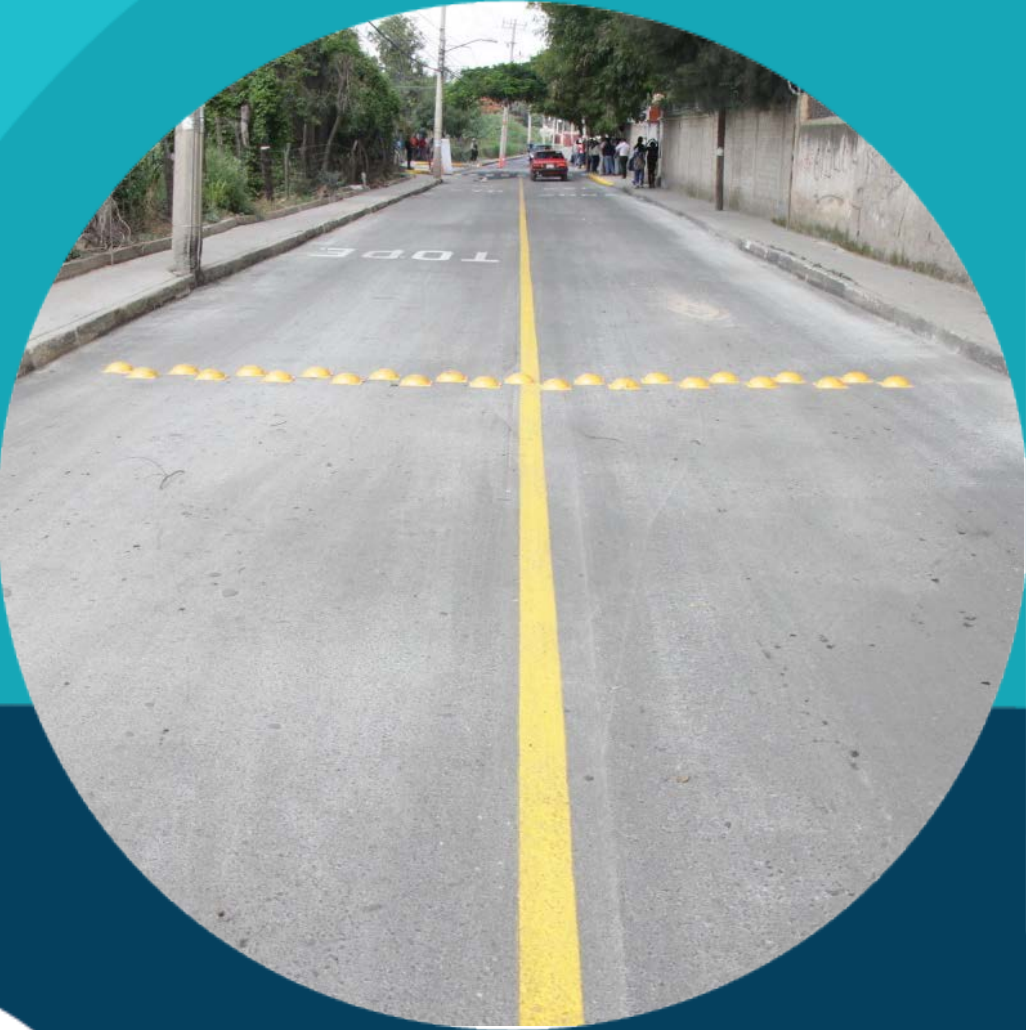


Evaluación de procesos al
Fondo de Aportaciones para
la Infraestructura Social
(FISM) 2020 en
San Pedro
Tlaquepaque



Documento 2.
**Primer informe de la
evaluación**

Marzo 2021

A. Listado de siglas y acrónimos

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

LCF: Ley de Coordinación Fiscal

MIDS: Matriz de Inversión para el Desarrollo Social

SIAPA: Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado

ZAP: Zona de atención prioritaria

1. Índice

1. Índice	3
2. Descripción de los procesos, limitantes y cuellos de botella	4
2.1 Descripción de los procesos	6
2.2 Limitantes y cuellos de botella.....	10
3. Análisis FODA.....	13
3.1 Fortalezas.....	14
3.2 Oportunidades	16
3.3 Debilidades.....	17
3.4 Amenazas.....	23
4. Hallazgos y resultados	29

2. 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 misma Dirección y 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 el único documento que se consultó. 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.


