

Evaluación al Programa Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente

Diagnóstico Evaluativo



Título de la evaluación: Diagnóstico Evaluativo del Programa Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente

Tipo de Evaluación: Diagnóstico Evaluativo

Ejercicio anual evaluado: 2016

Fecha de publicación: Mayo de 2017

Entidad evaluadora: Forestry Management S. de R.L. de C.V.

Identidad gráfica de la empresa:



Investigadores:

Dr. José María Salas González

Director de la Evaluación

Dra. María Elena Vera Villagrán

Responsable de la Evaluación

Dra. Leticia Myriam Sagarnaga Villegas

Consultor especializado

M.C. José Pastor Parra Piedra

Consultor especializado

M.C. Adair Camacho Linton

Consultor especializado

Ing. Citlali García Pérez

Auxiliar especialista en trabajos de campo

Directorio

Gobierno del Estado de Jalisco

Mtro. Jorge Aristóteles Sandoval Díaz

Gobernador constitucional del Estado de Jalisco

Mtro. Héctor Rafael Pérez Partida

Secretario de Planeación, Administración y Finanzas
Presidente Consejo Técnico Evalúa Jalisco

Mtra. Carolina Toro Morales

Subsecretaria de Planeación y Evaluación
Secretaria Ejecutiva Consejo Técnico Evalúa Jalisco

Dra. Mónica Ballescá Ramírez

Directora General de Monitoreo y Evaluación,
Secretaria Técnica del Comité Técnico Evalúa Jalisco

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

Representantes de instancias nacionales

Dr. Gonzalo Hernández Licona

Secretario ejecutivo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Dra. Gabriela Pérez Yarahuán

Coordinadora general del Centro Regional de América Latina para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados

Lic. José Ángel Mejía Martínez del Campo

Titular de la Unidad de Evaluación de Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (invitado)

Norma Angélica Cabeza Esquivel

Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental de la Secretaría de la Función Pública (invitado)

Representantes de instancias académicas locales

Dr. Antonio Sánchez Bernal

Universidad de Guadalajara

Dr. Agustín Escobar Latapí

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social

Mtro. Alberto Bayardo Pérez Arce
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

Dra. Nancy García Vázquez
El Colegio de Jalisco

Dra. Nora Claudia Ampudia Márquez
Universidad Panamericana

Dr. Raúl Montalvo Corzo
Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey

Representantes de Gobierno de Jalisco e instancias públicas locales

Lic. Miguel Castro Reynoso
Secretario de Desarrollo e Integración Social

Dr. Hugo Michel Uribe
Subsecretario de Finanzas

Mtra. Lizana García Caballero
Directora General de Política Social

Mtro. Roberto Orozco Gálvez
Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco

Equipo técnico

Dra. Mónica Ballescá Ramírez, Directora general de Monitoreo y Evaluación
Mtro. Estuardo Gómez Morán, Director de Evaluación de Resultados e Impacto

Mtra. Eva Susana Cárdenas Reynaga, Coordinadora de Evaluación de Proyectos

Mtra. Adriana Valdez Calderón, Analista de Evaluación de Proyectos.

Índice de contenido

Índice de Contenido.....	I
Índice de Tablas.....	II
Índice de Figuras	III
Resumen Ejecutivo	vi
1. Introducción	1
1.1. Fundamento Legal	1
1.2. Descripción Del Programa Juntas Intermunicipales De Medio Ambiente.....	3
2. Objetivos Del Diagnóstico Evaluativo	17
2.1 Objetivo General	17
2.2 Objetivos Específicos	176
3. Metodología De Investigación.....	18
3.1 Enfoque y Alcance De La Evaluación.....	18
3.2 Temas De Investigación.....	19
3.3 Preguntas De Investigación Por Tema	19
3.4 Procedimiento De Evaluación	27
4. Resultados De La Evaluación	29
4.1 Objetivo Específico 1.....	34
4.2 Objetivo Específico 2.....	69
4.3 Objetivo Específico 3.....	84
5. Análisis FODA Y Recomendaciones.....	102
5.1 FODA.....	103
5.2 Recomendaciones.....	114
6. Conclusiones	125
7. Bibliografía Consultada.....	128
8. Actores Estratégicos Entrevistados	130
9. Siglas y Acrónimos.....	131
10. Anexo Ficha Técnica con los datos de la Entidad Evaluadora Externa.....	132

