

Evaluación de procesos al
Fondo de Aportaciones para
la Infraestructura Social
(FISM) 2020 en
San Pedro
Tlaquepaque



Documento 3.
**Informe final de la evaluación
de procesos**

Abril 2021

A. Listado de siglas y acrónimos

ABM: Agentes del Bienestar Microrregional

CC: Contraloría Ciudadana del gobierno de San Pedro Tlaquepaque

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

DGOP: Dirección General de Obras Públicas del gobierno de San Pedro Tlaquepaque

DGPP: Dirección General de Políticas Públicas del gobierno de San Pedro Tlaquepaque

DPC: Dirección de Participación Ciudadana del gobierno de San Pedro Tlaquepaque

FAIS: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

FISM: Fondo de Infraestructura Social Municipal (vertiente municipal del FAIS)

FODA: Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas

HM: Hacienda Municipal del gobierno de San Pedro Tlaquepaque

MIDS: Matriz de Inversión para el Desarrollo Social

PND: Plan Nacional de Desarrollo

SIAPA: Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado

TDR: Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos programa Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FISM)

UT: Unidad de Transparencia del gobierno de San Pedro Tlaquepaque

ZAP: Zona de Atención Prioritaria

Resumen ejecutivo

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) ha representado una salida a las demandas y necesidades de las personas que habitan en las zonas más desfavorecidas de México. Su permanencia intersexenal ha permitido a los estados y municipios programar la realización de obras para mejorar la calidad de vida de millones de mexicanos.

En San Pedro Tlaquepaque, los recursos del Fondo han sido fundamentales en los esfuerzos por abatir el rezago en los servicios públicos indispensables, tales como el agua potable, la pavimentación de calles y el alumbrado público.

En los últimos años la administración municipal ha prestado especial atención al Fondo con la finalidad de profesionalizar su gestión y obtener resultados positivos para la ciudadanía. Un componente de esta búsqueda de mejora continua es la evaluación, que para el ejercicio 2020 se decidió enfocar en los procesos, dadas las peculiaridades de ese año y los retos que representó llevar a cabo las actividades del mismo en un contexto de pandemia y de cambios estructurales en la instancia operadora del FAIS a nivel federal.

Para la evaluación de procesos los consultores utilizaron una metodología mixta, en la que se estudiaron los documentos normativos y administrativos del Fondo en el ejercicio evaluado (análisis de gabinete) y además se realizaron entrevistas a profundidad con servidores públicos que intervinieron directamente en distintas fases del proceso. Con la información generada entre ambas técnicas se logró configurar el proceso y su contexto, lo cual resultó fundamental para la obtención de los hallazgos que aquí se presentan.

En primer lugar se encontró que el personal municipal que interviene en las actividades de este proceso ha logrado un alto grado de especialización. Esto permitió que en el año evaluado se realizara su labor de manera exitosa a pesar de los sobresaltos y retos que se presentaron. Para llegar a este punto, fue determinante la continuidad entre dos períodos de la administración municipal y el establecimiento de canales efectivos de comunicación que los llevó a asumirse como un equipo.

Por otro lado y además de la pandemia del COVID-19, se observó que el ejercicio 2020 fue atípico en el sentido de que se implementaron cambios en el proceso desde la Secretaría del

Bienestar, más no se ofrecieron al Municipio las facilidades y herramientas para su adopción, lo que hizo complejo el tránsito.

Al respecto, la comunicación entre ambas instituciones se tornó especialmente difícil al suprimirse los canales establecidos y no ofrecerse alternativas funcionales. Esto originó a la administración municipal serios problemas para el cumplimiento en tiempo y forma en el llenado de las plataformas del gobierno federal.

Mención aparte merece la ausencia de criterios específicos y sustentados durante la revisión de proyectos por parte de las instancias federales, lo que implicó retrasos y retrabajos en el nivel municipal.

No obstante lo anterior y a la luz de los resultados del año 2020, es posible decir que la ejecución del proceso del FAIS fue eficaz, dado que tanto la Federación como el Municipio cumplieron en tiempo y forma con sus obligaciones en la aplicación de los recursos de este Fondo.

1. Índice

Resumen ejecutivo	3
1. Índice	5
2. Introducción	7
3. Descripción del programa	9
4. Metodología y estrategia de trabajo.....	14
4.1 Análisis de gabinete.....	14
4.2 Trabajo de campo.....	16
5. Descripción de los procesos, limitantes y cuellos de botella.....	23
5.1 Descripción de los procesos.....	25
5.2 Limitantes y cuellos de botella.....	29
6. Análisis FODA.....	33
6.1 Fortalezas	33
6.2 Oportunidades	35
6.3 Debilidades	37
6.4 Amenazas.....	42
7. Hallazgos y resultados	49
8. Conclusiones y recomendaciones.....	51
9. Plan de mejora.....	53
9.1 Actualización del manual de procesos del FISM.....	53
9.2 Elaborar un programa de capacitación interna.....	55
9.3 Consolidación del proyecto de micrositio FISM.....	56
9.5 Elaboración del diagnóstico de infraestructura municipal.....	58
9.6 Creación del Sistema de monitoreo del FISM.....	59
9.7 Compilación de normatividad del FISM	60
10. Anexos.....	61
Anexo 1. Ficha de identificación del fondo.....	61
Anexo 2. Ficha de identificación y equivalencia de procesos	63
Anexo 3. Flujograma del Fondo.....	66
Anexo 4. Grado de Consolidación Operativa.....	70
Anexo 5. Límites, articulación, insumos y recursos, productos y sistema de información de los procesos.....	71
Anexo 6. Análisis FODA del Programa.....	72

Anexo 7. Recomendaciones del programa (consolidación)74
Anexo 8. Trabajo de campo realizado76
Anexo 9. Instrumentos de recolección de información de la Evaluación de Procesos del Fondo.77
Anexo 10. Ficha técnica con los datos generales de la instancia evaluadora y el costo de la evaluación
.....80

2. Introducción

El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Bienestar, es responsable de la política de desarrollo social en México; en consecuencia, promueve convenios y se coordina con estados y municipios para la implementación de acciones que lleven a la disminución de la pobreza y la mejora de la calidad de vida de la población.

Para ello, la Secretaría coordina diversos programas y recursos, entre los cuales destaca el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)¹, que es uno de los ocho fondos del ramo 33 (aportaciones federales). El Fondo surgió en el año 1997 y desde entonces ha sido una de las fuentes de financiamiento más importantes para la atención de los rezagos en infraestructura de las zonas calificadas como de atención prioritaria (ZAP), dadas sus características de pobreza y marginación. Asimismo, el Fondo ha evolucionado con el paso del tiempo y experimenta cambios constantes en sus reglas y procedimientos, lo cual implica un reto para los municipios que buscan hacerse de recursos que ayuden a mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

En este orden de ideas, es pertinente señalar que para el ejercicio 2020, las reglas de operación del FAIS establecen que se debe buscar “en todo momento la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de seguimiento y control con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes”². Ante esto, el gobierno municipal de San Pedro Tlaquepaque decidió realizar una evaluación de procesos, misma que según CONEVAL “es útil para conocer si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión”³.

Para el gobierno municipal de San Pedro Tlaquepaque es importante conocer la efectividad en la operación del Fondo, a fin de dar cumplimiento puntual de las reglas de operación y por ende, avanzar en el logro de las metas establecidas para su ejercicio. La presente evaluación aporta elementos que contribuyen en un primer momento a conocer la ejecución de cada una

¹ En el presente documento, se utilizarán de manera indiscriminada las siglas FAIS y FISM para referirse al Fondo evaluado, en el entendido que el segundo es la vertiente municipal del primero.

²Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, 2020

³https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Procesos.aspx

de las etapas del Fondo, su contexto y normatividad, para después determinar si estas fueron efectivas o bien, si se identifican áreas de oportunidad que se traducen en aspectos susceptibles de mejora para ejercicios futuros. Considerando lo anterior, el gobierno municipal elaboró los Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (TDR), en los que se señalaron los siguientes objetivos:

Objetivo General

Realizar un análisis sistemático de la gestión operativa del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social que permita valorar si dicha gestión cumple con lo necesario para el logro de las metas y objetivos del Programa, así como para hacer recomendaciones que permitan la instrumentación de mejoras.

Objetivos Específicos

- Describir la gestión operativa del Programa mediante sus procesos, en los distintos niveles de desagregación donde se lleva a cabo.
- Analizar los procesos de comunicación e información involucrados en las etapas de gestión y ejecución de los recursos del fondo federal.
- Identificar y analizar los problemas o limitantes, tanto normativos como operativos, que obstaculizan la gestión del Programa, así como las fortalezas y buenas prácticas que mejoran la capacidad de gestión del mismo.

El análisis de los objetivos establecidos por el gobierno municipal para la evaluación, guio a los investigadores hacia el conocimiento sobre la información que el FISM generó derivada de su ejecución durante el 2020, para así determinar si esta se sujetó a los procedimientos, sistemas y normas que lo rigen. Asimismo, se buscó comprobar si las actividades y procedimientos ejecutados en el ejercicio, aportaron en la simplificación contemplada en las reglas de operación del mismo.

3. Descripción del programa

El origen del programa está, en su aspecto más abstracto, en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los que se deposita en el Estado la responsabilidad de trazar la planeación del desarrollo nacional como directriz de las políticas públicas que lleva a cabo el Ejecutivo.

Luego, dentro de la Ley General de Desarrollo Social, el artículo 39 establece que compete a la Secretaría de Desarrollo Social⁴ la coordinación del Sistema Nacional de Desarrollo Social, que es un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración y concertación de los tres niveles de gobierno, así como de los sectores social y privado. Al mismo tiempo se determina que la ahora Secretaría de Bienestar diseñará y promoverá la celebración de convenios y acuerdos de desarrollo social. Asimismo, la dependencia es la responsable de coordinar las acciones que incidan en el bienestar de la población, el combate a la pobreza y el desarrollo humano, fomentando un mejor nivel de vida, buscando en todo momento la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de seguimiento y control con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes (Diario Oficial de la Federación, 13 de marzo de 2020).

Una parte importante de las acciones derivadas del párrafo anterior está en la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para fortalecer el desarrollo y la inclusión social en coordinación con los gobiernos subnacionales y con la participación de los sectores social y privado (Diario Oficial de la Federación, 13 de marzo de 2020). Es así como la Secretaría de Bienestar justifica y respalda normativamente su papel como coordinadora del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).

En un nivel normativo más concreto, los lineamientos del Fondo también citan al Plan Nacional de Desarrollo (PND) como una de sus fuentes principales. Específicamente, se rescata que el PND 2019-2024 señala a la atención de los sectores más vulnerables del país como una de las prioridades para el Gobierno de México. En virtud de que el Plan se rige bajo la premisa “ante todo, primero los pobres”, se establecieron tres ejes rectores para atender la pobreza: erradicar la corrupción; construir un país de bienestar y detonar el crecimiento

⁴ El nombre de este organismo fue reemplazado por el de Secretaría de Bienestar.

económico (Diario Oficial de la Federación, 13 de marzo de 2020). En materia hacendaria, el Fondo encuentra su respaldo en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020.

A partir de la síntesis de este grupo de ordenamientos jurídicos y elementos discursivos es que se reconoce a la construcción de obras de infraestructura como una de las líneas de acción sobre las que pueden intervenir los tres niveles de gobierno para alcanzar una diversidad de metas deseables y urgentes, como: disminuir la pobreza, combatir el rezago, mejorar la calidad de vida de las personas, contribuir al desarrollo de los sectores más vulnerables, entre otros. Es por ello que existe el FAIS: un programa público diseñado bajo el formato de un fondo de aportaciones.

Las aportaciones federales para las entidades federativas y los municipios, mejor conocidas como el Ramo 33, son parte del gasto programable, por lo que su asignación es independiente de la recaudación federal participable. Otra característica importante es que los recursos de este ramo se encuentran etiquetados, es decir, tienen un destino específico según los ordenamientos que los rigen⁵.

De esta manera, el FAIS es el programa encargado del financiamiento de obras, acciones sociales básicas⁶ e inversiones que benefician directamente a la población en pobreza extrema que habitan en localidades con alto o muy alto nivel de rezago social, o bien, en las llamadas zonas de atención prioritaria. Para hacer llegar estas acciones a dichos sectores, el Fondo se vale de dos componentes: el Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades (FISE) y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF).

Como se dijo antes, los recursos del Fondo deberán beneficiar directamente a la población en pobreza extrema, por lo tanto, las obras que se realizan deben atender las carencias y el rezago

⁵<https://cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2020/notacefp0262020.pdf#:~:text=Las%20Aportaciones%20Federales%20se%20integran%20de%20los%20siguientes,para%20el%20Fortalecimiento%20de%20las%20Entidades%20Federativas%20%28FAFEF%29.>

⁶ Los lineamientos del Fondo definen a las acciones sociales básicas como aquellas tendientes a mejorar las condiciones de vida de la población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social y en las zonas de atención prioritaria, para satisfacer sus necesidades básicas y alcanzar un nivel digno de bienestar social y humano.

social, procurando ser compatibles con la preservación y protección del medio ambiente, además de impulsar las metas del desarrollo sostenible (Diario Oficial de la Federación, 13 de marzo de 2020).

Las obras, además de dirigirse a un sector específico de la población, también deben adscribirse a distintos ordenamientos como el PND y la Agenda 2030, además de que deben procurar su orientación al fortalecimiento de la economía y el consumo de productos locales. Al mismo tiempo y de forma específica, las obras proyectadas deben estar entre los ocho rubros generales que componen el llamado Catálogo FAIS, a saber:

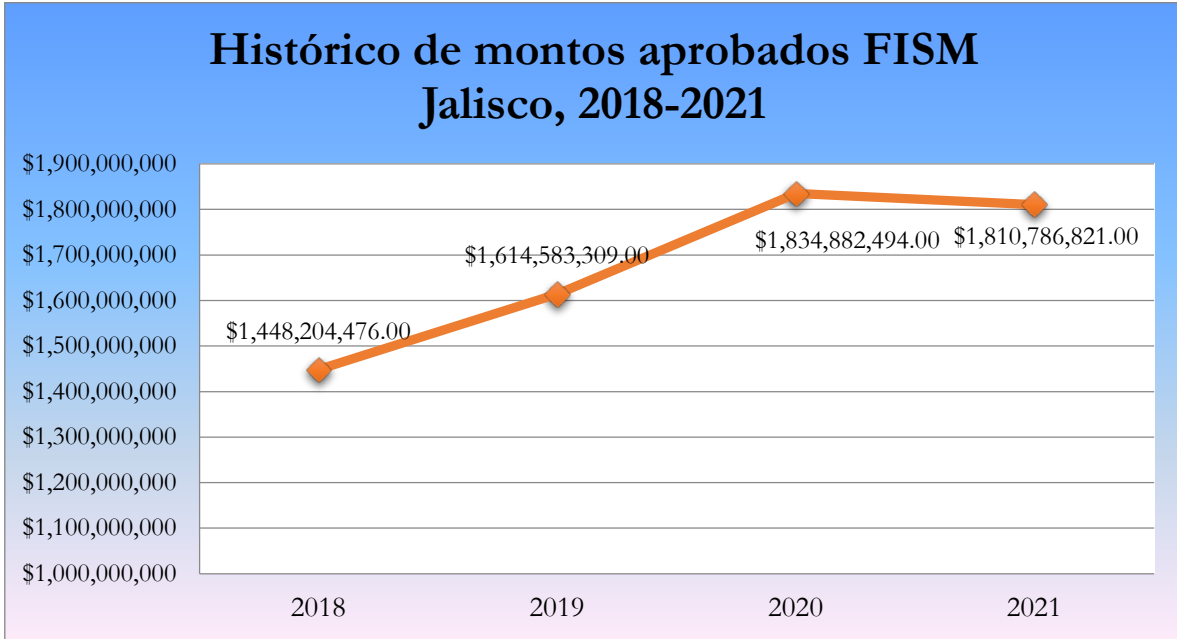
- Agua potable: proyectos relacionados prioritariamente a la ampliación, construcción, equipamiento, mantenimiento y rehabilitación según sea el caso, de redes o sistemas de agua potable, cárcamos, depósitos o tanques de agua potable, líneas de conducción, norias, ollas o colectores de captación pluvial, pozo profundo de agua potable, pozo artesiano y pozos de absorción, incluyendo también a plantas potabilizadoras de agua.
- Alcantarillado: proyectos vinculados a la ampliación, construcción, mantenimiento y rehabilitación de la red de alcantarillado.
- Drenaje y letrinas: proyectos relacionados prioritariamente con la ampliación, construcción, mantenimiento y rehabilitación, según sea el caso, de obras de drenaje pluvial, drenaje sanitario y desazolve, líneas de conducción, pozos de absorción y plantas de tratamiento de aguas residuales, incluyendo aquellos proyectos que tengan como fin la conexión a la red de drenaje o fosa séptica de las descargas domésticas, así como a la construcción de sanitarios secos y sanitario con biodigestores.
- Electrificación: proyectos que se refieren prioritariamente a la ampliación, construcción y mantenimiento, según sea el caso, de redes eléctricas cuyo fin sea la provisión de electricidad a las viviendas, así como la electrificación no convencional.
- Infraestructura básica del sector educativo: proyectos relacionados prioritariamente con la ampliación, construcción, mantenimiento y rehabilitación, según sea el caso, de aulas, sanitarios, canchas deportivas, techados para realizar actividades físicas en instalaciones de las escuelas, bibliotecas y bebederos, así como aquellos relativos a la dotación de servicios básicos como agua, electricidad y drenaje, en escuelas de nivel básico y media superior.

- Infraestructura básica del sector salud: proyectos destinados prioritariamente al equipamiento, mantenimiento y rehabilitación, según sea el caso, de hospitales, centros de salud o unidades médicas y dispensarios médicos.
- Mejoramiento de vivienda: proyectos que se refieren prioritariamente a la consolidación de la calidad y espacios de las viviendas deterioradas física o funcionalmente, con el fin de disminuir el hacinamiento, incluyendo cuarto para baño, cuarto para cocina, cuarto dormitorio, muro firme y techo firme sin incluir el material de desecho, ni lámina de cartón.
- Urbanización: proyectos que refieren a la ampliación, construcción, equipamiento, mantenimiento y rehabilitación de caminos rurales, carreteras y pavimentación, así como calles, guarniciones y banquetas, puentes e infraestructura para personas con discapacidad y caminos sacacosechas.