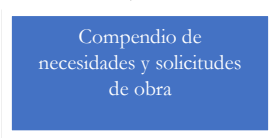


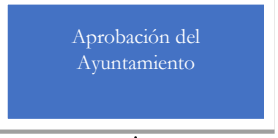

Una vez completada la primera versión de la matriz de trabajo, se solicitó una entrevista con el titular de la Dirección de Planeación y Programación de la DGPP. El objetivo de este acercamiento fue afinar los procedimientos y actividades identificados por el equipo consultor

y en su caso, corregir aquellos que en la realidad no se llevaran a cabo en la forma que aparecen en el papel.


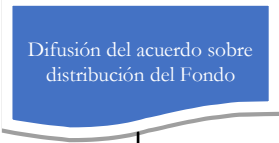
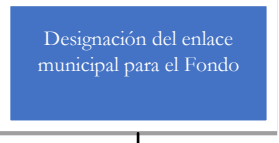
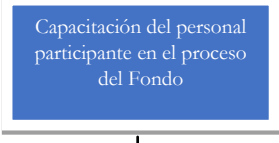
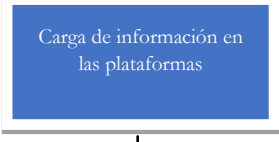
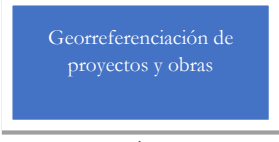
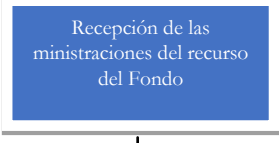

Asimismo, los entrevistadores solicitaron al informante que, en uso de su conocimiento y familiaridad con el ejercicio del Fondo, refiriera específicamente a las áreas y personas que pudieran ofrecer más información acerca de cada procedimiento o actividad, en una especie de aplicación de la técnica 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.

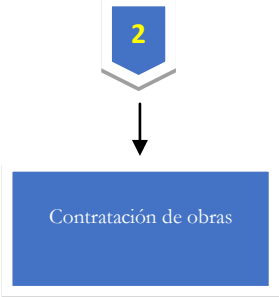
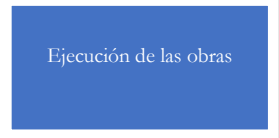

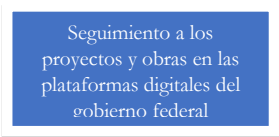

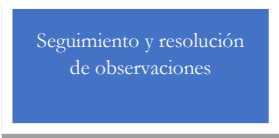
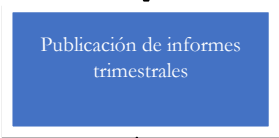
Tras haber relacionado a las actividades específicas con los servidores públicos que las ejecutan, las siguientes entrevistas pudieron ser más focalizadas y concretas. Al cabo de ocho entrevistas, el equipo consultor dibujó la descripción de los procesos, misma que se muestra a continuación.

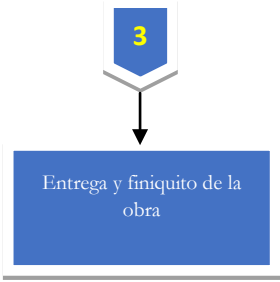
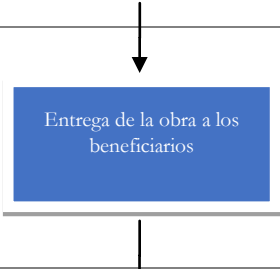