Índice de tablas

Tabla 1. Alineación del programa JIMA con instrumentos de planeación.....	3
Tabla 2. Modalidades de apoyo del Programa JIMA	4
Tabla 3. Fuentes de información utilizadas para dar respuesta a las preguntas de investigación de la Evaluación	18
Tabla 4. Preguntas de investigación de la Evaluación	20
Tabla 5. Fuentes de información documental analizadas.....	25
Tabla 6. Técnicas de investigación	28
Tabla 7. Ejes estratégicos considerados para la elaboración de convenios de asignación de recursos de las JIMA	33
Tabla 8. Situación actual del trámite ante el IMSS	37
Tabla 9. Situación de alta ante el SAT	38
Tabla 10. Reglamentos internos de las JIMA.....	38
Tabla 11. Personal que integra las JIMA.....	41
Tabla 12. Gestión de recursos por JIMA	74
Tabla 13. Análisis FODA del Objetivo Específico 1	107

Índice de figuras

Figura 1. Mapa de las JIMA en el Estado de Jalisco.....	8
Figura 2. Estructura de las JIMA.....	15
Figura 3. Procedimiento de evaluación.....	28
Figura 4. Actividad de asesoría técnica gratuita proporcionada por la Dirección de área de gobernanza ambiental como parte del programa.....	29
Figura 5. Percepción sobre el conocimiento y uso de los Reglamentos internos de las JIMA.....	42
Figura 6. ¿Considera que el número de elementos dentro de la JIMA es?.....	49
Figura 7. Principales problemas en el manejo de un fideicomiso en las JIMA.....	51
Figura 8. Diagrama de asignación de recursos a las JIMA.....	64
Figura 9. ¿Se elabora contrato de arrendamiento de bienes y servicios y se cuenta con ellos en la JIMA?.....	65
Figura 10. ¿Se cuenta con contratos para adecuación e instalación de oficinas?.....	67
Figura 11. Participación de los representantes municipales en las sesiones del Consejo de Administración de las JIMA.....	70

Resumen Ejecutivo

Introducción

El Programa JIMA, objeto de este diagnóstico evaluativo, destaca dentro del conjunto de instrumentos de la política pública estatal, al implementar acciones de gobernanza a nivel local, a través del establecimiento de las juntas intermunicipales de medio ambiente, el objetivo del Programa es la *“articulación, acompañamiento y fortalecimiento de capacidades técnicas* en los servidores públicos o actores clave que redactan y ejecutan las políticas públicas ambientales, los Planes de Desarrollo Municipal (PDM), los programas públicos municipales con base en el Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033 (PED), Este Programa estimula la coordinación intermunicipal de territorios específicos a nivel de cuenca y para atender temas tales como manejo de la basura, uso y contaminación del agua, deforestación, etc. a la que se enfrenta cada municipalidad de manera individual y sin tener la capacidad ni los recursos para hacerlo

La presente evaluación ha sido elaborada de manera participativa, incluyendo la consulta de diversos actores vinculados con el Programa y con un enfoque práctico, al generar un conjunto de recomendaciones viables para consolidar el Programa. El diagnóstico evaluativo ha sido realizado con pleno apego a los Términos de Referencia (TDR) y con una metodología fundamentalmente de índole cualitativa e inductiva (inferencia a partir del estudio de casos específicos de las JIMA), y los resultados se han ordenado en este documento en torno a seis apartados. El primero presenta una descripción general del Programa, a fin de entender mejor la orientación, alcances y tipo de acciones que promueve este instrumento; el segundo apartado expone los objetivos de la evaluación; en el tercero se muestra la metodología desarrollada; el cuarto contiene los resultados de la investigación, desarrollados con base en preguntas de investigación incluidas en los TDR. Finalmente, se encuentra un apartado con un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) del Programa, así como las recomendaciones generadas de dicho análisis, que dan la pauta para la integración de las conclusiones incluidas en el último apartado.