El método de cálculo para la asignación de recursos se respalda en la Ley de Coordinación Fiscal (artículo 38) y en los Tabulados de la Encuesta Intercensal 2015, publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). En el ejercicio 2020, correspondió a Jalisco un total de \$1,834,882,494.00 (mil ochocientos treinta y cuatro millones ochocientos ochenta y dos mil cuatrocientos noventa y cuatro pesos 00/100 M.N.). A nuestro municipio de interés, San Pedro Tlaquepaque, le fueron asignados \$97,663,683 (noventa y siete millones, seiscientos sesenta y tres mil seiscientos ochenta y tres pesos 00/100 M.N.) , los cuales debió utilizar para beneficio de sus 687,127 habitantes . Este monto es el tercero más alto entre los 125 municipios que conforman la entidad, pues solo se encuentra por detrás de las cantidades asignadas a Guadalajara y Zapopan, los cuales poseen más habitantes que Tlaquepaque.

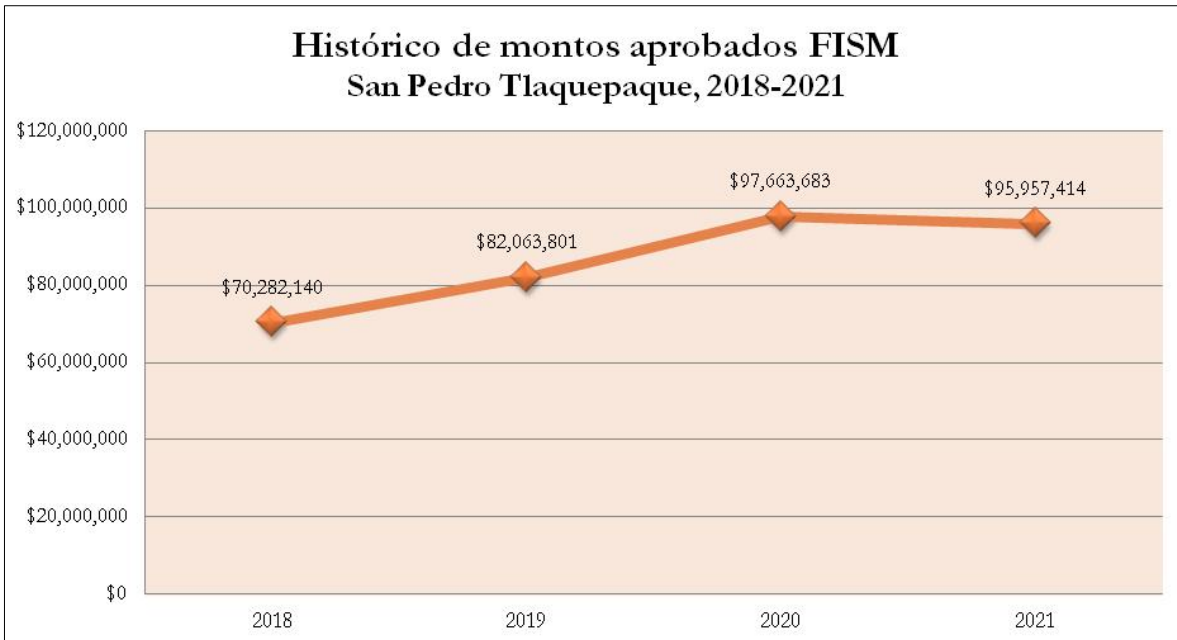
No obstante, se observa que después de varios años en ascenso, el monto del FISM asignado a Jalisco disminuyó para el 2021 (ver gráfico 1). Al recibir el Estado de Jalisco menos recursos, naturalmente San Pedro Tlaquepaque vio disminuido el monto asignado en \$1,706,269.00 para el año 2021 en comparación con el año que le antecedió (ver gráfico 2).

Gráfico 1. Histórico de montos aprobados FISM, Jalisco 2018-2021



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 2. Histórico de montos aprobados FISM, San Pedro Tlaquepaque, 2018-2021



Fuente: elaboración propia.

La mayoría de las características hasta ahora enlistadas han permanecido prácticamente intactas en los lineamientos anuales por al menos un lustro. No obstante, hay otras figuras que han aparecido de manera más reciente, como los Agentes del Bienestar Microrregional (ABM)⁷. Estos Agentes son personas físicas y/o morales contratadas por los gobiernos locales en términos de los propios lineamientos, para llevar a cabo acciones con miras al seguimiento y la verificación del uso de los recursos del Fondo. Se señala claramente que estas personas no deben ser servidores públicos de ningún orden de gobierno. (Diario Oficial de la Federación, 13 de marzo de 2020).

Además de la incorporación de nuevas figuras como los ABM, también se han suscitado cambios organizacionales en las dependencias federales que operan el Fondo, lo cual ha obligado a modificar las operaciones anteriormente aprendidas por parte de los actores municipales. Es por ello que se justificó la necesidad de valorar de nueva cuenta los procesos del Fondo. A partir de los hallazgos resultantes de esta evaluación, fue posible trazar un flujograma pertinente y actualizado conforme a las nuevas disposiciones del programa, así como una serie de recomendaciones para operar de mejor manera uno de los instrumentos más relevantes en materia de aportaciones federales.

4. Metodología y estrategia de trabajo

De acuerdo con los términos de referencia entregados por la Dirección General de Políticas Públicas del gobierno municipal de San Pedro Tlaquepaque, la evaluación de procesos debió instrumentarse por medio de dos aproximaciones: el análisis de gabinete y el trabajo de campo. Asimismo, se solicitó la aplicación de técnicas y métodos procedentes de los enfoques cuantitativo y cualitativo.

4.1 Análisis de gabinete

De acuerdo con los términos de referencia de la evaluación, esta parte debió proveer la información necesaria para mapear el proceso general de implementación del Fondo. El

⁷ Los lineamientos del fondo para el ejercicio fiscal 2019 mencionan a esta figura bajo el nombre de Agentes de Desarrollo Microrregional.

análisis de gabinete se realizó con el objetivo de contribuir a identificar los puntos clave de la operación del Fondo y a los actores relevantes que intervienen en él.

Al respecto, la Dirección General de Políticas Públicas enlistó en los términos de referencia algunos elementos que consideró como mínimos o indispensables para llevar a cabo el análisis de gabinete, a saber:

- La normatividad aplicable (leyes, reglamentos, reglas de operación).
- Lineamientos, manuales de procedimientos, entre otros.
- Diagnóstico y estudios de la problemática que el Programa pretende atender.
- Diagnósticos y estudios del marco contextual en el que opera el Programa.
- Matriz de Indicadores para Resultados, del ejercicio fiscal a ser evaluado.
- Sistemas de información.
- Evaluaciones del programa.
- Documentos de trabajo, institucionales e informes de avances de los Aspectos Susceptibles de Mejora.
- Documentos asociados al diseño.

Por su parte, el gobierno municipal ofreció los siguientes documentos y archivos a la instancia evaluadora:

- Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, ejercicio 2020.
- Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, ejercicio 2019.
- Acuerdo del Gobernador de Jalisco por el que se dan a conocer las variables, fórmula, metodología, distribución y calendario de las asignaciones por municipio que corresponden al FAIS (2020).
- Manual de Operación para los Agentes de Bienestar Microrregional (2020).
- Manual de Usuario y Operación de la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (2020).
- Reportes de avances trimestrales sobre la operación del FAIS para los municipios de Jalisco, ejercicio 2020.
- Evaluación de procesos al FAIS en San Pedro Tlaquepaque, ejercicio fiscal 2015.

- Evaluación específica del desempeño al FAIS en San Pedro Tlaquepaque, ejercicio 2016.
- Evaluación complementaria con énfasis en la percepción del beneficiario al FAIS en San Pedro Tlaquepaque, ejercicio 2017.

Si bien en el primer documento de la presente evaluación se mencionó que el equipo evaluador estaría requiriendo más archivos y elementos para el análisis de gabinete a lo largo de la investigación, es pertinente mencionar que el desarrollo mismo del ejercicio señaló la necesidad de otorgar mayor importancia al trabajo de campo, ya que los cuellos de botella y limitantes del proceso en 2020 constan poco en papel y mucho en los testimonios de los involucrados.

4.2 Trabajo de campo

En los términos de referencia se requirió que el trabajo de campo incorporara los siguientes elementos:

- Un cronograma de actividades donde se detallaran las actividades a realizar para el desarrollo de la evaluación.
- Una agenda de trabajo de campo en donde se señalaran las fechas importantes, los instrumentos a emplear, los actores que serían entrevistados, el tiempo estimado de aplicación de los instrumentos, entre otros.
- Entrevistas semiestructuradas: que deberían realizarse por medio de videoconferencias y otros medios no presenciales. Las personas entrevistadas tendrían que ser funcionarios que participaron de los procesos de planeación, instrumentación y evaluación del fondo.

Sobre el primer punto, los consultores presentaron un cronograma en el Documento 1 de la presente evaluación, mismo que se permite rescatar a continuación (ver tabla 1):

Tabla 1. Cronograma de trabajo

Actividad	Enero Quincena 2	Febrero Q1	Febrero Q2	Marzo Q1	Marzo Q2	Abril Q1	Abril Q2
Solicitud de documentos y archivos a la DGPP							
Entrega del documento 1							
Entrevista con el enlace FAIS							
Correcciones a la tabla de procesos							
Reestructuración de los guiones de entrevista							
Entrevistas virtuales semiestructuradas con funcionarios							
Elaboración del primer borrador de flujograma							
Grupo focal							
Entrega del documento 2							
Sistematización de recomendaciones							
Reestructuración de los documentos 1 y 2 en función de los hallazgos							
Redacción y entrega del informe final de evaluación (documento 3)							

Fuente: elaboración propia.

Con respecto a la agenda de trabajo y las posteriores entrevistas semiestructuradas, el equipo evaluador decidió elaborar un paso previo, que consistió en la identificación básica de las actividades que realiza el Municipio en torno al ejercicio del Fondo. Sobre este esfuerzo, es importante reconocer algunos puntos: a) las actividades o procedimientos enlistados implican otras tareas más pequeñas que pudieron ser o no incluidas en el mapeo de los procesos atendiendo a criterios de claridad y simplificación; b) que se trata de una selección intencionada cuyo único criterio fue la importancia que esas actividades tienen para el desempeño del Fondo; c) que existen actividades que no se pueden enmarcar en un solo momento del proceso

debido a su carácter transversal; y d) que existen actividades y tareas que no se obtienen del análisis de gabinete, sino que se identificaron durante el trabajo de campo.

De esta manera, el equipo consultor trazó la serie de actividades que se observan en la figura 1. Es pertinente recordar que al momento en el que fue elaborada esta diagramación, no se tenía la información suficiente para dar un orden cronológico preciso a las actividades, aunque sí se realizó un esfuerzo por darles la mayor coherencia posible.

Figura 1. Principales actividades identificadas para el Municipio en el ejercicio del FAIS 2020.



Fuente: elaboración propia.

Una vez que se obtuvo el mapeo inicial de los procesos del Fondo, el equipo consultor solicitó una entrevista con el licenciado Pablo López, quien adoptó el papel de portero⁸. En su calidad de Director de Planeación y Programación de Políticas Públicas, el informante posee un conocimiento profundo sobre la operación del fondo evaluado, por lo tanto, sus datos, pistas e indicaciones situaron a los evaluadores en el campo y ayudaron de manera sustancial en el proceso de selección del resto de los informantes.

⁸ Portero es el término que se utiliza en la investigación social para designar a la persona que conoce el campo en el que desean adentrarse los investigadores.

Dicha entrevista se llevó a cabo vía remota el día 25 de febrero de 2021 y tuvo una duración de 69 minutos. Al inicio de la conversación se hicieron saber al entrevistado los alcances y pretensiones de la misma, además de señalar la necesidad de tener presente que el ejercicio de interés era exclusivamente el 2020. Previamente, el equipo evaluador elaboró una batería de preguntas diseñadas con base en la identificación de procesos mencionada líneas arriba.

De esta forma se pidió al licenciado Pablo López que respondiera únicamente a aquellas sobre las cuales tuviera conocimiento según su rol en la ejecución del Fondo, bajo el entendido de que existen tareas y actividades que no se realizan en su área y acerca de las cuales no se encontraba en posibilidad de comentar de manera acertada. Para estos casos, se solicitó al informante que ofreciera los nombres del área y la persona encargadas de dicho procedimiento, o bien, que lo conocieran de manera suficiente para hablar de él ante el equipo evaluador. Las preguntas diseñadas en un inicio se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 2. Actividades, agentes involucrados y preguntas potenciales

Actividades	Agentes involucrados	Preguntas potenciales
Recibir del Congreso local el Decreto del Presupuesto de Egresos del Estado.		<ul style="list-style-type: none"> ○ ¿Las dependencias operativas llevan a cabo gestiones para acelerar de algún modo este proceso? ○ ¿Existen acciones de cabildeo o negociación en esta parte del proceso? ○ ¿El Decreto se le entrega de manera oficial al Gobierno Municipal o éste ve la manera de conseguirlo por sus medios?
Designar enlace de FISM	DGPP, Presidencia municipal	<ul style="list-style-type: none"> ○ ¿Existieron problemas al momento de designar los enlaces del FISM? ○ ¿La plataforma permitió terminar el proceso de designación en un periodo de tiempo razonable?
Compendio de necesidades y solicitudes de obra	DPC, DGOP, DGPP,	<ul style="list-style-type: none"> ○ ¿Cómo se realizó el compendio de necesidades y solicitudes de obra? ○ ¿Encuentra cambios en este proceso en 2020 con respecto a otros años? ○ ¿Cuál es su opinión sobre los instrumentos y mecanismos que se utilizan para recopilar las necesidades de obra?
Integración de la cartera de proyectos versión final	DGPP	<ul style="list-style-type: none"> ○ ¿Quién o quiénes deciden las obras o proyectos que se seleccionan para ejecutarse

Actividades	Agentes involucrados	Preguntas potenciales
		con el FISM? ○ ¿Qué criterios se emplean para conformar una cartera final de proyectos? ○ ¿Existe debate, negociación y polémica al momento de integrar la cartera final?
Decisión de obras a realizar	Presidencia, DGPP, DGOP, DPC	○ ¿Podría describir cómo se decide cuáles obras se van a realizar? ○ ¿Cómo se hace del conocimiento público la decisión y cómo se justifica la misma?
Carga de información en los distintos sistemas	DGPP, HM	○ ¿La plataforma permite cargar la información necesaria de manera adecuada? ○ ¿Cómo calificaría la cooperación entre las personas, áreas y dependencias para obtener la información que debe subirse? ○ ¿Tiene conocimiento de alguna dificultad en el funcionamiento u operación de la plataforma? Si es así, ¿cuál fue y cómo se resolvió?
Georreferenciación de los proyectos y obras	DGPP, DGOP, Catastro	○ ¿Tiene conocimiento de alguna dificultad al momento de georreferenciar proyectos? Si es así, ¿cuál fue y cómo se resolvió? ○ ¿La georreferenciación coincide con las reglas de operación del Fondo?
Contratación de obras con terceros o asignación a la dependencia encargada	DGPP, DGOP, HM, CC	○ ¿Podría describir cómo se asignan las obras y proyectos a los contratistas? ○ ¿Encuentra usted alguna dificultad o “traba” en la asignación de obras? Si es así, descríbala.
Integración de los Comités de Participación Social	DPC, DGPP	○ ¿Sabe cómo se realiza la conformación de los comités de participación social? ○ ¿Qué importancia tienen los Comités en la ejecución del Fondo? ○ ¿Cómo calificaría la comunicación y la coordinación entre el gobierno municipal y los Comités?
Coordinación entre las dependencias municipales involucradas	DGPP, DGOP, HM,	○ ¿Cuáles canales de comunicación existen para interactuar entre las dependencias que intervienen en el FISM? ○ ¿Cuáles problemas u obstáculos encuentra usted en la comunicación con otras dependencias? ○ ¿Cómo se han solucionado las dificultades en la comunicación con otras dependencias? (en caso de haberse dado)

Actividades	Agentes involucrados	Preguntas potenciales
Participación en las capacitaciones de la Secretaría del Bienestar	DGPP, DGOP	<ul style="list-style-type: none"> ○ ¿Ha participado usted en las capacitaciones sobre el FISM impartidas por la Secretaría del Bienestar? ○ ¿Cómo juzga los aprendizajes obtenidos en las capacitaciones? ○ ¿Qué tan útiles considera que son estas capacitaciones para las actividades que usted realiza en el proceso?
Seguimiento a los proyectos y obras en las plataformas digitales del gobierno federal	DGPP	<ul style="list-style-type: none"> ○ ¿Cómo se realiza el seguimiento a los proyectos a través de las plataformas digitales del gobierno federal? ○ ¿Qué complicaciones encuentra al momento de dar seguimiento a los proyectos en estas plataformas? ○ ¿Las plataformas facilitan o complican el seguimiento a los proyectos?
Supervisión física de las obras	DGOP, DGPP	<ul style="list-style-type: none"> ○ ¿Podría describir cómo se realiza la supervisión física de las obras? ○ ¿Cómo se da el intercambio de información y la entrega de reportes?
Publicación de informes trimestrales	DGPP, UT	<ul style="list-style-type: none"> ○ ¿Se cumplió en tiempo y forma con todas las entregas de informes trimestrales en 2020? ○ ¿Encontró dificultades para cumplir con el requisito de los reportes trimestrales?
Organización y almacenamiento de la documentación (soporte) de las obras	DGPP, DGOP	<ul style="list-style-type: none"> ○ ¿Podría describir cómo se realiza la organización y almacenamiento de la documentación (soporte) de las obras? ○ ¿Qué obstáculos encuentra al momento de compendiar y organizar los documentos?
Promoción y socialización con beneficiarios	DGPP, DPC	<ul style="list-style-type: none"> ○ ¿Podría detallar el proceso de promoción y socialización de las obras con los beneficiarios? ○ ¿Cómo califica la interacción entre la ciudadanía y el gobierno municipal con respecto a las obras del FAIS? ○ ¿Qué sugiere para mejorar la socialización de las obras en el futuro?
Conclusión de la obra y colocación de placa "FAIS"	DGOP, DGPP	<ul style="list-style-type: none"> ○ ¿Cuáles actividades se realizan como parte de la conclusión de las obras del FISM? ○ ¿Existen procedimientos posteriores a la entrega de las obras?