2.1 Descripción de los procesos

No.	Actividad	Descripción	Responsable	Documentos	Producto
 Fondo de aportaciones para la infraestructura social (FISM)					
1		<p>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.</p> <p>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.</p>	Dirección General de Políticas Públicas a través de la Dirección Técnica.	NA	Compilación de peticiones y solicitudes.
2		<p>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.</p> <p>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.</p>	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		<p>Al final del año, en sesión del COPLADEMUN se aprueban los montos de las obras de infraestructura básica a realizarse el siguiente año.</p>	COPLADEMUN	Acta de COPLADEMUN	Montos aprobados de obras de infraestructura básica.
4		<p>En sesión del Ayuntamiento, se aprueba la cartera de obras a realizarse.</p>	Pleno del Ayuntamiento	Acta de sesión del Ayuntamiento	Protocolización y aprobación del Pleno del Ayuntamiento
5		<p>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.</p>	Dirección de Participación Ciudadana/ Dirección General de Políticas Públicas	Acta de integración del comité	Comités conformados



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>Contratación de obras</p>	De acuerdo a la norma, se realiza la contratación del contratista, 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

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

2.2 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”¹.

El análisis de estas limitantes se realizó tomando en cuenta el diagrama de flujo mostrado en el apartado 2.1 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 1).

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 1. 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 LCF, 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).

¹ 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 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.
	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.
	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, quien 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

Actividad del proceso	Cuello de botella detectado	Descripción	Consecuencia
			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 de las obras terminadas con la red de agua potable.	Demora en la entrega de las obras a los beneficiarios.

Fuente: elaboración propia

3. 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 CONEVAL², 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 o propósito. 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 en San Pedro Tlaquepaque durante el año que se evalúa.

²https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/Criterios_elaboracion_FMyE.pdf

3.1 Fortalezas

3.1.1 Práctica y experiencia

En las entrevistas realizadas, no hubo señalamientos hacia la falta de experiencia o capacitación 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.

3.1.2 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, agiliza procedimientos y contribuye notablemente en 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.

3.1.3 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.

3.1.4 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”.

3.2 Oportunidades

3.2.1 Condiciones adecuadas de infraestructura

De acuerdo con el licenciado Pablo López, 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.

3.2.2 Estabilidad del fondo

El FAIS nació en 1997 con la adición del capítulo V en la Ley de Coordinación Fiscal. Desde entonces, el Fondo se ha convertido en un programa esencial para la operación de los gobiernos municipales. San Pedro Tlaquepaque no es la excepción, ya que los funcionarios entrevistados han identificado como una de las principales oportunidades el hecho de que el Fondo sea una 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.

3.2.3 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.

3.3 Debilidades

3.3.1 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.

3.3.2 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.

3.3.3 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.

3.3.4 Dificultad para atender a 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.

3.3.5 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 se 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.

3.3.6 Ausencia de indicadores confiables para la evaluación 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 FISM existe todo un proceso de recibir solicitudes de obra y hacer obras, pero no se observa un proceso más elaborado de planeación y monitoreo.

3.3.7 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.

3.4 Amenazas

3.4.1 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 efectuarse (“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”.

3.4.2 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.

3.4.3 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 disponibles en tiempo y forma. Finalmente, la contadora mencionó que en 2020 se trabajó mucho más que otros años.

3.4.4 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 funcionarios 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.

3.4.5 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”.

3.4.6 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 1. Resumen FODA



Fuente: elaboración propia

4. 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, que es el organismo supervisor del Fondo. Los cambios organizacionales interrumpieron la buena comunicación que había existido 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 y resolución 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 personal del gobierno municipal no recibió capacitación por parte de la Secretaría de Bienestar para conocer sobre 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 realizar 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, la capacidad de adaptación del gobierno municipal es débil y lo es también 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 favorable.

Otro aspecto positivo del ejercicio 2020 del FISM en San Pedro Tlaquepaque fue su apertura hacia la ciudadanía, quien tuvo una amplia variedad de conductos para hacer llegar sus peticiones de 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.