Síntesis de los resultados de la evaluación

La JIMA funciona como asesora técnica especializada para los municipios al cumplir con requerimientos en materia de ordenamiento ecológico del territorio, ordenamiento urbano, impacto ambiental, restauración ecológica, creación y manejo de áreas naturales protegidas, manejo y protección de cuencas, información ambiental a sus habitantes, educación ambiental y, mejoramiento de la prestación de los servicios públicos municipales relacionados con el medio ambiente. Al analizar los elementos de política pública que permiten evaluar el comportamiento del programa JIMA, se encontró que la MIR del programa principal ha tenido diversos ajustes omitiendo indicadores de desempeño directo del programa. Como la pérdida del indicador de la actividad de 2015 relativo a Número de Juntas Intermunicipales fortalecidas y de nueva creación donde se contabilizaba uno de los servicios que provee la SEMADET a las JIMA y que es la asesoría gratuita que provee la DGA, operadora del programa. Se requiere de revisar la MIR 2016 con base en el Manual publicado por SEPAF para que el resumen narrativo se ajuste y los indicadores se modifiquen de acuerdo a las actividades reales que son realizadas con los recursos del programa.

Objetivo General

El Programa JIMA requiere de un instrumento de planeación específico para resolver el problema público al que está enfocado, para justificar el presupuesto asignado para la operación del programa y para dar respuesta a los indicadores específicos alineados a los indicadores del Programa de Gobernanza para la Sustentabilidad. Este mecanismo podría ser una Matriz de Marco Lógico (MML) donde se pueda establecer una visión de gran panorama, estableciendo el principal problema a resolver y los problemas que son detectados a través del diagnóstico y que forman parte de la sintomatología a resolver. Con este ejercicio se obtendría una Matriz donde se establecería la planeación de largo plazo que se requiere en materia ambiental. Para entonces alinear los instrumentos de planeación de corto plazo que son los POA a la solución del problema público principal y a una toma de decisiones racional fuera de incertidumbres presupuestales. Solo existe una persona encargada de supervisar la operación del programa JIMA en la DGA en SEMADET, sin ningún tipo de asistencia técnica o secretarial. La DGA también se encarga de atender sesiones de los consejos de administración de los seis OPDI y dar asesoría técnica gratuita a cada JIMA. También es responsable de validar los convenios de asignación de recursos revisando el Programa Operativo Anual que prepara cada JIMA.

La función de la JIMA es ser un órgano técnico asesor en los temas como el ordenamiento ecológico del territorio, el ordenamiento urbano, proyectos de Impacto ambiental que afecten sus municipios, restauración ecológica, creación y manejo de áreas naturales protegidas de carácter municipal, manejo y protección de bosques, información ambiental a la ciudadanía, educación ambiental, mejoramiento de la prestación de los servicios públicos municipales, cambio climático y desarrollo sustentable, entre otros. Así mismo, se les faculta como Agente Técnico de cualquier dependencia de la administración pública que coadyuve al desarrollo rural sustentable del territorio que comprenda sus municipios.

Objetivo Específico 1

Los documentos fundatorios de las JIMA están elaborados con base en el Artículo 115 de la Constitución Política de los EUM. Se optó por crear las JIMA como Organismo Público Descentralizado (OPD), porque es una figura legal ubicada en la administración pública paraestatal bajo un régimen jurídico con personalidad jurídica, patrimonio y presupuesto propios, así como con capacidad de gestión para buscar financiamiento, ya sea público o privado, nacional e internacional. El OPDI también es auditable por ley para mayor seguridad de sus financiadores o donantes, y está obligado a la transparencia, que es responder las solicitudes de información sobre sus actividades y financiamiento que la ciudadanía le dirija.

La figura jurídica de OPDI solo ha representado inconveniente para obtener el registro patronal ante el IMSS en algunas de sus delegaciones en el estado. Derivado de que el personal del IMSS en cada región interpretó los derechos y obligaciones de un OPDI de forma distinta y de ahí que, dos JIMA aún no tienen servicio del IMSS (JIRCO y AIPROMADES Lago de Chapala), y dos han asumido ante el IMSS una figura patronal diferente a OPDI (JIRA y JIAS). Las JIMA sin servicio del IMSS tienen que contratar algún seguro médico para su personal con empresas privadas, esto implica aplicar el proceso de adquisiciones en cada fecha de vencimiento.