Las respuestas ofrecidas por el primer informante fueron acomodadas en una matriz de Excel, misma que ha sido entregada al gobierno municipal junto con el presente documento. Una de las columnas de dicha matriz contiene los nombres de la dependencia y la persona encargada de dicha actividad. Esto permitió que las siguientes entrevistas con el resto de los servidores públicos se focalizaran a sus ámbitos de mayor conocimiento y experiencia.

A partir de ese momento y con el uso de la técnica de bola de nieve, el equipo evaluador solicitó entrevistas con las personas que aparecían como informantes clave en rubros específicos. En la siguiente tabla se detalla la información de cada encuentro. Es importante mencionar que todas las entrevistas se realizaron vía remota, por medio de plataformas distintas como *Google Meet*, video llamada de *Whatsapp* o llamada telefónica.

Tabla 3. Entrevistas realizadas para el trabajo de campo

Nombre de la persona informante	Adscripción institucional	Fecha	Duración
Lic. Pablo López Villegas	Dirección de Planeación y Programación de Políticas Públicas	25 de febrero de 2021	69 minutos
Arq. Sandra Aída Hernández Hernández	Dirección Técnica de la DGPP	1 de marzo de 2021	59 minutos
LCP. Elizabeth Contreras	Dirección General de Políticas Públicas	8 de marzo de 2021	54 minutos
Lic. Eduardo Huerta Marcial	Dirección de Normatividad de la DGOP	16 de marzo de 2021	40 minutos
Lic. David Mendoza Pérez	Dirección de Egresos	19 de marzo de 2021	19 minutos
Lic. Luis Fernando Ríos Cervantes	Contraloría Ciudadana	22 de marzo de 2021	28 minutos
Ing. Sergio Adolfo Gutiérrez Gutiérrez	Dirección de Obras Públicas	25 de marzo de 2021	24 minutos
Samantha Pollet Núñez Ramírez	Dirección de Participación Ciudadana	27 de marzo de 2021	17 minutos

Fuente: elaboración propia.

Justo después de haber concluido cada entrevista, el equipo evaluador vació la información provista en la matriz de trabajo para evitar la pérdida de datos sensibles con el paso de los días. Al terminar el acomodo de cada entrevista en la base de datos, el equipo evaluado clasificó los temas mencionados en distintas categorías con el objetivo de identificar los rubros solicitados

en los términos de referencia, a saber: cuellos de botella, limitantes, fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas y recomendaciones de mejora. Los productos de este análisis se han plasmado en los siguientes capítulos.

5. Descripción de los procesos, limitantes y cuellos de botella

A partir de la aprobación de los instrumentos propuestos para recolectar información, el equipo consultor calendarizó y llevó a cabo entrevistas con informantes clave al interior del gobierno municipal, privilegiando a aquellas personas involucradas de manera directa y activa en la ejecución del FAIS durante 2020. Las dependencias representadas son: Dirección General de Políticas Públicas, Dirección de Egresos, Dirección de Obras Públicas, Dirección de Participación Ciudadana, Dirección de Normatividad y Contraloría Ciudadana.

Previamente a las entrevistas el equipo consultor solicitó a la DGPP una serie de documentos, entre los cuales se encuentra el Manual de Procesos para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal FAISM, elaborado por la propia DGPP, cuya primera versión data de mayo de 2018 y se registró bajo el código identificador MPP-DGPP-900.

El Manual citado contiene una base robusta de procedimientos, que a su vez se desglosan en actividades y cuentan con sus propios insumos y productos (llamados salidas). El documento sirvió como base para la descripción de los procesos realizada por el equipo consultor, pero no fue la única. Además del Manual, fueron revisados: los lineamientos generales del Fondo para el ejercicio 2020, publicados en el Diario Oficial de la Federación; el Manual de Operación de los Agentes de Bienestar Microrregional: el Manual de Usuario y Operación de la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social; el Acuerdo del gobernador del estado de Jalisco por el que se dan a conocer las asignaciones al FAIS 2020, entre otros.

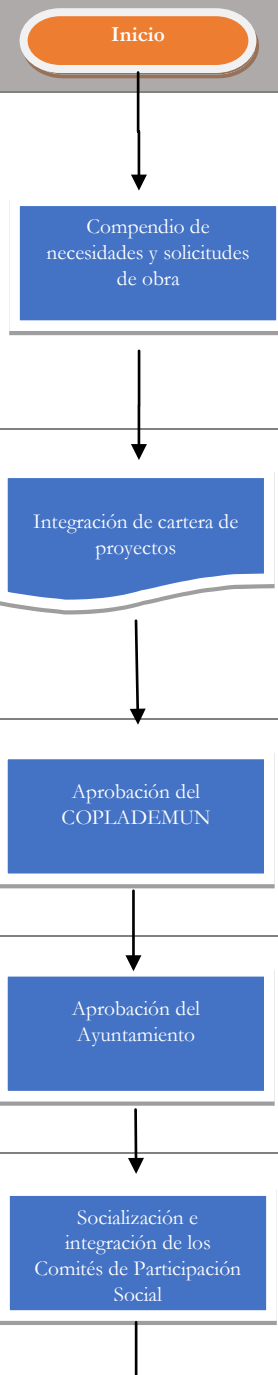
Después de la revisión de los documentos internos del gobierno municipal y de los archivos de uso general elaborados por las instancias federales, el equipo consultor ensambló una primera base de procedimientos, actividades, insumos y productos relacionados con el FAIS 2020. El siguiente paso consistió en elaborar una matriz digital con dichos elementos. Luego, a cada etapa principal del proceso se le asignaron al menos tres preguntas para ser compartidas con los informantes.

Como se mencionó en el apartado anterior, una vez completada la primera versión de la matriz de trabajo, se solicitó una entrevista con el titular de la Dirección de Planeación y Programación de la DGPP. El objetivo de este acercamiento fue afinar los procedimientos y actividades identificados por el equipo consultor y en su caso, corregir aquellos que en la realidad no se llevaran a cabo en la forma que aparecen en el papel.

Asimismo, los entrevistadores solicitaron al informante que, en uso de su conocimiento y familiaridad con el ejercicio del Fondo, refiriera específicamente a las áreas y personas que pudieran ofrecer más información acerca de cada procedimiento o actividad, en una especie de aplicación de la técnica de muestreo conocida como “bola de nieve”. Al terminar esta charla, el equipo consultor pudo corregir, ampliar, suprimir y mejorar partes de la primera descripción de los procesos, elaborada hasta ese momento únicamente con información de gabinete.


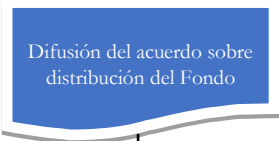
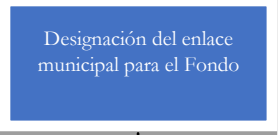
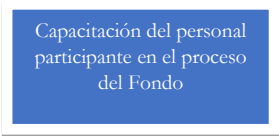
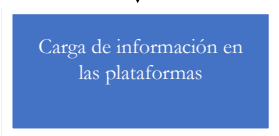
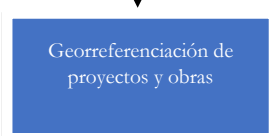

Tras haber relacionado a las actividades específicas con los servidores públicos que las ejecutan, las siguientes entrevistas pudieron ser más focalizadas y concretas. Al cabo de ocho entrevistas, el equipo consultor dibujó la descripción de los procesos, misma que se muestra a continuación.

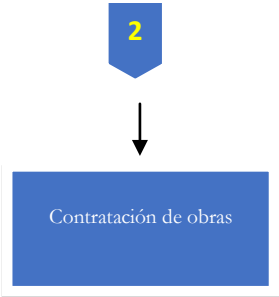
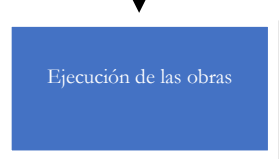

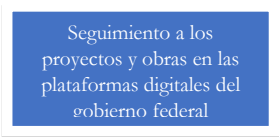

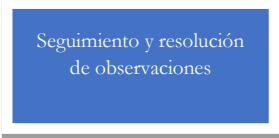
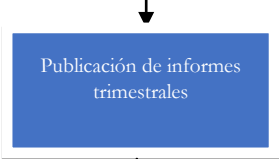

5.1 Descripción de los procesos

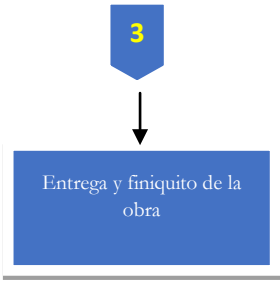
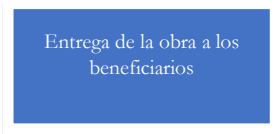
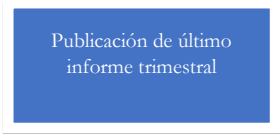
No.	Actividad	Descripción	Responsable	Documentos	Producto
					
Fondo de aportaciones para la infraestructura social (FISM)					
1	Compendio de necesidades y solicitudes de obra	Se reciben peticiones y solicitudes y se turnan a Políticas Públicas, desde donde se sistematizan y presentan en una base de datos, que incluye los saldos o peticiones identificadas en el año anterior que no fueron atendidas y se identifica el número de veces que se ha solicitado la obra en un punto geográfico específico. Las peticiones se reciben de la ciudadanía de manera presencial, por escrito, por teléfono, a través de redes sociales, o bien, a través de funcionarios municipales.	Dirección General de Políticas Públicas a través de la Dirección Técnica.	NA ⁹	Compilación de peticiones y solicitudes.
2	Integración de cartera de proyectos	Desde Políticas Públicas se estudia el compendio de solicitudes de obra, a fin de priorizarlas y definir su nivel de factibilidad social, técnica, administrativa y financiera, así como definir dada su naturaleza, el recurso a través del cual se puede llevar a cabo. Los criterios utilizados además de su viabilidad son el número de peticiones ciudadanas, después se priorizan por nivel de riesgo y grado de marginación del lugar.	Dirección General de Políticas Públicas a través de la Dirección Técnica.	Cartera de proyectos	Base de datos que contiene la cartera de proyectos a realizarse con el Fondo.
3	Aprobación del COPLADEMUN	Al final del año, en sesión del COPLADEMUN se aprueban los montos de las obras de infraestructura básica a realizarse el siguiente año.	COPLADEMUN	Acta de COPLADEMUN	Montos aprobados de obras de infraestructura básica.
4	Aprobación del Ayuntamiento	En sesión del Ayuntamiento, se aprueba la cartera de obras a realizarse.	Pleno del Ayuntamiento	Acta de sesión del Ayuntamiento	Protocolización y aprobación del Pleno del Ayuntamiento
5	Socialización e integración de los Comités de Participación Social	Personal de la Dirección de Participación Ciudadana con el apoyo de la Dirección de Políticas Públicas, visita las colonias en las que se realizarán las obras, mismas que se socializan y se solicita a los vecinos que integren el comité de Participación Social. Toda vez conformado, se suscribe el acta correspondiente y se turna a Políticas Públicas.	Dirección de Participación Ciudadana/ Dirección General de Políticas Públicas	Acta de integración del comité	Comités conformados

1

⁹La abreviatura NA en la tabla se refiere a “No Aplica”.

No.	Actividad	Descripción	Responsable	Documentos	Producto
Fondo de aportaciones para la infraestructura social (FISM)					
6	 <p>Publicación del Acuerdo del Gobernador sobre distribución del FAIS entre los municipios</p>	Publicación en el periódico oficial El Estado de Jalisco del acuerdo del Gobernador del estado de Jalisco, por el que se dan a conocer la fórmula, metodología, variables, fuentes de información, monto y calendario de ministración, para la distribución de los recursos del Fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal entre los municipios del estado de Jalisco para el ejercicio fiscal.	Gobernador del estado de Jalisco	Periódico oficial El Estado de Jalisco	Acuerdo publicado.
7	 <p>Difusión del acuerdo sobre distribución del Fondo</p>	La Dirección de Políticas Públicas consulta y descarga el Periódico Oficial El Estado de Jalisco en el que se publica el Acuerdo sobre distribución del FAIS y lo da a conocer a las áreas que intervienen en el proceso.	Dirección de Políticas Públicas	NA	Acuerdo difundido entre las dependencias.
8	 <p>Designación del enlace municipal para el Fondo</p>	Una vez designada la persona que fungirá como enlace municipal para el Fondo, se actualizan los datos del mismo y se suben los archivos requeridos en la plataforma.	Dirección General de Políticas Públicas	NA	Enlace designado
9	 <p>Capacitación del personal participante en el proceso del Fondo</p>	Participación del personal municipal en las capacitaciones llevadas a cabo por la Secretaría del Bienestar.	Secretaría del Bienestar /Dirección General de Políticas Públicas	Manuales de capacitación	Personal capacitado
10	 <p>Carga de información en las plataformas</p>	Toda vez que se definen las obras y se activa la plataforma, se carga la información respectiva en la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS).	Dirección General de Políticas Públicas	NA	Información cargada en la plataforma
11	 <p>Georreferenciación de proyectos y obras</p>	Los proyectos y obras a realizarse se localizan sus coordenadas y se cargan en la plataforma de acuerdo a los lineamientos que se establezcan por el personal de la Secretaría del Bienestar del Gobierno Federal.	Dirección General de Políticas Públicas	NA	Proyectos georreferenciados
12	 <p>Recepción de las ministraciones del recurso del Fondo</p>	El Gobierno Federal realiza las ministraciones del recurso asignado, mismas que se reciben en Tesorería. El primer depósito se realiza en febrero y los siguientes cada mes hasta diciembre.	Tesorería Municipal	NA	Recurso recibido

No.	Actividad	Descripción	Responsable	Documentos	Producto
Fondo de aportaciones para la infraestructura social (FISM)					
13	 <p>2</p> <p>Contratación de obras</p>	De acuerdo a la norma, se realiza la contratación de la obra, ya sea por adjudicación directa, concurso por invitación o bien, por licitación pública.	Dirección General de Obras Públicas	Contratos de obras	Obras contratadas
14	 <p>Ejecución de las obras</p>	Toda vez asignada la obra, el contratista ejecuta la obra de acuerdo a los plazos de ejecución y a las especificaciones acordadas.	Contratista	Bitácoras de obra	Avances físicos de las obras
15	 <p>Supervisión física de las obras</p>	Obras Públicas designa a un residente para cada obra que se realiza, quien supervisa en campo su ejecución y da a conocer los avances al jefe de Construcción de la Dirección de Obras Públicas.	Dirección de Obras Públicas	Reportes de avances	Obras supervisadas
16	 <p>Seguimiento a los proyectos y obras en las plataformas digitales del gobierno federal</p>	Revisión cotidiana del estatus de las obras en la plataforma.	Dirección General de Políticas Públicas	NA	NA
17	 <p>¿Hay observaciones?</p>	Analiza si existen o no observaciones en el estatus de las obras en el sistema.	Dirección General de Políticas Públicas	NA	NA
18	<p>Si</p>  <p>Seguimiento y resolución de observaciones</p>	Se atiende la observación y si hay dudas, se contacta vía telefónica con el representante del gobierno federal a fin de solventar la observación.	Dirección General de Políticas Públicas	NA	Observaciones atendidas
19	 <p>Publicación de informes trimestrales</p>	Realización de informes trimestrales en la plataforma.	Dirección General de Políticas Públicas	NA	Informes entregados
 <p>3</p>					

No.	Actividad	Descripción	Responsable	Documentos	Producto
Fondo de aportaciones para la infraestructura social (FISM)					
20		<p>Toda vez concluida la obra, el contratista la entrega a la Dirección de Obras Públicas, dependencia que realiza verificaciones, pruebas de laboratorio y de calidad para asegurar que las especificaciones contratadas se cumplieron. Entonces se recibe la obra al contratista, quien recibe su pago. Luego, la obra se entrega a la Dirección de Patrimonio.</p>	Dirección de Obras Públicas/ Dirección de Patrimonio / Dirección de Egresos	Acta de entrega de obra	Obra recibida
21		<p>Personal de la Dirección de Participación Ciudadana acude a las comunidades en las que se realizaron las obras y contacta con los miembros del Comité de Participación Social a fin de recabar una o más firmas de conformidad con la obra en el acta. Posteriormente, se programa el evento de entrega oficial de la obra, a la que acuden autoridades y beneficiarios.</p>	Dirección de Participación Ciudadana/Comités de Participación Social	Acta de entrega de obra	Obra entregada a los beneficiarios.
22		<p>Realización y publicación del último informe trimestral del FISM en la plataforma.</p>	Dirección General de Políticas Públicas	NA	Informe cargado y aceptado

Fin

5.2 Limitantes y cuellos de botella

De acuerdo al proceso definido en el apartado anterior, los evaluadores realizaron un análisis a profundidad de aquellos cuellos de botella que limitaron el flujo del proceso durante el ejercicio evaluado. Para los fines de la presente evaluación, se entenderá como cuellos de botella a las “prácticas, procedimientos, actividades y/o trámites que obstaculizan procesos o actividades de las que depende el programa para alcanzar sus objetivos”¹⁰.

El análisis de estas limitantes se realizó tomando en cuenta el diagrama de flujo mostrado en el apartado 5.1 de este documento, donde se identificaron en un primer momento las actividades del proceso en las que se presentaron cuellos de botella, para posteriormente describir estos obstáculos y sus consecuencias (ver tabla 4).

En total, se reconocieron 11 situaciones que significaron interrupciones al flujo natural del proceso, mismas que van desde la falta de actualización de algunas herramientas normativas, hasta serias fallas de comunicación entre el gobierno federal y el municipal que pusieron en riesgo la ejecución de algunos proyectos y por ende, el ejercicio eficaz de los recursos.

Tabla 4. Cuellos de botella

Actividad del proceso	Cuello de botella detectado	Descripción	Consecuencia
Capacitación del personal participante en el proceso del Fondo.	Falta de capacitación	Contrario a lo dispuesto en la normatividad, la Secretaría del Bienestar no ofreció capacitaciones durante el ejercicio 2020, a pesar de que hubo cambios importantes en el proceso del FAIS que impactaron a nivel municipal.	Esta situación derivó en fallas de comunicación entre el personal federal (nuevo en el proceso) y el municipal (habitado a realizar las labores del Fondo de una manera específica).