Sus documentos fundatorios les dan la obligación de elaborar sus reglamentos de operación, de los que la mayoría de las juntas coinciden en tener un reglamento interno, de adquisiciones, de viáticos, de condiciones generales de trabajo y de transparencia. Las

páginas web son los medios de comunicación en los cuales se deberían de publicar los reglamentos y procesos de las JIMA para dar transparencia. Sin embargo, los reglamentos no se encontraron publicados en ninguna página web de las JIMA.

El Programa hace posible la contratación de alrededor de 40 profesionales que se encargan del funcionamiento de las JIMA, conformando equipos de trabajo multidisciplinarios que fortalecen las capacidades de estas figuras. Destaca que la gran mayoría del personal cuenta con una carrera universitaria y con formación en el área ambiental o agronómica a nivel de los puestos vinculados con la conservación y sustentabilidad. Por tanto, el perfil profesional del personal es el adecuado para alcanzar los objetivos de las JIMA. En cuanto a la suficiencia del personal que está laborando para su junta, la mayor proporción de entrevistados considera que el personal actual de las JIMA es insuficiente con respecto a la carga de trabajo derivada de las actividades del POA y las adicionales generadas por convenios de asignación de recursos o colaboración con otras instituciones.

Tanto los encargados del programa por parte de SEMADET como las seis JIMA, a la fecha, son responsables y corresponsables del manejo de recursos públicos derivados de un programa público, por lo que deben estar conscientes de la rendición de cuentas como mecanismo de acción para combatir la opacidad en la gestión pública. Por lo tanto, se reitera que las decisiones deben ser estrictamente apegadas a la legislación y normatividad vigente aplicable y de tipo colegiado entre los miembros del consejo de administración consientes de las implicaciones de sus decisiones. La disponibilidad de recursos para asegurar la prestación de los servicios es suficiente con base en que se hizo una planeación avalada por un POA, supervisada y autorizada.

El uso del fideicomiso para la gestión integral y manejo transparente de los recursos que conformen el patrimonio del OPDI ha sido uno de los temas que apoya el manejo de recursos de tal forma que siempre haya suficiencia. Contar con un fideicomiso no es un requerimiento de carácter opcional, mientras no se modifiquen los convenios en este aspecto, las JIMA deberán buscar resolver este requerimiento decretado desde sus documentos fundatorios, para fortalecer la transparencia en el manejo de sus recursos financieros. El recurso proveniente de los municipios debería ser usado para formar el fideicomiso y obtenido en el momento en que los alcaldes ratifican el convenio, convencidos de que los servicios de la JIMA representan una pequeña inversión comparada con los beneficios que atraen hacia la región y hacia sus municipios.

Los retrasos en las ministraciones presupuestales complican el accionar de las JIMA no solo en su operatividad sino también en el cumplimiento de la normatividad fiscal. La Dirección de gobernanza ambiental manifestó que existe un cumplimiento parcial del POA de 58% en promedio tomando en cuenta cada una de las JIMA hasta el penúltimo trimestre de 2016, la JIMA con mejor cumplimiento de su POA es JIAS (77%) y las que tienen mayor rezago en el cumplimiento de sus actividades son JISOC (40%) y JICOSUR (48%).

Las seis JIMA cuentan con la infraestructura necesaria y suficiente para la prestación de los servicios que ofrecen, aunque puede ser mejorable en varios casos. Dado que los servicios que proveen las JIMA tiene que ver sobre todo con asesoría, gestión y apoyo técnico entonces se requiere de equipo como computadoras de escritorio y portátiles, servidores, proyectores y equipos de medición de parámetros ambientales en agua, aire y en suelo cuando sus proyectos así lo requieren.

Objetivo específico 2

La participación de los presidentes municipales es esporádica en las sesiones de consejo, ya que generalmente envían a sus representantes. La mayoría de las veces, los representantes abandonan las sesiones antes de que terminen, expresan que sus agendas de trabajo están muy saturadas y tienen muchos compromisos. Otros representantes no cuentan con viáticos para trasladarse a los municipios donde se llevan a cabo las sesiones, por lo que el personal de la junta hace uso de los vehículos de la JIMA para ir por ellos y llevarlos al lugar. Se requieren incentivos hacia los alcaldes para que participen en las sesiones del consejo de administración.

Las JIMA que han establecido convenios de colaboración con otras instancias, han tenido una provisión de recursos pertinente y suficiente de acuerdo a lo establecido en dichos convenios de asignación, en la mayoría de los casos, aunque en algunos de ellos se han tenido malas experiencias. Con base en la información obtenida en los grupos de enfoque y las entrevistas se encontró que las JIMA tienen diversos grados de avance en el establecimiento de sus consejos ciudadanos. Sin embargo, los entrevistados respondieron que las participaciones de estos consejos son de entre esporádicas a nulas.

Objetivo específico 3

Los operarios de cuatro de las seis juntas expresaron que no cuentan con ningún tipo de mecanismo para identificar fallas, salvo informes periódicos de avances de las actividades del POA, ya sea al mismo director de la junta o a su respectivo consejo de administración.

En cuanto a la existencia de resultados de evaluaciones y auditorías anteriores, no se difunden los resultados ya que se observó que hay medidas que se debieron atender para solucionar áreas de mejora encontradas a nivel del Programa sin ejecutar.

El CAIEJ es el mecanismo de retroalimentación interjuntas, que sesiona periódicamente y en el que se reúnen los diversos actores de las JIMA de acuerdo al puesto que desempeñan dentro de las mismas. Estas sesiones se realizan con el objetivo de reunir no solo a los directores de las JIMA sino también a los coordinadores de administración y de planeación con sus similares para externar sus avances, hallazgos, problemáticas y vías de solución en cada área específica.

Los entrevistados señalaron que solo existe el reporte de avance de cumplimiento del POA como instrumento de monitoreo. Sin embargo, estos reportes no son el soporte suficiente de monitoreo para comparar escenarios actuales y futuros tanto del funcionamiento de las JIMA como de los impactos generados con la intervención de las mismas en su territorio.

Principales recomendaciones

Objetivo General

1. Fortalecer la dirección de gobernanza que tiene a cargo el programa de JIMA en SEMADET para que cuente con apoyo administrativo, de profesión relacionada con proyectos ambientales y con el conocimiento para cubrir la responsabilidad de responder al requerimiento de dar asesoría técnica y administrativa a los corresponsables de ejecutar el programa de JIMA.
2. Se recomienda estructurar indicadores de la MIR de tal forma que se pueda establecer congruencia entre los servicios que presta el programa y sus indicadores correspondientes puesto que deben dar cuenta de acciones asociadas al presupuesto basado en resultados.

3. Gestionar mayores recursos de la iniciativa privada, aprovechando la atracción de recursos privados al poder deducir de impuestos y derramando igualmente un mayor número de beneficios ambientales.
4. Fomentar la presencia de las JIMA, en los ámbitos social y gubernamental, como espacios para la coordinación y articulación de políticas públicas a favor del medio ambiente y los recursos naturales que trasciendan periodos gubernamentales municipales, estatales y federales.
5. Convenir gastos de operación en los convenios de asignación de recursos que impliquen la implementación de actividades en campo, con el fin de disminuir la dependencia en los recursos de SEMADET en las contrataciones de personal y permitir su sostenibilidad operativa.
6. Consultar el POA de las instituciones cuyas actividades se alinean a las de las JIMA y considerar en la planeación del POA de las Juntas el tiempo necesario para las actividades que se pudieran implementar de dichas instituciones con la intención de contar con el personal suficiente para evitar sobrecarga de trabajo.
7. Acatar lo establecido en el Convenio de creación de las JIMA para cumplir con la formación del fideicomiso en las tres Juntas que no lo tienen o contar con el documento que justifique administrativamente este aspecto de manejar transparentemente recursos públicos.
8. Apoyarse en metodologías y diagnósticos integrales de la región, cuenca y territorio para hacer planeación de largo plazo con el fin de aumentar las posibilidades de captar proyectos integrales en beneficio de los municipios integrantes de la JIMA.
9. Cumplir con la Ley de Transparencia en el manejo de recursos apoyándose en sus estados financieros auditados y en los estados de cuenta de la fiduciaria que apoya al manejo transparente de recursos.
10. Adaptar la estructura organizacional de cada junta conforme a sus ejes estratégicos y características de la región y de acuerdo a la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos.
11. Buscar opciones con fiduciarios que les den mayores ventajas por el manejo del fideicomiso.
12. Diversificar las fuentes de ingreso de recursos económicos de las JIMA, buscando proyectos de mediano y largo plazos con el fin de mejorar las condiciones ambientales de la cuenca y poder planear mejor su conservación, minimizando el riesgo de desaparición por recortes presupuestales.
13. Establecer en los convenios de asignación de recursos que, el desfase en tiempos de implementación de actividades por retraso en depósito de recursos, disminuye enormemente la probabilidad de éxito cuando éstas involucran acciones de conservación de los recursos naturales.