¹⁰ Definición de CONEVAL, recuperada de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/TDR_Procesos.pdf

Actividad del proceso	Cuello de botella detectado	Descripción	Consecuencia
	Manuales obsoletos y poco utilizados	No se encontró evidencia de la existencia de manuales de operación debidamente actualizados, centrados en la labor a realizar por parte del gobierno municipal en el proceso del FISM. Existe un manual de procesos que data de hace más de tres años, y por ende no tiene vigencia ni se utiliza por el personal.	Cada área actuó con instrumentos y criterios propios.
Carga de información en las plataformas.	Habilitación extemporánea de plataformas.	En el ejercicio 2020 se registraron retrasos en la habilitación de la MIDS.	Las cargas de información no se ajustaron a la calendarización predeterminada.
Georreferenciación de proyectos y obras	Ausencia de criterios definidos para la georreferenciación de proyectos	Se detectó la ausencia de criterios establecidos y uniformes para la georreferenciación de proyectos por parte de la Secretaría del Bienestar.	Esta situación ocasionó observaciones en la plataforma a algunos proyectos, sobre todo de alumbrado público, que se tuvieron que subsanar desde el Municipio de manera acuciosa y con retrabajos.
Ejecución de las obras	Solicitud de modificaciones en las obras	Durante la ejecución de obras el año 2020 hubo ocasiones en las que el SIAPA solicitó modificaciones a los proyectos estando estos en marcha.	Suspensión temporal de los trabajos en algunas obras en ejecución, además de los retrabajos resultantes de las modificaciones.
	Peticiones de modificación de contratos	Existieron observaciones por parte de personal del gobierno federal en las que se pedía separar contratos de obra en ejecución, dado que abarcaban más de una ZAP.	El Municipio argumentó que aceptar y atender la observación significaría fragmentar contratos, lo cual está prohibido en las normas vigentes.

Actividad del proceso	Cuello de botella detectado	Descripción	Consecuencia
Seguimiento a los proyectos y obras en las plataformas digitales del gobierno federal	Retroalimentación de las plataformas a destiempo	En el ejercicio evaluado, personal del gobierno federal realizó observaciones a los proyectos en la plataforma en días inhábiles y a pocas horas de vencer el plazo para subsanarlas.	Carencia de respuesta oportuna a las observaciones.
Seguimiento y resolución de observaciones	Comunicación dispersa entre órdenes de gobierno	En el 2020 se suprimió la figura del enlace entre el gobierno del estado y la Secretaría del Bienestar. Esta última dependencia cambió al personal que laboraba en el FAIS.	Dispersión de información y fractura de canales de comunicación consolidados y funcionales.
Seguimiento y resolución de observaciones	Inconsistencia en los criterios de revisión de proyectos.	Los criterios de revisión de los proyectos en las plataformas fueron múltiples, confusos e inconsistentes. Cada persona que revisaba desde el gobierno federal tenía un punto de vista diferente sobre un mismo asunto.	La variedad de criterios en las revisiones ocasionó que solventar las observaciones se tornara en un asunto extremadamente difícil, a pesar de que desde el Municipio se trató de responder en tiempo y forma.

Actividad del proceso	Cuello de botella detectado	Descripción	Consecuencia
	Comunicación limitada entre el Municipio y autoridades federales	Durante el 2020, los canales de comunicación habituales se cancelaron y la Secretaría del Bienestar habilitó exclusivamente la comunicación vía telefónica, con líneas y personal insuficientes.	Debido a que cualquier asunto relacionado con el Fondo se debió tratar vía telefónica, la comunicación se retrasó y se tornó muy difícil, dado que la figura del enlace dejó de existir y el asunto tuvo que desahogarse con la persona que contestara la llamada, que a menudo no tenía las respuestas requeridas. El Municipio tuvo que certificar ante Notario las capturas de pantalla y grabar las llamadas para comprobar que intentaron cumplir en tiempo y forma con las disposiciones y responder a las observaciones.
Entrega y finiquito de la obra	Retrasos en las conexiones a la red de obras de agua potable.	En algunos casos SIAPA tardó en dar la autorización para el entronque con las obras con la red de agua potable.	Demora en la entrega de las obras a los beneficiarios.

Fuente: elaboración propia

6. Análisis FODA

Para la realización del análisis FODA, los evaluadores identificaron las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del Fondo utilizando la metodología planteada en el Documento 1 de esta evaluación. Tomando como base al CONEVAL¹¹, en un primer momento, se enlistaron los elementos internos o capacidades de gestión del Fondo tanto humanos como materiales que fueron utilizados para lograr su fin. Estos elementos representan las fortalezas del FISM en el ejercicio evaluado. Asimismo, se identificaron las oportunidades del Fondo, que son aquellos factores externos no controlables que pueden significar elementos potenciales para mejorar el proceso.

Por el otro lado, se localizaron las áreas de oportunidad en el ejercicio 2020 del Fondo, con la finalidad de establecer sus debilidades y amenazas. En cuanto a las debilidades, se enlistaron aquellas limitaciones y fallas de los procesos internos que representaron obstáculos importantes para el logro de los objetivos del Fondo. Con relación a las amenazas, se detectaron los factores externos que de alguna manera impidieron el flujo adecuado y oportuno del proceso del FISM 2020 en San Pedro Tlaquepaque.

6.1 Fortalezas

6.1.1 *Práctica y experiencia*

En las entrevistas realizadas no hubo un solo señalamiento hacia la falta de experiencia o capacidad por parte del personal para operar el fondo, por el contrario, los informantes hicieron hincapié en que se trata de un programa bien conocido por todos los participantes. Específicamente el licenciado Fernando Ríos, titular de la Contraloría Ciudadana, atribuyó el éxito del ejercicio 2020 a la continuidad que ha permitido la reelección en el gobierno municipal, ya que año con año los servidores públicos adquieren experiencia y habilidades que se reflejan en la aplicación cada vez más eficiente de los recursos del Fondo.

¹¹https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/Criterios_elaboracion_FMyE.pdf

6.1.2 Canales de comunicación

La experiencia y la práctica a las que se han hecho referencia en el punto anterior tienen efectos en la comunicación sostenida entre las dependencias involucradas. A decir de los entrevistados, las formas de interactuar e intercambiar información se han refinado con el paso de los años, al grado que casi todos los informantes calificaron como “buena” la comunicación.

En este punto resalta la valoración positiva que recibe un canal de comunicación en particular: el chat de *Whatsapp*. Se trata de un grupo que involucra a funcionarios de nivel medio y alto, procedentes de diversas áreas y cuyo aspecto en común es la participación activa en el ejercicio del Fondo. Este medio es utilizado principalmente para solucionar dificultades, agilizar procedimientos y contribuir a la difusión de avances y noticias sobre el Fondo. La utilidad y eficiencia de este canal de comunicación se atribuye a los incentivos que genera entre los participantes, quienes se esmeran en resolver los asuntos que ahí se comparten, con el objetivo de mantener una percepción positiva de sus áreas ante las demás.

6.1.3 Apertura del Municipio hacia la ciudadanía

En el ejercicio 2020 del FAIS, las dependencias del gobierno municipal demostraron apertura hacia la ciudadanía con respecto a la recepción de solicitudes de obras públicas. A decir de varios entrevistados, las peticiones de obra se recibieron por diversos medios: de manera presencial en varias dependencias, por correo electrónico, por teléfono, a través de redes sociales y por el conducto de los regidores y delegados.

Este punto se valora como una fortaleza para efectos de esta evaluación en medida que la ciudadanía tiene varios medios para manifestar las necesidades de infraestructura en sus comunidades, lo cual a su vez refuerza los objetivos de gobernanza bajo los cuales el gobierno municipal conduce su actuar, según el decir de la arquitecta Sandra Hernández.

6.1.4 Eficacia en el manejo del Fondo

A pesar de las dificultades que se detallan en los siguientes apartados, el ejercicio del Fondo es evaluado de manera muy positiva por parte de los informantes. Al ser un Fondo anual,

delimitado en sus posibilidades y focalizado en sus objetivos, los entrevistados utilizaron como principales indicadores el ejercicio del recurso y la entrega de las obras. Es pertinente señalar que el gobierno municipal entregó resultados satisfactorios en ambos rubros.

El abogado Eduardo Huerta, director de normatividad, apuntó:

“Desde el año 2018 hemos estado muy bien en el FAIS. Hemos sido muy puntuales, salvo por las complicaciones ajenas”.

Por su parte, el licenciado David Mendoza, titular de la Dirección de Egresos, señaló:

“El Fondo se ejerce con oportunidad, al 100% y esto se ha perfeccionado con el tiempo”.

Finalmente, el ingeniero Sergio Gutiérrez, adscrito en su momento a la Dirección de Obras Públicas y actualmente retirado, se basó en ambos indicadores para afirmar lo siguiente:

“El 2020 fue un buen año. Se cerró en tiempo y forma en el mes de diciembre, ya que el recurso se ministró con oportunidad”.

6.2 Oportunidades

6.2.1 Condiciones adecuadas de infraestructura

De acuerdo con los informantes, la planeación con respecto al Fondo ha observado consistencia desde el ejercicio 2015. Específicamente, la DGPP ha otorgado prioridad a las obras relacionadas con la dotación de agua potable, por lo que para el ejercicio 2021 y subsecuentes, la cobertura en el municipio será casi total.

Dicha planeación es calificada por el equipo consultor como una oportunidad, en virtud de que el gobierno municipal se encuentra cerca de aliviar una de las áreas más acuciantes para las cuales se ha diseñado el Fondo: el agua. Así, el Municipio no se encuentra en una situación de urgencia, lo que le permite explorar obras que mejoran la calidad de vida de sus habitantes más allá de la satisfacción de necesidades básicas.

6.2.2 Estabilidad del fondo

El FAIS nació en 1997 con la adición del capítulo V en la Ley de Coordinación Fiscal. Desde entonces, se ha convertido en un recurso esencial para la operación de los gobiernos municipales. San Pedro Tlaquepaque no es la excepción, ya que los funcionarios entrevistados identificaron como una de las principales oportunidades el hecho de que el Fondo es constante y se encuentre prácticamente libre de amenazas. Dicho de otro modo, los operadores del FAIS saben que el municipio puede contar con al menos una cierta cantidad de transferencias que le permiten emprender obras públicas de infraestructura básica.

El licenciado David Mendoza, titular de la Dirección de Egresos, resaltó que el Fondo se encuentra completamente libre de cabildeo, ya que los recursos se asignan conforme a una fórmula establecida por la federación y no existe posibilidad alguna de que los montos se modifiquen por medio de negociaciones extraoficiales. Así, cada año el municipio tiene la ventaja de conocer la cantidad exacta de recursos que recibirá. Al preguntar al informante sobre la puntualidad y el cumplimiento de las ministraciones, él mencionó que los recursos fueron recibidos en tiempo y forma durante el año evaluado, lo que permitió llevar a cabo un ejercicio adecuado de los mismos.

6.2.3 Evaluaciones anteriores al Fondo

Además de la experiencia que han acumulado los servidores públicos en el gobierno municipal con respecto al ejercicio del FAIS, se han contratado algunas investigaciones evaluativas en años anteriores. En 2017 se llevó a cabo una evaluación complementaria con énfasis en la percepción del beneficiario, una evaluación específica del desempeño en el ejercicio 2016 y una evaluación de procesos para el 2015.

La relevancia de estos instrumentos radica en que el municipio cuenta con información técnica, científica y de generación profesional que enriquece el conocimiento acerca del Fondo: sus fortalezas, debilidades, oportunidades, amenazas, desempeño, consistencia, resultados e incluso la percepción de los beneficiarios acerca del actuar gubernamental.

6.3 Debilidades

6.3.1 Manuales de procedimientos y flujogramas desactualizados

Entre los documentos provistos por la Dirección General de Políticas Públicas se encontró el Manual de Procesos para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal FAISM (MPP-DGPP-900). Si bien se trata de un instrumento caracterizado por un alto grado de claridad y lógica secuencial, el manual tiene dos debilidades: a) el Fondo se ha modificado desde el momento de la publicación del manual, de tal manera que se han añadido, ampliado y suprimido procedimientos y actividades que es necesario actualizar; y b) en las entrevistas con los funcionarios participantes se hizo evidente que el manual no es un instrumento de trabajo al que se recurra con frecuencia o incluso del cual se tenga conocimiento en lo absoluto.

Tal fue el caso del titular de la Dirección de Egresos, quien basa sus actividades como parte del Fondo en un manual interno de su dependencia, el cual contiene algunos procedimientos esenciales como el pago para los contratistas, pero no es del conocimiento del resto de las áreas. Por su parte, la contadora Elizabeth Contreras, adscrita a la DGPP, refirió que se requiere aterrizar bien el proceso del FAIS y hacer el flujograma y un manual que se apruebe por cabildo para que todas las áreas le den seguimiento adecuado a cada etapa.

6.3.2 Relaciones asimétricas con dependencias estatales y federales

Una de las debilidades más significativas y probablemente la más mencionada por los funcionarios entrevistados se basa en la posición que ocupa el gobierno municipal frente a otros organismos con los cuales debe interactuar para efectos del Fondo. En primer lugar, el gobierno municipal sostiene relaciones intensas con la Secretaría de Bienestar, dependencia encargada del Fondo a nivel federal.

Ante la Secretaría de Bienestar, el gobierno municipal es débil, pues la interacción entre ambos se basa en un esquema de dependencia, en el cual el municipio es visto como el interesado y la primera es percibida como la autoridad. En este marco de relaciones asimétricas, el gobierno municipal se enfrenta a las dificultades que supone atender las demandas de la Secretaría de Bienestar, aunque estas no siempre sean claras o sustentadas en las reglas de operación y otros lineamientos del Fondo, como se verá en otro apartado.

La segunda relación asimétrica que sostiene el gobierno municipal en el ejercicio del FAIS es con el Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA). Para comprender mejor este punto es necesario recordar que una parte importante de las obras que se ejecutan con recursos del Fondo tienen que ver con los servicios de agua potable y alcantarillado, por lo tanto, se involucra a este organismo en algunas partes del proceso.

De nuevo, la relación del gobierno municipal con el SIAPA es asimétrica, ya que este último es un organismo con influencia metropolitana o intermunicipal, además de ser el beneficiario o quien proveerá del servicio. Al “tener la sartén por el mango”, el SIAPA suele entorpecer el avance de las obras, solicitando requerimientos especiales, exigiendo modificaciones y pidiendo estudios adicionales.

En palabras de uno de los informantes:

“las factibilidades (estudios de factibilidad) del SIAPA lo complican todo... Ellos no invierten nada en infraestructura, pero sí dictan todo lo que se debe hacer con ella”.

Con el SIAPA, el gobierno municipal también enfrentó otro tipo de problemas, como el referido por el licenciado Eduardo Huerta. De acuerdo con el informante, la dirección de Obras Públicas se vio en la necesidad de suspender las obras para que no corrieran los plazos de ejecución. También, en algunos casos en los que las obras ya se encontraban terminadas físicamente, el SIAPA no entregó a tiempo las autorizaciones correspondientes para efectuar el entronque de la obra con la red, lo cual afectó a su vez la publicación de los informes trimestrales que exige el Fondo.

Al respecto, el ingeniero Sergio Gutiérrez, también adscrito en aquel momento a la DGPP, confirmó lo señalado, al considerar que no existen problemas internos en la ejecución del Fondo, ya que cada dependencia hizo lo que le tocaba y la comunicación siempre fue buena. El problema se dio con dependencias externas como el SIAPA, quienes suelen cambiar las especificaciones de las obras del FAIS cuando éstas ya se encuentran en curso. Al preguntar al informante sobre las opciones que se tienen para dirimir esos conflictos, el ingeniero Gutiérrez refirió que siempre se tiene que acatar lo que SIAPA observa, ya que a pesar de que el recurso es federal y lo ejerce el municipio, es el SIAPA quien “recibe” la obra y hace uso de ella.

6.3.3 Comunicación dispersa entre las dependencias municipales y las estatales o federales

Si bien la gran mayoría de los informantes expresó de manera muy clara una percepción positiva acerca de la comunicación entre las dependencias del gobierno municipal y esto ya se ha señalado en el apartado de fortalezas, el equipo consultor pudo identificar que la comunicación al interior del gobierno municipal es deficiente en algunos momentos.

En ese sentido, la debilidad deriva de las relaciones que sostiene el municipio ante las dependencias externas al mismo y de las tareas que dicha interacción supone. En ese sentido, los organismos metropolitanos, estatales y federales involucrados en el Fondo se pueden dirigir a cualquiera de las dependencias del gobierno municipal para requerir información y correcciones, pero no siempre el área que recibe el contacto es la que puede resolver los requerimientos, de tal forma que necesita conseguir información y eso acumula más trabajo y entorpece los procesos.

Al respecto, la contadora Elizabeth Contreras, adscrita a la DGPP, comentó que en ocasiones no se siguen los canales de comunicación y que hay “bomberazos” que se tienen que resolver y dejan de seguirse los procesos como debe ser. Asimismo, al presentarse un problema se tiene que dialogar directamente con las áreas, con las personas que intervienen en el proceso y hasta con los propios contratistas cuando hay dudas y para solventar observaciones.

De forma similar, el contralor Luis Fernando Ríos, reconoció que se requiere fortalecer la vinculación entre las dependencias cuando se trata de dar cumplimiento ante los organismos externos, ya que desde el ejercicio 2020 hasta el momento de la entrevista, cada dependencia trabaja su información de manera independiente. Este hecho no es menor de acuerdo con el informante, ya que obliga a efectuar una segunda tarea que involucra revisar y conciliar que los datos “cuadren”. Al preguntar al entrevistado sobre una posible solución a esta debilidad, él consideró la necesidad de diseñar e implementar un sistema general que sirva como la fuente única de información. Esta sugerencia será retomada por el equipo consultor en el apartado correspondiente.

6.3.4 Dificultad para atender la diversidad de lineamientos

Es común y aceptable que cada dependencia esté familiarizada con los lineamientos relacionados con su área de especialidad, por ejemplo, que la DGPP tenga conocimiento de la

normatividad técnica propia de las políticas públicas, que la DPC domine las disposiciones sobre la gobernanza municipal, que la DGOP conozca la reglamentación sobre la infraestructura y que la Tesorería vigile el cumplimiento de las normas hacendarias. No obstante, al dominar un tipo específico de normatividad (el propio), las dependencias suelen ignorar el resto. Esto se convierte en una debilidad cuando se ejerce un programa como el FAIS, que involucra aspectos de distintas áreas y demanda el cumplimiento de ordenamientos diversos.

Un ejemplo de lo anterior fue referido por la contadora Elizabeth Contreras, quien recordó una situación presentada en el ejercicio 2020 del FAIS. En ese momento, la DGPP recibió el listado de obras a realizar, las cuales satisfacían los lineamientos del resto de las dependencias, pero contravenían a la normatividad del Fondo, de tal forma que la informante se enfrentó a la imposibilidad de cargar los proyectos en la plataforma ante el riesgo de incumplir con las disposiciones que ella conoce y otros actores ignoran.

Otro ejemplo que ilustra esta debilidad fue narrado por el licenciado Eduardo Huerta, quien recordó las dificultades que supuso la resolución de observaciones realizadas por parte de la federación, en las que se pidió a la DGOP que se contrataran las obras según los criterios derivados de las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP). Lo anterior provocó una contradicción en los lineamientos, pues mientras el resto de las dependencias involucradas no señaló el hecho como una inconsistencia, el licenciado Huerta les hizo saber que la petición recibida obligaría a fraccionar la obra, lo cual está prescrito como una falta grave en los términos de la normatividad que el informante domina.

6.3.5 Concentración del conocimiento y la experiencia en el personal y no en documentos permanentes

Para explicar mejor este punto es necesario recordar que los términos de referencia de esta evaluación distinguen dos fuentes principales de información: el análisis de gabinete y el trabajo de campo. En ese sentido, el equipo consultor detectó un desequilibrio importante en la calidad de la información obtenida, pues los documentos y archivos ofrecieron muy pocos elementos para el análisis, mientras que las entrevistas aportaron la mayor cantidad y calidad de datos, hechos y percepciones.

Al respecto, la arquitecta Sandra Hernández compartió esta apreciación al considerar que los servidores públicos de carácter técnico que operan el Fondo “a pie de calle” son depositarios

de mucha información y conocimientos, sin embargo, estos no son transcritos a documentos ni a archivos sistematizados. El hecho se juzga como una debilidad en tanto los servidores públicos son personas que pueden ausentarse por distintos motivos, entonces, sus conocimientos deben trasladarse a documentos consultables, de tal modo que no interrumpa la operación del Fondo.

Lo anterior fue confirmado en la propia evaluación, ya que después de haber finalizado la etapa del análisis de gabinete y al cabo de seis entrevistas, todavía existían vacíos de información importantes en la parte del proceso relacionada con la supervisión física de las obras y con los aspectos ingenieriles de las mismas. Al pedir referencias tanto al resto de los entrevistados como al enlace de la evaluación acerca de una persona que pudiera profundizar en estos asuntos, apareció de forma unánime el nombre del ingeniero Sergio Gutiérrez, quien ya no se encontraba laborando en la administración municipal.

Si bien el ingeniero accedió de manera gentil y desinteresada a ser entrevistado para efectos de la evaluación, debe quedar como aprendizaje para el gobierno municipal la necesidad de legar los conocimientos y experiencias del servicio público en otras personas y, sobre todo, en documentos consultables, de tal manera que cuando sus principales depositarios se ausenten, los procesos no se vean afectados considerablemente.

6.3.6 Ausencia de indicadores confiables para el monitoreo del Fondo

El FAIS tiene las características técnicas necesarias para poder ser evaluado, sin embargo, el gobierno municipal no cuenta con indicadores que permitan valorar los resultados e impactos de su ejercicio en las condiciones de vida de la población y más bien se limitan a medir el desempeño de una manera superficial.

A decir del propio titular de la Dirección de Planeación y Programación de Políticas Públicas, Pablo López Villegas, en cumplimiento de lo que la Auditoría les pide, se elabora una matriz de indicadores de desempeño, que no es hecha con la metodología de marco lógico. Se trata de una versión simplificada que tiene solo un renglón y sirve para alinear los objetivos. A cada dependencia se le asigna un indicador, pero se tiene uno muy “amable”, éste se consensa con el área que lo opera y se reporta a la Auditoría. Así, el entrevistador reconoció que en el FAIS existe todo un proceso para recibir solicitudes de obra y realizarlas, pero no se observa un proceso más elaborado de planeación.

6.3.7 Falta de diagnósticos actualizados para la toma de decisiones

La actual administración del gobierno municipal de San Pedro Tlaquepaque se ha mantenido desde el año 2015, por lo tanto, es posible suponer que cada ejercicio del Fondo desde entonces hasta 2020 ha observado una planeación similar. Así lo ha afirmado el licenciado Pablo López al recordar que el gobierno municipal ha utilizado el Fondo para abatir problemas concretos desde 2015 siguiendo una estrategia en particular.

No obstante, la debilidad encontrada por el equipo consultor y reconocida por el entrevistado, es que la información con la que se planeó el ejercicio del Fondo en 2020 data de 2015, año en que se realizaron los diagnósticos que el gobierno municipal utiliza como vigentes. Al respecto, se presenta un ejercicio de paráfrasis a partir de la reflexión compartida por el licenciado Pablo López:

Seguimos usando información del 2015, pero se ha invertido mucho dinero (en obras públicas de infraestructura) desde entonces, así que no podemos suponer que estamos igual que antes. ¿Qué tal si creemos que hay una cobertura del 30% en el papel, pero en realidad eso ya cambió? Por ejemplo, desde hace seis años se ha utilizado el Fondo para abatir el problema del agua y se ha mejorado mucho su cobertura. Entonces, ¿con base en qué diagnóstico se van a tomar las decisiones para priorizar las obras en los años siguientes?

Considerando esta debilidad, el entrevistado valoró la pertinencia de contar con un diagnóstico vigente y en permanente actualización sobre la infraestructura pública del municipio, para estar en posibilidad de elaborar mejores proyectos.

6.4 Amenazas

6.4.1 Contexto de pandemia

El año 2020 ha sido complicado para casi todas las actividades humanas, pues la pandemia ocasionada por la COVID-19 ha trastocado los procedimientos y formas habituales con severidad. El ejercicio del FAIS en San Pedro Tlaquepaque no estuvo exento de estas dinámicas y sus efectos se observan en distintas formas.

En la experiencia de la contadora Elizabeth Contreras, la pandemia ocasionó problemas en el ejercicio del Fondo, dado que hubo algunos actores clave para el proceso que estuvieron en

confinamiento dadas sus características etarias y de salud, de modo que su ausencia retrasó las actividades y agregó dificultades en algunos otros casos. Además de las ausencias y de la implementación paulatina del trabajo a distancia, la informante recuerda varios movimientos de personal ocasionados por la pandemia, lo cual “trabó” algunos asuntos (no referidos en específico), dado que los enlaces de las dependencias no siempre estaban definidos y no había con quién desahogar los pendientes de esas áreas.

Otras complicaciones sensibles se debieron a que el Fondo es, tanto en esencia como en la práctica, un programa que requiere y se nutre de la participación de distintos actores y de la interacción constante entre ellos, mismas que se vieron limitadas por las medidas sanitarias de distanciamiento y contención. Especialmente, la pandemia privó al ejercicio 2020 del desempeño óptimo de una figura esencial para el mismo: los comités de participación social.

A decir de la arquitecta Sandra Hernández, las capacitaciones previstas para los miembros de los comités no pudieron completarse (“no cuajaron”), pues no se generó el interés esperado debido a la pandemia.

Por su parte, la licenciada Samantha Núñez, adscrita a la DPC, reafirmó la amenaza detectada al proceso, al narrar su experiencia en la entrega formal de las obras:

“Convocamos a los comités, pero por la pandemia no van muchas personas. Al finalizar la obra se invita a los encuestados, a los vecinos y a los comités para ir al acto de entrega con la presidenta... A veces es difícil encontrar a las personas del comité cuando se va a buscarlas”.

6.4.2 Cambios constantes e incompetencia en los organismos estatales y federales

Desde la primera hasta la última entrevista, los informantes señalaron que hubo cambios en el personal de los organismos revisores del Fondo, especialmente en la Secretaría de Bienestar y en la oficina estatal que servía como puente entre la federación y los municipios jaliscienses para efectos del Fondo.

Primero, la contadora Elizabeth Contreras reconoció que una de las fortalezas de los ejercicios anteriores al 2020 había sido la comunicación eficaz y estrecha con una sola persona que fungía como enlace en cada área o dependencia federal y estatal. En cambio, para el ejercicio 2020 se suprimió la oficina que daba seguimiento prácticamente personalizado a los municipios ante la

federación, entre cuyas ventajas se encontraba la resolución de conflictos, el desahogo de cuellos de botella, la agilización de procedimientos y otras ventajas.

La arquitecta Sandra Hernández comentó un escenario similar cuando reconoció que el gobierno municipal ha tenido problemas como ejecutor del gasto y lo atribuyó en buena medida a que el personal de la Secretaría de Bienestar fue reemplazado por servidores públicos con los cuales no se alcanzó un grado de colaboración cercano al que se tenía con los empleados anteriores. En otros casos, algunos informantes calificaron al nuevo personal de la Secretaría de Bienestar como incompetentes.

Por su parte, el titular de la Contraloría Ciudadana, Luis Fernando Ríos, aseguró que el ejercicio 2020 tuvo complicaciones derivadas de los cambios en el personal que efectuó el gobierno federal (Secretaría de Bienestar). Esta rotación llevó a que se cambiara la dinámica adecuada con la que se venía trabajando en años anteriores.

Finalmente, el ingeniero Sergio Gutiérrez también tuvo conocimiento de estos inconvenientes, al señalar que hubo muchas complicaciones debido a que las personas del gobierno federal que revisaron la información no estaban familiarizadas con la operación del Fondo.

6.4.3 Incumplimiento en los tiempos de apertura de las plataformas del Fondo

Uno de los requerimientos más importantes para la ejecución del Fondo consiste en la alimentación de distintas plataformas digitales por parte del municipio de acuerdo con sus avances, sin embargo, hubo ocasiones en las que el municipio se encontró en posibilidades de cargar la información a las plataformas, pero éstas no estuvieron habilitadas conforme a lo señalado en los calendarios vigentes.

El licenciado Pablo López recordó que la información en los primeros trimestres de 2020 se subió en tiempo y forma, pero la retroalimentación no se recibió a tiempo, es decir, no se les dio el tiempo suficiente o necesario para subsanar las observaciones dentro de la plataforma. El licenciado López también reconoció que hubo errores al subir información, en específico ciertos requisitos que no se pedían antes, como son las fotografías.

La contadora Elizabeth Contreras, principal responsable de la tarea de cargar información en las plataformas digitales, fue enfática en este punto al destacar que no existen criterios definidos para realizar la georreferenciación que se pide, lo que ocasionó observaciones por

parte de los revisores, pero se tuvo que hacer varias veces el trabajo de capturar en la plataforma, porque el sistema borraba los avances. Al mismo tiempo, la informante menciona que revisar el estado de los proyectos es una tarea cotidiana, pero no se habilita en tiempo la plataforma. Asimismo, los conductos para subir la información no estuvieron habilitados en tiempo y forma. Finalmente, la contadora mencionó que en 2020 se trabajó mucho más que otros años.

6.4.4 Revisiones externas con faltas de criterios y estandarización

Probablemente, el obstáculo más importante al que se enfrentó el gobierno municipal de San Pedro Tlaquepaque en el ejercicio 2020 del FAIS fue la falta de criterios de revisión por parte de la instancia supervisora del gobierno federal. La contadora Elizabeth Contreras, enlace para el seguimiento de los proyectos del Fondo, comentó que diferentes personas hacen las revisiones, entonces los criterios son múltiples y diferentes, entonces el proceso de revisión es lento y no deja tiempo al municipio para solventar las observaciones. Asimismo, las revisiones son inconsistentes y los proyectos quedan en estatus amarillo en la plataforma, ocasionando problemas de operación y rendición de cuentas.

El contralor, Luis Fernando Ríos, reforzó el reconocimiento del problema al recordar que los criterios de quienes revisaban la información desde la Ciudad de México son muy diversos y eso complica el seguimiento. También mencionó que hubo contradicciones en el estatus de los proyectos (en la plataforma) y dado que la Auditoría Superior revisa este Fondo, se decidió evidenciar el cumplimiento de las actividades correspondientes al Municipio, particularmente en el llenado de la plataforma MIDS.

Asimismo, el licenciado David Mendoza aseguró que por parte de la Dirección de Egresos no hubo complicaciones para dar seguimiento a los proyectos y obras en las plataformas del gobierno federal, pero sí estuvo enterado de las complicaciones que existieron entre la DGPP y la Secretaría de Bienestar, ya que el personal de ésta última utiliza criterios cambiantes y se respalda en la interpretación de servidores públicos sin experiencia.

Finalmente, el licenciado Huerta recuerda que una de las observaciones hechas por el gobierno federal contravenía a la legislación básica por la que se rige la contratación de obras públicas. Al respecto, el informante relató que dicha observación fue inoportuna, ya que se dio incluso cuando las obras ya estaban concluidas. Específicamente, se les pidió que dejaran sin efecto los

contratos y que se hicieran unos nuevos, lo cual el informante reconoce como imposible basado en su profesión de abogado.

6.4.5 Canales de comunicación limitados con las dependencias federales

La inconsistencia en la revisión de los proyectos es un problema ajeno al gobierno municipal, pero condiciona de manera muy sensible el ejercicio del Fondo. Luego, este problema pudo haber sido resuelto si hubiera existido una comunicación eficaz entre el gobierno municipal y la Secretaría de Bienestar, sin embargo, lejos de ser de esa manera, la interacción se convirtió en un problema por sí misma.

La contadora Elizabeth Contreras dijo al respecto que cuando hay problemas para dar seguimiento a los proyectos en las plataformas se tiene que contactar vía telefónica con el representante del gobierno federal, que no es una persona específica, sino que se habla con quien conteste la llamada.

Asimismo, al preguntar a la informante sobre las dificultades que encontró para cumplir con la publicación de los informes trimestrales, narró un hecho que el equipo consultor se permite parafrasear a continuación con base en las anotaciones realizadas:

“Sí (tuvo dificultades), dadas las inconsistencias de las observaciones... Hacienda no dio alternativas y no recibió por escrito los proyectos... Se hicieron capturas de pantalla, se certificaron ante un notario público... Los proyectos nunca pasaron de amarillo a verde, no obstante, se migraron a Hacienda, posiblemente por un acuerdo con la Secretaría de Bienestar... Se grabó una llamada telefónica con el personal del gobierno federal para comprobar que se hicieron las cosas bien... Se habló con cinco personas diferentes del gobierno federal, que al final no resolvieron el problema”.

6.4.6 Falta de capacitación especializada o avanzada por parte de la Secretaría de Bienestar

Ante la inconsistencia en los criterios y las fallas de comunicación entre el gobierno municipal y la Secretaría de Bienestar, aparece la capacitación adecuada como una posible solución a los cabos sueltos que dejan los primeros dos problemas. No obstante, en todo el ejercicio 2020 ninguno de los entrevistados recibió capacitación con respecto a los cambios en la ejecución del Fondo y tampoco mencionaron la participación de otros compañeros en una actividad de esta clase.

Al respecto, la contadora Elizabeth Contreras mencionó que las capacitaciones por parte de la Secretaría de Bienestar se suspendieron en 2020 debido a la pandemia. Incluso, el gobierno municipal solicitó acudir a la Ciudad de México a dirimir los asuntos pendientes, pero les informaron que no se estaban recibiendo visitas por el momento. Para solventar la falta de capacitación, que a su vez provocaba obstáculos y errores, el gobierno federal hizo llegar al Municipio una serie de diapositivas, pero a juicio de la informante, éstas no contenían la información necesaria y eran poco útiles dado su nivel muy básico. La contadora incluso pudo identificar que se trataba de las mismas diapositivas difundidas en años anteriores, con modificaciones menores.

Figura 2. Resumen FODA



Fuente: elaboración propia

7. Hallazgos y resultados

El ejercicio 2020 del FAIS en San Pedro Tlaquepaque observó una marcada inclinación hacia la presencia de amenazas, es decir, a condiciones externas al gobierno municipal que afectaron el funcionamiento adecuado de sus procesos. En primer lugar, el ejercicio evaluado se desarrolló en un contexto de grandes complicaciones derivadas de una pandemia que ha paralizado al mundo entero.

Luego, el ejercicio coincidió con una serie de cambios profundos en la organización y estructura de la Secretaría de Bienestar, quien es el organismo supervisor del Fondo. Los cambios organizacionales interrumpieron la buena comunicación que existió en años anteriores y a la cual los entrevistados atribuyeron una parte importante del éxito del Fondo hasta entonces.

El personal entrante en la Secretaría de Bienestar, además del desconocimiento de los procesos, generó obstáculos para el gobierno municipal en dos vías: a) al no establecer criterios estandarizados y claros para el señalamiento de observaciones en la plataforma digital y b) en las dificultades para entablar comunicación por vía telefónica para dar seguimiento a dichas observaciones.

Además de lo anterior, el gobierno municipal no recibió capacitación por parte de la Secretaría de Bienestar para conocer las disposiciones y aspectos que fueron modificados del ejercicio 2019 al 2020. Asimismo, la instancia federal no cumplió con los plazos de apertura de las plataformas digitales, aun cuando el gobierno municipal se encontraba en posibilidad de cumplir con su alimentación.

Si bien los puntos anteriores son ajenos al Municipio, éste también cuenta con debilidades. La primera de ellas, sin orden de importancia, radica en que las dependencias involucradas no se han dado a la tarea de actualizar sus manuales de procedimientos y flujogramas, lo cual resulta indispensable en un contexto externo tan inestable como el que señalan los informantes.

Luego, el gobierno municipal es débil por sí mismo ante los organismos intermunicipales y federales con los cuales debe relacionarse para efectos del Fondo. Así, el Municipio se involucró en una dinámica en la que debió cumplir con el ejercicio del Fondo como tal, al

mismo tiempo que intentó satisfacer los requerimientos y demandas de los organismos externos, aun cuando sus solicitudes parecieran erróneas y pusieran al Municipio en una contradicción jurídica.

En esta dinámica confusa de comunicación entre el gobierno federal y las dependencias municipales, éstas últimas pueden mejorar la forma en la que interactúan para “cerrar filas”, dar mejores respuestas a las observaciones de los organismos externos. Además, se detectó que los servidores públicos conocen la normatividad relacionada con su área de trabajo, pero desconocen la correspondiente a otros temas, lo cual representó un par de desencuentros relatados en el apartado anterior.

Luego, con respecto al personal, resulta una fortaleza el hecho de que existan servidores públicos con amplia experiencia en el ejercicio del Fondo y la operación de recursos federales, sin embargo, estas personas pueden ser depositarias únicas de dichos conocimientos y cuando se ausentan por algún motivo, comprometen el mejor aprovechamiento de los procesos.