Objetivo Específico 1

14. Actualizar los convenios de creación, de asignación de recursos y anexos técnicos de cada JIMA con base en los ejes estratégicos y adaptados por región y extensión del territorio usando sus diagnósticos en cada JIMA que así lo requiera.
15. Explorar la opción de ser Asociación intermunicipal en lugar de ser OPDI con el fin de obtener mayores beneficios para el trabajador y para los integrantes de la organización.
16. Establecer las relaciones patronales más claramente ante el IMSS y con sus trabajadores.
17. Contratar personal que se apegue a los requerimientos de perfil recomendado en manuales y guías para el funcionamiento de la JIMA.
18. Actualizar equipos de cómputo y demás equipamiento al obtener nuevos proyectos para dar cumplimiento en tiempo y forma.

19. Se recomienda concientizar al personal de la importancia de conocer los reglamentos y de manejarlos ágilmente y buscar dinámicas para que el personal conozca los reglamentos y se responsabilice en los casos de aplicación tardía.
20. Las contrataciones se deben apegar en todo momento a la Ley de responsabilidades de los servidores públicos por asignación directa, puesto que un organismo público debe de contratar por concurso, evitando sesgos o influencia de intereses personales dentro de los miembros del consejo, o aprovechando la baja participación de los municipios.
21. Hacer economías para que el uso de los recursos de SEMADET no solo sean para cubrir salarios sino también al mantenimiento del fideicomiso y buscar incentivos que motiven a los alcaldes a depositar sus aportaciones municipales con base en los beneficios ambientales que obtienen por ser parte de la JIMA, como el adecuado manejo de residuos o contar con gestoría en temas ambientales.
22. Considerar que cada proyecto que requiera de la atención específica de personal de las JIMA incluya un fondo de operación que permita la contratación por los tiempos que duren las actividades que vienen de proyectos independientes al POA.
23. Dar la opción al municipio para que sus aportaciones municipales sean transferidas directamente desde SEPAF, como lo marcan las cláusulas del convenio sobre el descuento directo desde la Secretaría de Finanzas del Estado.
24. Motivar a los ayuntamientos a contribuir con su aportación anual (\$30,000 en cinco JIMA y 0.01 por ciento del presupuesto municipal en AIPROMADES Lago de Chapala).
25. Promover a las JIMA como opción para el manejo de proyectos de desarrollo ambiental territorial y lograr la autosuficiencia presupuestaria.

Objetivo Específico 2

26. Establecer en los talleres de transición de administración municipal formas de comunicación efectiva para dejar claro a los alcaldes por qué representa un beneficio pertenecer a la JIMA y la importancia de que realicen sus aportaciones municipales.
27. Promover la participación de equipos municipales en las sesiones de consejo.
28. Establecer en los talleres de transición de administración municipal formas de comunicación efectiva para que sea claro a los alcaldes por qué representa un beneficio pertenecer a la JIMA y, la importancia de que realicen sus aportaciones municipales.
29. Promover la participación de equipos municipales en las sesiones de consejo.
30. Cuidar y mantener la reputación de las JIMA como gestoras que realizan sus proyectos en tiempo y forma.
31. Creación del área jurídica en todas las JIMA, encargada de revisión de convenios, contratos y reglamentos.