En términos de planeación, el gobierno municipal carece de indicadores que no solo midan el desempeño de una manera amable y cómoda para satisfacer las metas con facilidad, ya que lo deseable sería poseer mediciones que apunten a conocer resultados e impactos en aspectos más específicos de la calidad de vida de los habitantes, ya que hasta el momento solo se cuantifican los avances y el desempeño del municipio como instancia ejecutora. En segundo término, también es necesario llevar a cabo diagnósticos sociodemográficos con una frecuencia mayor, ya que las decisiones de planeación se llevan a cabo con base en datos cuya vigencia se ha perdido incluso con el avance mismo del Fondo en años anteriores.

En cuanto a las oportunidades, el gobierno municipal tiene varios elementos a favor. En primer lugar, la planeación efectuada en los ejercicios anteriores del Fondo ha permitido aliviar la presión que supone contar con una cantidad importante de colonias y asentamientos sin acceso a los servicios básicos. Así, el Municipio otorgó prioridad en su momento a la dotación de agua potable y en la actualidad la cobertura se encuentra cerca del cien por ciento, lo cual permite proyectar obras más diversas.

Luego, el Fondo, a pesar de los cambios constantes que sufre, es un programa consolidado: claro en sus fórmulas de cálculo para la asignación de recursos y es puntual en la ministración

de los mismos. Lo anterior permite una adecuada planeación y otorga la confianza al gobierno municipal para saber que podrá llevar a cabo obras de infraestructura básica año con año. En un tercer orden, el gobierno municipal cuenta con tres evaluaciones realizadas al Fondo en ejercicios anteriores, de tal forma que posee información técnica que permite ser consultada para mejoras continuas en la operación de los procesos.

Finalmente, a pesar de la gran cantidad de amenazas y debilidades que se presentaron en el ejercicio 2020, el gobierno municipal de San Pedro Tlaquepaque fue capaz de balancearlas con fortalezas importantes. La primera de ellas es la experiencia: en la gran mayoría de las entrevistas los informantes destacaron sus propias capacidades y las de sus compañeros, a las cuales atribuyeron una parte considerable de los resultados obtenidos. En el mismo sentido, la comunicación entre las dependencias y al interior de las mismas fue evaluada de manera positiva.

Otro aspecto positivo del ejercicio 2020 en San Pedro Tlaquepaque fue su apertura hacia la ciudadanía, quien tuvo una amplia variedad de conductos para hacer llegar las obras al gobierno municipal, luego en la etapa de ejecución encontró a su disposición algunas maneras de manifestar inconformidades y dudas, y finalmente, una vez entregadas las obras, existió la posibilidad de evaluarlas.

Por último, la mayor fortaleza que encontró el equipo evaluador en el ejercicio del Fondo 2020 es su eficacia. A pesar de los obstáculos, el gobierno municipal ejerció el recurso en tiempo y forma, asegura haber entregado todas las obras de manera adecuada, cerró el ejercicio fiscal, comprobó el mismo ante las instancias correspondientes y se declaró preparado para el año 2021.

8. Conclusiones y recomendaciones

El ejercicio del Fondo en 2020, como se ha mencionado en repetidas ocasiones, fue condicionado por factores externos al gobierno municipal. Por un lado, el programa se modificó y la instancia responsable no ofreció elementos suficientes para que los ejecutores se adaptaran de manera adecuada a los cambios, principalmente en términos de capacitación.

Luego, la dependencia responsable del Fondo realizó modificaciones sustanciales a su plantilla de personal, lo que interrumpió la coordinación con el gobierno municipal. También se dio cuenta de la falta de criterios específicos y sustentados para valorar el ejercicio del Fondo, especialmente con respecto al seguimiento de los proyectos en las plataformas del gobierno federal.

En cuanto a los aspectos positivos, el equipo evaluador encontró que la continuidad del personal que ejerce los recursos del Fondo, tanto de manera operativa como administrativa, ha sido un factor determinante en el profundo conocimiento que muestran los funcionarios públicos en torno al programa.

Sin haber sido una evaluación de consistencia y resultados, el acercamiento que se tuvo con los documentos e informantes permite concluir que su ejercicio fue eficaz. Esto, debido a que los recursos fueron ejercidos en su totalidad, se efectuaron todos los pagos a los contratistas y se entregaron todas las obras programadas dentro del tiempo establecido.

Así, tras llevar a cabo el análisis de gabinete y el trabajo de campo, el equipo consultor está en posibilidad de concluir que los cuellos de botella más relevantes para el ejercicio evaluado no recaen directamente en la responsabilidad del gobierno municipal, ya que se presentaron en forma de amenazas. Es por ello que las recomendaciones de la instancia evaluadora se han diseñado con miras a fortalecer los aspectos internos, ya que, ante las inconsistencias de los organismos externos a la administración municipal y a que la relación de ésta ante los primeros observa una jerarquía contundente, el Municipio debe aspirar a fortalecerse.

Desde luego, el hecho de que el ejercicio 2020 del Fondo se haya caracterizado por las amenazas y los factores externos, no exime al gobierno municipal de las debilidades detectadas. Con ello en mente, la instancia evaluadora se ha apoyado también en las debilidades del gobierno municipal para sugerir el plan de mejora que se expone a continuación.

9. Plan de mejora

La metodología utilizada permitió conocer a detalle el flujo del proceso del FISM en el ejercicio 2020, así como los aspectos positivos y negativos que influyeron en él. Así, los evaluadores cuentan con información suficiente para proponer un plan de mejora que consta de siete acciones propuestas o recomendaciones, mismas que se presentan a continuación.

Cabe destacar que, dados los alcances de esta evaluación, se decidió centrar las propuestas en las actividades del proceso que corresponden al ámbito municipal.

9.1 Actualización del manual de procesos del FISM

Si bien el Manual de procesos del FISM (MPP-DGPP-900) data del año 2018, algunos de sus elementos, como el diagrama de flujo, fueron elaborados a mediados de 2017. Desde entonces el Fondo ha observado distintas modificaciones y el Manual ha perdido vigencia de manera paulatina. Es por ello que el equipo evaluador considera de gran importancia que el gobierno municipal elabore un nuevo manual de procedimientos para el Fondo.

En este sentido, se sugiere que la elaboración de este nuevo manual se lleve a cabo de forma colegiada, es decir, con la participación activa de las dependencias involucradas en el ejercicio del Fondo. La observación se hace después de detectar que el manual MPP-DGPP-900 fue elaborado por la Dirección General de Políticas Públicas, donde se le conoce de manera adecuada. Sin embargo, el resto de los informantes que no se encuentran adscritos a esta dependencia, no emplean este manual de forma recurrente e incluso desconocen su existencia, al tiempo que reconocen el apego a manuales internos.

De esta manera, el nuevo manual deberá ser un instrumento: a) estandarizado, en medida que observe consistencia y ofrezca respuestas claras a las necesidades presentadas en la operación real del Fondo; b) neutro, en sentido que observe un balance razonable en su contenido, de tal forma que sirva a todas las dependencias involucradas; y c) pertinente, en cuanto sea actualizado de manera permanente para sostener su vigencia y utilidad.

Con relación al diagrama de flujo del programa contenido en el Manual, el equipo evaluador ha detectado su caducidad y por ende, situado dentro del plan de mejora la elaboración de un

nuevo flujograma, apoyado en dos necesidades: a) la de actualizar los procesos que se han modificado desde la elaboración del último flujograma en julio de 2017; y b) la de completar el diagrama con procesos que anteriormente se habían englobado en procesos más amplios, o bien, suprimidos del esquema.

Así, el equipo evaluador pone a disposición del gobierno municipal un nuevo diagrama de flujo para el ejercicio del Fondo. Dicho esquema se encuentra en el apartado 5.1 del presente informe y consta de 22 actividades, las cuales incluyen la descripción de cada fase, los documentos en los que se apoya, los responsables de implementarla y el producto esperado.

Tabla 5. Análisis de la recomendación 1. Actualización del manual de procesos del FISM

Proceso	Fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal FISM
Situación actual (hallazgo o problema detectado)	Manuales obsoletos y poco utilizados
Recomendación	Actualización del manual de procesos del FISM
Principales responsables de la implementación	Dirección de Políticas Públicas
Recursos e insumos necesarios para su implementación	Resultados de la Evaluación de Procesos Actualización de manuales Publicación de manuales en la Gaceta Municipal
Breve análisis de viabilidad de la implementación	Dado que en la presente evaluación se propone un diagrama de flujo actualizado y basado en la operación real del Fondo, la viabilidad de implementación es muy alta.
Efectos potenciales esperados	Los servidores públicos que intervienen en el proceso tendrán mayores y mejores herramientas para desarrollar las actividades que les corresponden.
Medio de verificación	Manual publicado
Nivel de priorización (alto, medio o bajo)	Alto

Fuente: elaboración propia

9.2 Elaborar un programa de capacitación interna

Si bien la capacitación del Fondo ha recaído en otros tiempos en enlaces de los gobiernos federal y estatal, se observó que en el ejercicio 2020 no se ofertaron cursos presenciales o virtuales, y los enlaces para tal efecto se suprimieron, situación que originó una serie de fallas en el proceso, que fueron desde la comunicación interinstitucional hasta la respuesta a observaciones en las plataformas oficiales del Fondo.

Ante este panorama, se propone al Municipio el diseño de un programa de capacitación interna con la información disponible, compuesto por un curso-taller dirigido a todos los participantes en el proceso, con el objetivo de dar a conocer los antecedentes del Fondo, su funcionamiento, analizar a detalle el proceso del mismo y lo que se espera de cada uno de los servidores públicos que intervienen en él de alguna manera.

Tabla 6. Análisis de la recomendación 2. Elaborar un programa de capacitación interna

Proceso	Fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal FISM
Situación actual (hallazgo o problema detectado)	Falta de capacitación
Recomendación	Elaborar un programa de capacitación interna
Principales responsables de la implementación	Dirección de Políticas Públicas
Recursos e insumos necesarios para su implementación	Materiales para la capacitación Tiempo y disposición de los directivos y operativos Sala equipada para capacitaciones
Breve análisis de viabilidad de la implementación	La viabilidad es alta, toda vez que se cuenta con los procesos actualizados y solo se debe elaborar el material para la capacitación.
Efectos potenciales esperados	Los servidores públicos que intervienen en el proceso tendrán claridad sobre el proceso en general y las actividades que les corresponden dentro del mismo.
Medio de verificación	Evidencias de las capacitaciones
Nivel de priorización (alto, medio o bajo)	Alto

Fuente: elaboración propia

9.3 Consolidación del proyecto de micrositio FISM

La dispersión de información y falta de unificación de datos fueron una constante durante el ejercicio 2020 del FISM en San Pedro Tlaquepaque. Además, existieron controversias con otros órdenes de gobierno que obligaron al Municipio a adoptar medidas inéditas a fin de comprobar el estatus de las obras que se realizaron con el Fondo.

Una solución ideada y diseñada por funcionarios municipales fue la creación de un portal exclusivo para el seguimiento al FISM, que contendría la información disponible y actualizada de cada una de las obras aprobadas para el ejercicio actual. El micrositio aún no se publica, pero de concretarse, aportaría una herramienta muy útil durante el proceso y estaría sentando un precedente a emular por otros municipios.

Tabla 7. Análisis de la recomendación 3. Consolidación del proyecto de micrositio FISM

Proceso	Fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal FISM
Situación actual (hallazgo o problema detectado)	Concentración del conocimiento y la experiencia en el personal y no en sistemas o documentos permanentes
Recomendación	Consolidación del proyecto de micrositio FISM
Principales responsables de la implementación	Dirección General de Políticas Públicas
Recursos e insumos necesarios para su implementación	Plataforma municipal actualizada Información Publicación del micrositio
Breve análisis de viabilidad de la implementación	La viabilidad es muy alta, pues ya existe un avance considerable en la implementación del micrositio FISM de San Pedro Tlaquepaque.
Efectos potenciales esperados	Conocimiento del avance y estatus de cada obra financiada con el FISM en tiempo real Mayor transparencia y acceso a la información
Medio de verificación	Micrositio en operación verificable
Nivel de priorización (alto, medio o bajo)	Alto

Fuente: elaboración propia

9.4 Implementación de un sistema único de seguimiento al FISM

En consonancia con la propuesta anterior, se propone la implementación de un sistema de información estandarizada y única para dar seguimiento al FISM. La misma surge al detectarse la necesidad de una mayor coordinación entre dependencias internas en lo concerniente a la generación, flujo, publicación y almacenamiento de datos e información relacionada a las actividades del proceso del FISM en San Pedro Tlaquepaque.

Con el sistema único se buscará dejar atrás la concentración del conocimiento y datos exclusivamente en personas, para establecer y consolidar un sistema alimentado por cada una de las dependencias que intervienen en el proceso y así almacenar la información, que a la vez estará disponible para cualquiera que realice actividades relacionadas con el Fondo.

Tabla 8. Análisis de la recomendación 4. Implementación de un sistema único de seguimiento al FISM

Proceso	Fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal FISM
Situación actual (hallazgo o problema detectado)	Comunicación dispersa entre las dependencias municipales y las estatales o federales
Recomendación	Implementación de un sistema único de seguimiento al FISM
Principales responsables de la implementación	Dirección General de Políticas Públicas
Recursos e insumos necesarios para su implementación	Diseño de plataforma interna Datos actualizados Infraestructura Capacitación al personal
Breve análisis de viabilidad de la implementación	La viabilidad en el corto plazo es media, dado que se debe diseñar la plataforma y conseguir que todos los actores involucrados cedan la información de la que son depositarios.
Efectos potenciales esperados	Uniformidad de datos entre dependencias Agilidad en la respuesta a observaciones de la plataforma MIDS Facilitar el seguimiento al proceso por parte de los funcionarios involucrados
Medio de verificación	Sistema en pleno funcionamiento
Nivel de priorización (alto, medio o bajo)	Medio

Fuente: elaboración propia

9.5 Elaboración del diagnóstico de infraestructura municipal

Uno de los resultados derivados de las entrevistas aplicadas fue la identificación de una oportunidad de mejora desde el punto de vista de la planeación. Específicamente se detectó que la información con la cual se toman decisiones con respecto a las obras públicas por realizar con recursos del Fondo no se encuentra actualizada y en su mayoría data de 2015.

Desde aquel año, el gobierno municipal de Tlaquepaque ha invertido centenares de millones de pesos del FAIS para mejorar las condiciones de infraestructura básica, sin embargo, los datos sobre ella no son actualizados en el momento, por lo tanto, no es posible afirmar que las obras se realizan en los espacios en los que se tiene mayor necesidad, pues el estado de la infraestructura puede cambiar notablemente en un lustro.

Así, el equipo consultor sugiere como parte del plan de mejora el levantamiento de un diagnóstico específico sobre la infraestructura pública del municipio, cuyos cuestionarios e instrumentos sean aplicados periódicamente con la finalidad de mantener actualizados los datos. La información producida por el diagnóstico incrementará la legitimidad del ejercicio, pues otorgará la confianza de que los criterios con los que se eligen las obras se apegan a aspectos técnicos vigentes.

Tabla 9. Análisis de la recomendación 5. Elaboración del diagnóstico de infraestructura municipal

Proceso	Fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal FISM
Situación actual (hallazgo o problema detectado)	Falta de diagnósticos actualizados para la toma de decisiones
Recomendación	Elaboración del diagnóstico de infraestructura municipal
Principales responsables de la implementación	Dirección General de Políticas Públicas
Recursos e insumos necesarios para su implementación	Se requieren recursos técnicos, financieros y tiempo para la elaboración de un diagnóstico a nivel municipal.
Breve análisis de viabilidad de la implementación	La viabilidad en el corto plazo es media, dado que un diagnóstico de tal magnitud implica tiempo y recursos económicos.
Efectos potenciales esperados	Se espera generar legitimidad en el ejercicio de los recursos, pues un diagnóstico actualizado brinda confianza en que los criterios de selección de obras están apegados a los aspectos técnicos vigentes.
Medio de verificación	Publicación de diagnóstico
Nivel de priorización (alto, medio o bajo)	Medio

Fuente: elaboración propia

9.6 Creación del Sistema de monitoreo del FISM

Al igual que la acción propuesta anterior, la fase de entrevistas resultó fundamental para detectar la necesidad de crear un sistema de monitoreo del Fondo. Al revisar las evaluaciones que en el último lustro se han realizado al FAIS en San Pedro Tlaquepaque es evidente que se han realizado propuestas de indicadores diseñados para dar seguimiento puntual a las actividades y resultados del mismo, no obstante, no se ha materializado un sistema de monitoreo que actualmente funcione.

En las entrevistas se conoció que el FISM no cuenta con indicadores que reflejen la complejidad del proceso, lo cual impide que las decisiones que se tomen durante la planeación y la ejecución del Fondo se realicen con el sustento que otorga la información actualizada.

La implementación de un sistema de monitoreo es altamente factible, dado que el Municipio cuenta con los recursos e infraestructura necesarios, además de la existencia de propuestas de indicadores que es posible adecuar y establecer en el corto plazo.

Tabla 10. Análisis de la recomendación 6. Creación del Sistema de monitoreo del FISM

Proceso	Fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal FISM
Situación actual (hallazgo o problema detectado)	Ausencia de indicadores confiables para el monitoreo del Fondo
Recomendación	Creación del Sistema de monitoreo del FISM
Principales responsables de la implementación	Dirección General de Políticas Públicas
Recursos e insumos necesarios para su implementación	MIR del Fondo Infraestructura técnica para el seguimiento
Breve análisis de viabilidad de la implementación	Las evaluaciones realizadas en años anteriores al FISM en San Pedro Tlaquepaque incluyen indicadores que se pueden retomar para implementar el sistema de monitoreo.
Efectos potenciales esperados	Mejora del proceso de planeación y seguimiento del Fondo.
Medio de verificación	Sistema en operación
Nivel de priorización (alto, medio o bajo)	Alto

Fuente: elaboración propia

9.7 Compilación de normatividad del FISM

Como se ha mencionado en este documento, a lo largo del proceso del FISM intervienen diversos actores y dependencias de los tres órdenes de gobierno, cada uno con actividades específicas que se deben realizar de acuerdo a la normatividad aplicable. No obstante, las leyes, reglamentos y documentos normativos del Fondo no son del todo conocidos y a menudo los participantes en el proceso tienen una visión limitada del mismo.

Dado lo anterior, el equipo consultor propone la elaboración de un compendio de la normatividad aplicable al FAIS, que sea de fácil y rápido acceso para su consulta por cualquier servidor público que realice funciones dentro del proceso en el Municipio. Para esto, el área jurídica deberá analizar el proceso y determinar cuál es la normatividad vigente y aplicable al Fondo, para que toda vez compilada, sea difundida a través de los medios internos disponibles en la Administración Municipal.

Tabla 11. Análisis de la recomendación 7. Compilación de normatividad del FISM

Proceso	Fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal FISM
Situación actual (hallazgo o problema detectado)	Dificultad para atender la diversidad de lineamientos
Recomendación	Compilación de normatividad del FISM
Principales responsables de la implementación	Secretaría General /Sindicatura
Recursos e insumos necesarios para su implementación	Gestión ante las áreas jurídicas Medios electrónicos y físicos para su difusión y consulta
Breve análisis de viabilidad de la implementación	La compilación de Leyes, reglamentos y demás normas aplicables al FISM supone principalmente el análisis, recopilación y difusión de archivos, por lo que la viabilidad es alta.
Efectos potenciales esperados	Mejorar el cumplimiento de la normatividad vigente.
Medio de verificación	Compendio entregado
Nivel de priorización (alto, medio o bajo)	Medio

Fuente: elaboración propia

10. Anexos

Anexo 1. Ficha de identificación del fondo

Tema	Variable	Datos
Datos generales	Ramo	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (33)
	Institución	Gobierno Municipal de San Pedro Tlaquepaque
	Entidad	Jalisco
	Unidad Responsable	Coordinación General de Gestión Integral de la Ciudad
	Nombre del Fondo	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
	Año	2020
	Responsable titular del fondo	Arq. Ricardo Robles Gómez, Coordinador General de Gestión Integral de la Ciudad
	Teléfono de contacto	3335627055, 3335627060 y 3335627054
	Correo electrónico del contacto	ricardo.robles@tlaquepaque.gob.mx
Objetivos	Objetivo general del fondo	El Fondo tiene como objetivo fundamental el financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria.
	Principal normatividad	Ley General de Desarrollo Social. Ley General de Contabilidad Gubernamental, art. 56, 71, 75 y 80. Ley de Coordinación Fiscal art. 33, apartado B, fracción II, inciso d), art. 48 y art. 49. Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, art. 85. Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Ley General de Salud Ley General de Asentamientos Humanos Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
	Eje del PND con el que está alineado	II. Política Social
	Objetivo del Plan Municipal de Desarrollo con el que está alineado	Construir un país con bienestar

Tema	Variable	Datos
	Propósito del fondo	Proporcionar financiamiento de obras a sectores en condiciones de rezago social y pobreza extrema
Cobertura geográfica	Territorio del Municipio	En específico, de aplicación primordial en los polígonos de las zonas de atención prioritaria.
Presupuesto para el año evaluado	Techo financiero aprobado	\$ 50,065,754
Destino de los recursos	Breve descripción del destino de los recursos	Exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a la población en pobreza extrema, en localidades con alto o muy alto nivel de rezago social.

Anexo 2. 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): Proceso en el cual se determinan misión, visión, fin, objetivos y metas en tiempos establecidos, los indicadores de seguimiento verificables, los recursos financieros y humanos necesarios, y las principales actividades y métodos a seguir para el logro de los objetivos del Programa	2 9 11	Integración de cartera de proyectos Capacitación del personal participante en el proceso del Fondo Georreferenciación de proyectos y obras
Difusión del Programa: Proceso sistemático e institucionalizado de información sobre las principales características del Programa, sus beneficios y requisitos de inscripción, dirigido hacia un público determinado.	5 7	Socialización e integración de los Comités de Participación Social Difusión del acuerdo sobre distribución del Fondo
Solicitud de apoyos: Conjunto de acciones, instrumentos y mecanismos que ejecutan los operadores del Programa con el objetivo registrar y/o sistematizar la información de las solicitudes de apoyo de los posibles beneficiarios	1	Compendio de necesidades y solicitudes de obra.
Selección de beneficiarios: Proceso realizado por los operadores de los programas para seleccionar a los beneficiarios y obtener finalmente el padrón actualizado y validado.	3 4	Aprobación del COPLADEMUN Aprobación del Ayuntamiento
Producción de bienes o servicios: Herramientas, acciones y mecanismos a través de los cuales se obtienen los bienes y servicios que serán entregados a los beneficiarios del Programa.	14	Ejecución de las obras
Distribución de apoyos: Proceso a través del cual se envía el apoyo del punto de origen (en donde se obtuvo dicho bien o servicio) al punto de destino final (en donde se encuentra el beneficiario del Programa).	12	Recepción de las ministraciones del recurso del Fondo


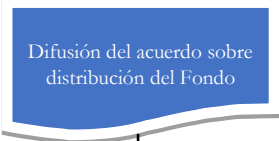
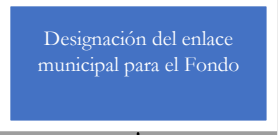
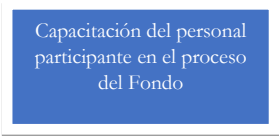
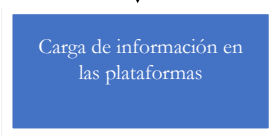
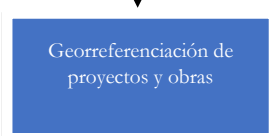

Modelo general de procesos	Número de secuencia	Procesos del programa identificados por el evaluador
Entrega de apoyos: Conjunto de instrumentos, mecanismos y acciones por los cuales los beneficiarios o afiliados reciben los diferentes servicios o tipos de apoyo.	20	Entrega y finiquito de la obra
Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos: Acciones y mecanismos mediante los cuales el Programa comprueba que los apoyos entregados a los beneficiarios son utilizados y funcionan de acuerdo con el objetivo planteado.	15	Supervisión física de las obras
Contraloría social y satisfacción de usuarios: Proceso a través del cual los beneficiarios puede realizar las quejas o denuncias que tenga del Programa.	21	Entrega de la obra a los beneficiarios
Evaluación y monitoreo: Proceso a través del cual el Programa implementa ejercicios sistemáticos de evaluación de sus procesos o resultados, así como el monitoreo en el avance de sus indicadores, metas, etcétera.	19 22	Publicación de informes trimestrales en la plataforma Publicación de último informe trimestral

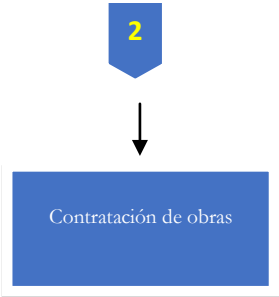
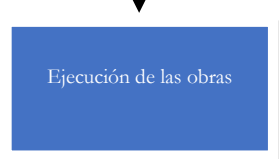

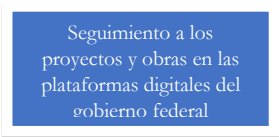

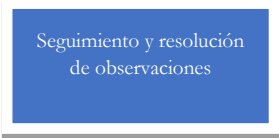
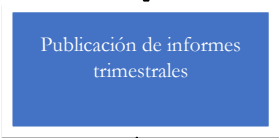
Procesos identificados que no coinciden con el Modelo general de procesos		
Otros procesos (nombre del proceso)	Número de secuencia	Breve descripción
Publicación del Acuerdo del Gobernador sobre la distribución del FAIS entre los municipios	6	Publicación en el periódico oficial El Estado de Jalisco del acuerdo del Gobernador del estado de Jalisco, por el que se dan a conocer la fórmula, metodología, variables, fuentes de información, monto y calendario de ministración, para la distribución de los recursos del Fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal entre los municipios del estado de Jalisco para el ejercicio fiscal.
Designación del enlace municipal para el Fondo	8	Una vez designada la persona que fungirá como enlace municipal para el Fondo, se actualizan los datos del mismo y se suben los archivos requeridos en la plataforma.
Carga de información en las plataformas	10	Toda vez que se definen las obras y se activa la plataforma, se carga la información respectiva en la MIDS.
Contratación de obras	13	De acuerdo a la norma, se realiza la contratación de la obra, ya sea por adjudicación directa, concurso por invitación o bien, por licitación pública
Seguimiento a los proyectos y obras en las plataformas digitales del gobierno federal	16	Revisión cotidiana del estatus de las obras en la plataforma
Seguimiento y resolución de observaciones	18	Se atiende la observación y si hay dudas, se contacta vía telefónica con el representante del gobierno federal a fin de solventar la información

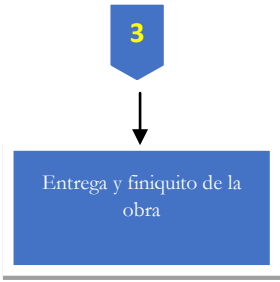
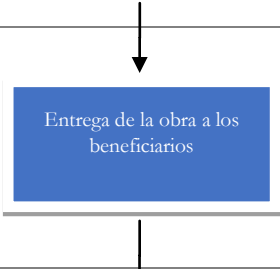

Anexo 3. Flujoograma del Fondo

No.	Actividad	Descripción	Responsable	Documentos	Producto
Fondo de aportaciones para la infraestructura social (FISM)					
1	Compendio de necesidades y solicitudes de obra	Se reciben peticiones y solicitudes y se turnan a Políticas Públicas, desde donde se sistematizan y presentan en una base de datos, que incluye los saldos o peticiones identificadas en el año anterior que no fueron atendidas y se identifica el número de veces que se ha solicitado la obra en un punto geográfico específico. Las peticiones se reciben de la ciudadanía de manera presencial, por escrito, por teléfono, a través de redes sociales, o bien, a través de funcionarios municipales.	Dirección General de Políticas Públicas a través de la Dirección Técnica.	NA ¹²	Compilación de peticiones y solicitudes.
2	Integración de cartera de proyectos	Desde Políticas Públicas se estudia el compendio de solicitudes de obra, a fin de priorizarlas y definir su nivel de factibilidad social, técnica, administrativa y financiera, así como definir dada su naturaleza, el recurso a través del cual se puede llevar a cabo. Los criterios utilizados además de su viabilidad son el número de peticiones ciudadanas, después se priorizan por nivel de riesgo y grado de marginación del lugar.	Dirección General de Políticas Públicas a través de la Dirección Técnica.	Cartera de proyectos	Base de datos que contiene la cartera de proyectos a realizarse con el Fondo.
3	Aprobación del COPLADEMUN	Al final del año, en sesión del COPLADEMUN se aprueban los montos de las obras de infraestructura básica a realizarse el siguiente año.	COPLADEMUN	Acta de COPLADEMUN	Montos aprobados de obras de infraestructura básica.
4	Aprobación del Ayuntamiento	En sesión del Ayuntamiento, se aprueba la cartera de obras a realizarse.	Pleno del Ayuntamiento	Acta de sesión del Ayuntamiento	Protocolización y aprobación del Pleno del Ayuntamiento
5	Socialización e integración de los Comités de Participación Social	Personal de la Dirección de Participación Ciudadana con el apoyo de la Dirección de Políticas Públicas, visita las colonias en las que se realizarán las obras, mismas que se socializan y se solicita a los vecinos que integren el comité de Participación Social. Toda vez conformado, se suscribe el acta correspondiente y se turna a Políticas Públicas.	Dirección de Participación Ciudadana/ Dirección General de Políticas Públicas	Acta de integración del comité	Comités conformados

¹²La abreviatura NA en la tabla se refiere a “No Aplica”.

No.	Actividad	Descripción	Responsable	Documentos	Producto
Fondo de aportaciones para la infraestructura social (FISM)					
6	 <p>Publicación del Acuerdo del Gobernador sobre distribución del FAIS entre los municipios</p>	Publicación en el periódico oficial El Estado de Jalisco del acuerdo del Gobernador del estado de Jalisco, por el que se dan a conocer la fórmula, metodología, variables, fuentes de información, monto y calendario de ministración, para la distribución de los recursos del Fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal entre los municipios del estado de Jalisco para el ejercicio fiscal.	Gobernador del estado de Jalisco	Periódico oficial El Estado de Jalisco	Acuerdo publicado.
7	 <p>Difusión del acuerdo sobre distribución del Fondo</p>	La Dirección de Políticas Públicas consulta y descarga el Periódico Oficial El Estado de Jalisco en el que se publica el Acuerdo sobre distribución del FAIS y lo da a conocer a las áreas que intervienen en el proceso.	Dirección de Políticas Públicas	NA	Acuerdo difundido entre las dependencias.
8	 <p>Designación del enlace municipal para el Fondo</p>	Una vez designada la persona que fungirá como enlace municipal para el Fondo, se actualizan los datos del mismo y se suben los archivos requeridos en la plataforma.	Dirección General de Políticas Públicas	NA	Enlace designado
9	 <p>Capacitación del personal participante en el proceso del Fondo</p>	Participación del personal municipal en las capacitaciones llevadas a cabo por la Secretaría del Bienestar.	Secretaría del Bienestar /Dirección General de Políticas Públicas	Manuales de capacitación	Personal capacitado
10	 <p>Carga de información en las plataformas</p>	Toda vez que se definen las obras y se activa la plataforma, se carga la información respectiva en la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS).	Dirección General de Políticas Públicas	NA	Información cargada en la plataforma
11	 <p>Georreferenciación de proyectos y obras</p>	Los proyectos y obras a realizarse se localizan sus coordenadas y se cargan en la plataforma de acuerdo a los lineamientos que se establezcan por el personal de la Secretaría del Bienestar del Gobierno Federal.	Dirección General de Políticas Públicas	NA	Proyectos georreferenciados
12	 <p>Recepción de las ministraciones del recurso del Fondo</p>	El Gobierno Federal realiza las ministraciones del recurso asignado, mismas que se reciben en Tesorería. El primer depósito se realiza en febrero y los siguientes cada mes hasta diciembre.	Tesorería Municipal	NA	Recurso recibido

No.	Actividad	Descripción	Responsable	Documentos	Producto
Fondo de aportaciones para la infraestructura social (FISM)					
13	 <p>2</p> <p>Contratación de obras</p>	De acuerdo a la norma, se realiza la contratación de la obra, ya sea por adjudicación directa, concurso por invitación o bien, por licitación pública.	Dirección General de Obras Públicas	Contratos de obras	Obras contratadas
14	 <p>Ejecución de las obras</p>	Toda vez asignada la obra, el contratista ejecuta la obra de acuerdo a los plazos de ejecución y a las especificaciones acordadas.	Contratista	Bitácoras de obra	Avances físicos de las obras
15	 <p>Supervisión física de las obras</p>	Obras Públicas designa a un residente para cada obra que se realiza, quien supervisa en campo su ejecución y da a conocer los avances al jefe de Construcción de la Dirección de Obras Públicas.	Dirección de Obras Públicas	Reportes de avances	Obras supervisadas
16	 <p>Seguimiento a los proyectos y obras en las plataformas digitales del gobierno federal</p>	Revisión cotidiana del estatus de las obras en la plataforma.	Dirección General de Políticas Públicas	NA	NA
17	 <p>¿Hay observaciones?</p> <p>No</p> <p>19</p>	Analiza si existen o no observaciones en el estatus de las obras en el sistema.	Dirección General de Políticas Públicas	NA	NA
18	 <p>Si</p> <p>Seguimiento y resolución de observaciones</p>	Se atiende la observación y si hay dudas, se contacta vía telefónica con el representante del gobierno federal a fin de solventar la observación.	Dirección General de Políticas Públicas	NA	Observaciones atendidas
19	 <p>Publicación de informes trimestrales</p> <p>3</p>	Realización de informes trimestrales en la plataforma.	Dirección General de Políticas Públicas	NA	Informes entregados

No.	Actividad	Descripción	Responsable	Documentos	Producto
Fondo de aportaciones para la infraestructura social (FISM)					
20	 <p>Entrega y finiquito de la obra</p>	<p>Toda vez concluida la obra, el contratista la entrega a la Dirección de Obras Públicas, dependencia que realiza verificaciones, pruebas de laboratorio y de calidad para asegurar que las especificaciones contratadas se cumplieron. Entonces se recibe la obra al contratista, quien recibe su pago. Luego, la obra se entrega a la Dirección de Patrimonio.</p>	Dirección de Obras Públicas/ Dirección de Patrimonio / Dirección de Egresos	Acta de entrega de obra	Obra recibida
21	 <p>Entrega de la obra a los beneficiarios</p>	<p>Personal de la Dirección de Participación Ciudadana acude a las comunidades en las que se realizaron las obras y contacta con los miembros del Comité de Participación Social a fin de recabar una o más firmas de conformidad con la obra en el acta. Posteriormente, se programa el evento de entrega oficial de la obra, a la que acuden autoridades y beneficiarios.</p>	Dirección de Participación Ciudadana/Comités de Participación Social	Acta de entrega de obra	Obra entregada a los beneficiarios.
22	 <p>Publicación de último informe trimestral</p>	<p>Realización y publicación del último informe trimestral del FISM en la plataforma.</p>	Dirección General de Políticas Públicas	NA	Informe cargado y aceptado

Fin

Anexo 4. Grado de Consolidación Operativa

Criterio de valoración	Puntaje				Comentarios
	Sí	Parcial-mente	No	Na	
1) Si existen documentos que normen los procesos;		X			Si bien existe un manual de procesos para el Fondo, el mismo se encuentra desactualizado.
2) Si son del conocimiento de todos los operadores los procesos que están documentados		X			Salvo excepciones, los participantes en el proceso conocen solo la sección de la normatividad que les corresponde de acuerdo a la actividad que desempeñan.
3) Si los procesos están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras		X			Las dependencias del gobierno municipal conocen sus responsabilidades en el proceso, sin embargo, se encontraron situaciones de excepción ante las cuales se actúa sin apego a la estandarización.
5) Si se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras	X				Además de la comunicación interna, el gobierno municipal cuenta con dependencias orientadas a la mejora continua de sus procesos.
Grado de consolidación operativa					Medio-Alto

Anexo 5. Límites, articulación, insumos y recursos, productos y sistema de información de los procesos.