Objetivo Específico 3

32. Establecer mecanismos de seguimiento para verificar el cumplimiento de actividades y el posterior monitoreo al finalizar el proyecto.
33. Desarrollar una metodología de evaluación del personal y de los procesos de las JIMA, así como establecer un área encargada de poner en marcha dicha metodología.
34. Establecer en todas las JIMA un área de evaluación de resultados de las actividades establecidas y monitoreo de impactos generados por las mismas y, difundir la información entre ellas.
35. Diseñar un catálogo de información para consulta pública y aplicarlo a todas las JIMA de manera inmediata.
36. Buscar mecanismos de difusión y promoción de la JIMA para que la sociedad conozca su existencia como parte importante en el establecimiento de acciones de impacto ambiental.
37. Buscar formas para motivar a la población a formar parte del consejo ciudadano.
38. Difundir los resultados de las auditorías y evaluaciones entre los operarios para permitirles la retroalimentación y evitar fallas futuras.

39. Desarrollar mecanismos de planeación como la Matriz de Marco Lógico y diseñar los indicadores necesarios que permitan comparar los distintos escenarios y proyectar el futuro de las JIMA mediante la planeación a largo plazo.

40. Analizar y categorizar las fallas de todas las JIMA para aprovechar los aprendizajes, así como tomar en cuenta los resultados de evaluaciones y auditorías en la elaboración de sus POA a través de agendas de mejora.

Principales conclusiones

El Programa de JIMA es un instrumento de la política pública de la SEMADET que ha tenido el acierto de recuperar y visualizar una figura de gobernanza regional y local surgida en el Estado de Jalisco.

La JIMA es una estructura de gobernanza que ha sido institucionalizada en la política pública estatal actual, al contemplarla dentro de la acción de gobierno y proporcionarle recursos que viabilizan su operación y funcionamiento. SEMADET es la dependencia estatal responsable de normar y formular la política ambiental, estableciendo los criterios y los programas para el desarrollo sustentable del Estado, para realizar este encargo se asume suficiencia técnica y presupuestal por parte de la dependencia, sin embargo, durante los trabajos de campo se observó que la Dirección encargada del programa solo cuenta con una persona, sin asistencia administrativa.

Se requiere ajustar el programa de gobernanza para la sustentabilidad, en su componente correspondiente al programa JIMA, a los criterios del instrumento Presupuesto Basado en Resultados por lo que la MIR 2016 se debe modificar con base en los Manuales proporcionados por SEPAF con el fin de que la presupuestación se haga para mejorar la efectividad y transparencia del gasto público al vincular el financiamiento a los OPDI con los resultados que producen.

No existe una MML o instrumento de planeación que fundamente el Programa “Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente” y que contenga las metas del mismo en el mediano y largo plazos, no se cuenta con Indicadores del programa JIMA que midan la efectividad de la intervención de las mismas en sus territorios.

El Programa Operativo Anual se elabora como base de la planeación de actividades de corto plazo, no habiendo continuidad de actividades en gran parte de los casos, sobre las cuales se van agregando las actividades de los diversos convenios. Estos convenios adicionales sobrecargan de actividades al personal de las JIMA, desestabilizando la planeación anual. Derivado de la actividad de planeación del POA hay baja participación de los responsables en los municipios para la planeación participativa y cumplimiento de metas ambientales.

El mismo convenio de creación señala una serie de compromisos a los que se deben apegar los miembros de la JIMA que no se cumplen, como la aportación municipal anual y la creación de un fideicomiso por parte de los municipios para el manejo transparente de recursos.

En los municipios prevalece la falta de interés, es esporádica la presencia de presidentes municipales en las sesiones de consejo, generalmente envían representantes. Entre los representantes municipales hay una baja asistencia a los talleres de capacitación, algunos de estos representantes municipales no cuentan con el perfil para tomar decisiones en materia ambiental, las agendas de estos designados responsables de atender al consejo

se encuentran saturadas, los asistentes se salen antes de que las sesiones o talleres concluyan. Se encontró que no existen procesos de difusión de información sobre las JIMA, la ciudadanía en general desconoce la existencia de las Juntas Intermunicipales.