Proceso: Fondo de aportaciones para la infraestructura social (FISM)		
Dimensión del proceso		Actividad o actividades del proceso
Límites	Inicio	Compendio de necesidades y solicitudes de obra
	Fin	Publicación del último informe trimestral y posterior resolución de auditorías
¿Los insumos y recursos son suficientes y adecuados?	Tiempo	No. Se detectó el incumplimiento de plazos de apertura de sistemas y el alta de observaciones a destiempo por parte de la Secretaría del Bienestar, lo que impide al Municipio dar respuesta oportuna.
	Personal	Sí. El Municipio cuenta con personal suficiente y capacitado para cumplir con su parte del proceso.
	Recursos financieros	Sí. Las ministraciones por parte del gobierno federal se depositaron en tiempo y forma.
	Infraestructura	Sí. El Municipio cuenta con la infraestructura necesaria para desarrollar las actividades relacionadas con el Fondo.
	Otros	NA
Productos	Productos del Proceso	NA
	¿Sirven de insumo para el proceso siguiente?	NA
Sistemas de información	Sistema (s) empleado	MIDS y plataformas del gobierno federal
	¿Sirve de información para el monitoreo?	Sí. Las plataformas y sistemas de información contienen datos que aportan al monitoreo del Fondo.
¿Es adecuada la coordinación entre actores para la ejecución del proceso?		Parcialmente. Se detectó un alto grado de consolidación del Fondo en el Municipio dadas la experiencia y coordinación interna. No obstante, la coordinación entre actores municipales y otros órdenes de gobierno no fue enteramente satisfactoria en el período evaluado.
¿El proceso es pertinente para el cumplimiento de los objetivos?		Sí, pero se detectaron áreas de mejora que se deben atender.

Anexo 6. Análisis FODA del Programa

Formato FODA		
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social		
Evaluación de Procesos del Ejercicio 2020 en San Pedro Tlaquepaque		
Tema de evaluación	Fortaleza y oportunidades/ Debilidad o amenaza	Referencia
Fortalezas		
Procesos	Práctica y experiencia	Página 33, párrafo 3.
	Canales de comunicación	Página 34, párrafos 1 y 2.
	Apertura del Municipio hacia la ciudadanía	Página 34, párrafos 3 y 4.
	Eficacia en el manejo del Fondo	Página 34, párrafo 5.
Oportunidades		
Procesos	Condiciones adecuadas de infraestructura	Página 35, párrafos 2 y 3.
	Estabilidad del fondo	Página 36, párrafo 1 y 2.
	Evaluaciones anteriores al Fondo	Página 33, párrafos 3 y 4.
Debilidades		
Procesos	Manuales de procedimientos y flujogramas desactualizados	Página 37, párrafos 1 y 2.
	Relaciones asimétricas con dependencias estatales y federales	Página 37, párrafos 3 y 4. Página 38 completa
	Comunicación dispersa entre las dependencias municipales y las estatales o federales	Página 39, párrafos del 1 al 4.
	Dificultad para atender la diversidad de lineamientos	Página 39, párrafo 5 y página 40 párrafos del 1 al 3.

	Concentración del conocimiento y la experiencia en el personal y no en documentos permanentes	Página 40, párrafos 5 y 6, página 41 párrafos del 1 al 3.
	Ausencia de indicadores confiables para el monitoreo del Fondo	Página 41, párrafos 4 y 5
	Falta de diagnósticos actualizados para la toma de decisiones	Página 42, párrafos del 1 al 4
Amenazas		
Procesos	Contexto de pandemia	Página 42, párrafos 5 y 6. Página 43, párrafos del 1 al 5.
	Cambios constantes e incompetencia en los organismos estatales y federales	Página 43, párrafos 6 y 7. Página 44, párrafos del 1 al 4.
	Incumplimiento en los tiempos de apertura de las plataformas del Fondo	Página 44, párrafos del 5 al 7. Página 45, párrafo 1
	Revisiones externas con faltas de criterios y estandarización	Página 45, párrafos del 2 al 5.
	Canales de comunicación limitados con las dependencias federales	Página 46, párrafos del 1 al 3
	Falta de capacitación especializada o avanzada por parte de la Secretaría del Bienestar	Página 46, párrafo 6. Página 47, párrafo 1

Anexo 7. Recomendaciones del programa (consolidación)

Proceso	Situación actual (hallazgo o problema detectado)	Recomendación	Principales responsables de la implementación	Recursos e insumos necesarios para su implementación	Breve análisis de viabilidad de la implementación	Efectos potenciales esperados	Medio de verificación	Nivel de priorización (alto, medio o bajo)
Fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal FISM	Manuales obsoletos y poco utilizados	Actualización del manual de procesos del FISM	Dirección de Políticas Públicas	Resultados de la Evaluación de Procesos Actualización de manuales Publicación de manuales en la Gaceta Municipal	Dado que en la presente evaluación se propone un diagrama de flujo actualizado y basado en la operación real del Fondo, la viabilidad de implementación es muy alta.	Los servidores públicos que intervienen en el proceso tendrán mayores y mejores herramientas para desarrollar las actividades que les corresponden.	Manuales publicados	Alto
Fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal FISM	Falta de capacitación	Elaborar un programa de capacitación interna	Dirección de Políticas Públicas	Materiales para la capacitación Tiempo y disposición de los directivos y operativos Sala equipada para capacitaciones	La viabilidad es alta, toda vez que se cuenta con los procesos actualizados y solo se debe elaborar el material para la capacitación.	Los servidores públicos que intervienen en el proceso tendrán claridad sobre el proceso en general y las actividades que les corresponden dentro del mismo.	Evidencias de las capacitaciones	Alto
Fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal FISM	Concentración del conocimiento y la experiencia en el personal y no en sistemas o documentos permanentes	Consolidación del proyecto de microsítio FISM	Dirección General de Políticas Públicas	Plataforma municipal Información actualizada Publicación del microsítio	La viabilidad es muy alta, pues ya existe un avance considerable en la implementación del microsítio FISM de San Pedro Tlaquepaque.	Conocimiento del avance y estatus de cada obra financiada con el FISM en tiempo real Mayor transparencia y acceso a la información	URL del microsítio	Alto
Fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal FISM	Dificultad para atender la diversidad de lineamientos	Implementación de un sistema único de seguimiento al FISM	Dirección General de Políticas Públicas	Diseño de plataforma interna Datos actualizados Infraestructura Capacitación al personal	La viabilidad en el corto plazo es media, dado que se debe diseñar la plataforma y conseguir que todos los actores involucrados cedan la información de la que son depositarios.	Uniformidad de datos entre dependencias Agilidad en la respuesta a observaciones de la plataforma MIDS Facilitar el seguimiento al proceso por parte de los funcionarios involucrados	Sistema operando	Medio

Proceso	Situación actual (hallazgo o problema detectado)	Recomendación	Principales responsables de la implementación	Recursos e insumos necesarios para su implementación	Breve análisis de viabilidad de la implementación	Efectos potenciales esperados	Medio de verificación	Nivel de priorización (alto, medio o bajo)
Fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal FISM	Falta de diagnósticos actualizados para la toma de decisiones	Elaboración del diagnóstico de infraestructura municipal	Dirección General de Políticas Públicas	Se requieren recursos técnicos, financieros y tiempo para la elaboración de un diagnóstico a nivel municipal.	La viabilidad en el corto plazo es media, dado que un diagnóstico de tal magnitud implica tiempo y recursos económicos.	Se espera generar legitimidad en el ejercicio de los recursos, pues un diagnóstico actualizado brinda confianza en que los criterios de selección de obras están apegados a los aspectos técnicos vigentes.	Publicación de diagnóstico	Medio
Fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal FISM	Ausencia de indicadores confiables para el monitoreo del Fondo	Creación del Sistema de monitoreo del FISM	Dirección General de Políticas Públicas	MIR del Fondo Infraestructura técnica para el seguimiento	Las evaluaciones realizadas en años anteriores al FISM en San Pedro Tlaquepaque incluyen indicadores que se pueden retomar para implementar el sistema de monitoreo.	Mejora del proceso de planeación y seguimiento del Fondo.	Información arrojada por el Sistema.	Alto
Fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal FISM	Dificultad para atender la diversidad de lineamientos	Compilación de normatividad del FISM	Secretaría General /Sindicatura	Gestión ante las áreas jurídicas Medios electrónicos y físicos para su difusión y consulta	La compilación de Leyes, reglamentos y demás normas aplicables al FISM supone principalmente el análisis, recopilación y difusión de archivos, por lo que la viabilidad es alta.	Mejorar el cumplimiento de la normatividad vigente.	Compendio entregado	Medio

Anexo 8. Trabajo de campo realizado

Nombre de la persona informante	Adscripción institucional	Fecha	Duración
Lic. Pablo López Villegas	Dirección de Planeación y Programación de Políticas Públicas	25 de febrero de 2021	69 minutos
Arq. Sandra Aída Hernández Hernández	Dirección Técnica de la DGPP	1 de marzo de 2021	59 minutos
LCP. Elizabeth Contreras	Dirección General de Políticas Públicas	8 de marzo de 2021	54 minutos
Lic. Eduardo Huerta Marcial	Dirección de Normatividad de la DGOP	16 de marzo de 2021	40 minutos
Lic. David Mendoza Pérez	Dirección de Egresos	19 de marzo de 2021	19 minutos
Lic. Luis Fernando Ríos Cervantes	Contraloría Ciudadana	22 de marzo de 2021	28 minutos
Ing. Sergio Adolfo Gutiérrez Gutiérrez	Dirección de Obras Públicas	25 de marzo de 2021	24 minutos
Samantha Pollet Núñez Ramírez	Dirección de Participación Ciudadana	27 de marzo de 2021	17 minutos

Anexo 9. Instrumentos de recolección de información de la Evaluación de Procesos del Fondo.

Actividades	Agentes involucrados	Preguntas potenciales
Recibir del Congreso local el Decreto del Presupuesto de Egresos del Estado.		<ul style="list-style-type: none"> ○ ¿Las dependencias operativas llevan a cabo gestiones para acelerar de algún modo este proceso? ○ ¿Existen acciones de cabildeo o negociación en esta parte del proceso? ○ ¿El Decreto se le entrega de manera oficial al Gobierno Municipal o éste ve la manera de conseguirlo por sus medios?
Designar enlace de FISM	DGPP, Presidencia municipal	<ul style="list-style-type: none"> ○ ¿Existieron problemas al momento de designar los enlaces del FISM? ○ ¿La plataforma permitió terminar el proceso de designación en un periodo de tiempo razonable?
Compendio de necesidades y solicitudes de obra	DPC, DGPP, DGOP	<ul style="list-style-type: none"> ○ ¿Cómo se realizó el compendio de necesidades y solicitudes de obra? ○ ¿Encuentra cambios en este proceso en 2020 con respecto a otros años? ○ ¿Cuál es su opinión sobre los instrumentos y mecanismos que se utilizan para recopilar las necesidades de obra?
Integración de la cartera de proyectos versión final	DGPP	<ul style="list-style-type: none"> ○ ¿Quién o quiénes deciden las obras o proyectos que se seleccionan para ejecutarse con el FISM? ○ ¿Qué criterios se emplean para conformar una cartera final de proyectos? ○ ¿Existe debate, negociación y polémica al momento de integrar la cartera final?
Decisión de obras a realizar	Presidencia, DGPP, DGOP, DPC	<ul style="list-style-type: none"> ○ ¿Podría describir cómo se decide cuáles obras se van a realizar? ○ ¿Cómo se hace del conocimiento público la decisión y cómo se justifica la misma?
Carga de información en los distintos sistemas	DGPP, HM	<ul style="list-style-type: none"> ○ ¿La plataforma permite cargar la información necesaria de manera adecuada? ○ ¿Cómo calificaría la cooperación entre las personas, áreas y dependencias para obtener la información que debe subirse? ○ ¿Tiene conocimiento de alguna dificultad en el funcionamiento u operación de la plataforma? Si es así, ¿cuál fue y cómo se resolvió?
Georreferenciación de los proyectos y obras	DGPP, DGOP, Catastro	<ul style="list-style-type: none"> ○ ¿Tiene conocimiento de alguna dificultad al momento de georreferenciar proyectos? Si es así, ¿cuál fue y cómo se resolvió? ○ ¿La georreferenciación coincide con las reglas de operación del Fondo?
Contratación de obras con	DGPP, DGOP,	<ul style="list-style-type: none"> ○ ¿Podría describir cómo se asignan las obras y

Actividades	Agentes involucrados	Preguntas potenciales
terceros o asignación a la dependencia encargada	HM, CC	proyectos a los contratistas? ○ ¿Encuentra usted alguna dificultad o “traba” en la asignación de obras? Si es así, descríbala.
Integración de los Comités de Participación Social	DPC, DGPP	○ ¿Sabe cómo se realiza la conformación de los comités de participación social? ○ ¿Qué importancia tienen los Comités en la ejecución del Fondo? ○ ¿Cómo calificaría la comunicación y la coordinación entre el gobierno municipal y los Comités?
Coordinación entre las dependencias municipales involucradas	DGPP, HM, DGOP	○ ¿Cuáles canales de comunicación existen para interactuar entre las dependencias que intervienen en el FISM? ○ ¿Cuáles problemas u obstáculos encuentra usted en la comunicación con otras dependencias? ○ ¿Cómo se han solucionado las dificultades en la comunicación con otras dependencias? (en caso de haberse dado)
Participación en las capacitaciones de la Secretaría del Bienestar	DGPP, DGOP	○ ¿Ha participado usted en las capacitaciones sobre el FISM impartidas por la Secretaría del Bienestar? ○ ¿Cómo juzga los aprendizajes obtenidos en las capacitaciones? ○ ¿Qué tan útiles considera que son estas capacitaciones para las actividades que usted realiza en el proceso?
Seguimiento a los proyectos y obras en las plataformas digitales del gobierno federal	DGPP	○ ¿Cómo se realiza el seguimiento a los proyectos a través de las plataformas digitales del gobierno federal? ○ ¿Qué complicaciones encuentra al momento de dar seguimiento a los proyectos en estas plataformas? ○ ¿Las plataformas facilitan o complican el seguimiento a los proyectos?
Supervisión física de las obras	DGOP, DGPP	○ ¿Podría describir cómo se realiza la supervisión física de las obras? ○ ¿Cómo se da el intercambio de información y la entrega de reportes?
Publicación de informes trimestrales	DGPP, UT	○ ¿Se cumplió en tiempo y forma con todas las entregas de informes trimestrales en 2020? ○ ¿Encontró dificultades para cumplir con el requisito de los reportes trimestrales?
Organización y almacenamiento de la documentación (soporte) de las obras	DGPP, DGOP	○ ¿Podría describir cómo se realiza la organización y almacenamiento de la documentación (soporte) de las obras? ○ ¿Qué obstáculos encuentra al momento de compendiar y organizar los documentos?

Actividades	Agentes involucrados	Preguntas potenciales
Promoción y socialización con beneficiarios	DGPP, DPC	<ul style="list-style-type: none"> ○ ¿Podría detallar el proceso de promoción y socialización de las obras con los beneficiarios? ○ ¿Cómo califica la interacción entre la ciudadanía y el gobierno municipal con respecto a las obras del FAIS? ○ ¿Qué sugiere para mejorar la socialización de las obras en el futuro?
Conclusión de la obra y colocación de placa "FAIS"	DGOP, DGPP	<ul style="list-style-type: none"> ○ ¿Cuáles actividades se realizan como parte de la conclusión de las obras del FISM? ○ ¿Existen procedimientos posteriores a la entrega de las obras?

Anexo 10. Datos generales de la instancia evaluadora

La presente evaluación fue realizada por A3 Políticas Públicas y participaron en ella los siguientes investigadores:

Dr. Alberto Arellano Ríos (Coordinador)

Politólogo de formación por la Universidad de Guadalajara; es Maestro en Estudios sobre la Región por El Colegio de Jalisco y en Política y Gestión Pública por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Cuenta con Doctorado en Ciencias Sociales por el CIESAS.

Profesor-investigador en El Colegio de Jalisco y miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT, nivel II. Es autor de seis libros, coautor de cuatro y coordinador de ocho obras colectivas, así como autor de 27 capítulos de libro. También cuenta en su haber con 48 artículos publicados en diversas revistas académicas nacionales e internacionales.

Sus temas de estudio y especialización son los procesos de cambio político, el campo judicial y las políticas públicas en Jalisco.

Mtro. Roberto Iván Piedra Ascencio

Doctorante en Ciencias Sociales por El Colegio de Jalisco, institución por la que obtuvo el grado de Maestro en Políticas Públicas. Es Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Autónoma de Guadalajara, titulado por excelencia académica con mención honorífica.

Ganador del tercer lugar en el Premio INAP XLII. Cuenta con artículos publicados en revistas científicas reconocidas y ha colaborado como autor de capítulos en diversas obras colectivas.

Se ha desempeñado como coordinador en la Secretaría de Seguridad y en la Secretaría de Movilidad del Gobierno del Estado de Jalisco. Fue también Jefe en la Oficialía Mayor Administrativa del Gobierno Municipal de Zapopan y asesor en el H. Congreso del estado de Durango (LXV legislatura).

Se ha desempeñado como consultor para empresas de tecnología y asesor externo del Instituto de Cultura del municipio de Tlajomulco de Zúñiga. Asimismo, ha colaborado en la realización

de diversas evaluaciones de políticas públicas, principalmente a nivel federal y municipal. Sus áreas de investigación son las políticas públicas, la política social y el combate a la pobreza.

Mtro. Santos Joel Flores Ascencio

Maestro en Políticas Públicas por El Colegio de Jalisco, tiene 26 años de experiencia en la administración pública municipal, ocupando cargos tales como encargado del despacho de la Dirección de Participación Ciudadana, Jefe de Capacitación, Jefe de Información Estadística, Jefe del Centro de Información Municipal (Zapopan), y Coordinador de Medición y Evaluación (Tlajomulco de Zúñiga). En dichos puestos ha coordinado labores como el diseño e implementación de sistemas de indicadores a nivel municipal, diseño de políticas públicas, evaluaciones internas, estudios de opinión, así como la elaboración de varios informes de gobierno. Como consultor externo ha realizado diversas evaluaciones de procesos, de diseño, de desempeño y complementarias a programas federales, estatales y municipales.

En lo académico, sus principales temáticas de investigación giran en torno a las políticas públicas, la profesionalización del servicio público, la participación ciudadana y la gobernanza; recientemente, diversas revistas científicas indexadas han publicado algunos de sus trabajos y ha colaborado como autor de capítulo en una obra colectiva. Actualmente coordina la Maestría en Política y Gobierno de El Colegio de Jalisco.



Gobierno de
TLAQUEPAQUE



A3, POLÍTICAS
PÚBLICAS