No existe seguimiento y la evaluación a los proyectos concluidos derivados de convenios de asignación de recursos adicionales a SEMADET o son esporádicos. No existen evidencias que sirvan de referencia para determinar la efectividad e impacto de estos proyectos acompañados por las JIMA.

Informe de Evaluación

1. Introducción

1.1. Fundamento legal

La evaluación de las políticas públicas se ha convertido en una práctica central de la gestión de gobierno para valorar si los planteamientos y acciones que éste formula están contribuyendo a la solución de los problemas más apremiantes de la sociedad y para fortalecer los procesos de transparencia y rendición de cuentas, que resultan imprescindibles ante la creciente escasez de recursos y el mayor involucramiento de la gente en los asuntos públicos.

Por ello, el Gobierno del Estado de Jalisco trabaja con un enfoque de gestión pública orientada a resultados, para lo cual se ha dotado de un dispositivo institucional, ejecutado por la Secretaría de Planeación, Finanzas y Administración (SEPAF), que refuerza los procesos de planeación, operación, monitoreo y evaluación de toda la acción de gobierno. Específicamente, destaca la existencia de una unidad de evaluación (EVALÚA Jalisco) y un conjunto de instrumentos que regulan el monitoreo y la acción evaluativa de todos los programas públicos diseñados y ejecutados por las diversas dependencias estatales.

En ese marco, y con base en los Lineamientos Generales para el Monitoreo y Evaluación de los Programas Públicos del Gobierno del Estado de Jalisco y el Programa Anual de Evaluación 2016 (PAE), dicha Secretaría decidió realizar un diagnóstico evaluativo al Programa “Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente (JIMA)” de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (SEMADET), que previo proceso de licitación, ha sido desarrollado en apego a los Términos de Referencia de la Evaluación (TDR) y atendiendo todas las sugerencias y aportaciones recibidas de parte de los funcionarios de la SEPAF y SEMADET.

El Programa JIMA, que es el objeto evaluado, destaca dentro del conjunto de instrumentos de la política pública estatal, al apoyar una iniciativa de gobernanza a nivel local, como son las juntas intermunicipales de medio ambiente, en las que Jalisco ha sido pionero en su creación e impulso, y además ha servido de referente para la replicación de figuras similares en otros estados. Además, un aspecto distintivo de este Programa es que, esta coordinación intermunicipal en torno a territorios específicos (generalmente a nivel de cuenca) se ha promovido para atender la compleja problemática ambiental territorial (manejo de la basura,

uso y contaminación del agua, deforestación, etc.) a la que se enfrenta cada municipalidad de manera individual y sin tener la capacidad ni los recursos para poder atenderla.

De esa manera, esta evaluación se convierte en estratégica al valorar la acción de gobierno a favor del fortalecimiento de este instrumento innovador para la gestión territorial y la gobernanza a nivel local y regional. Por ello, la evaluación ha sido elaborada de manera participativa, incluyendo la consulta de diversos actores vinculados con el Programa y con un enfoque práctico, al generar un conjunto de recomendaciones viables para consolidar el Programa.

El diagnóstico evaluativo ha sido realizado con pleno apego a los Términos de Referencia (TDR) y con una metodología fundamentalmente de índole cualitativa e inductiva (inferencia a partir del estudio de casos específicos de las JIMA), y los resultados se han ordenado en este documento en torno a seis apartados. El primero presenta una descripción general del Programa, a fin de entender mejor la orientación, alcances y tipo de acciones que promueve este instrumento; el segundo apartado expone los objetivos de la evaluación; en el tercero se muestra la metodología desarrollada; el cuarto contiene los resultados de la investigación, desarrollados con base en preguntas de investigación incluidas en los TDR. Finalmente, se encuentra un apartado con un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) del Programa, así como las recomendaciones generadas de dicho análisis, que dan la pauta para la integración de las conclusiones incluidas en el último apartado.

1.2. Descripción del Programa Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente

De acuerdo con información de la SEMADET, el **objetivo** del Programa es la “*articulación, acompañamiento y fortalecimiento de capacidades técnicas en los servidores públicos o actores clave que redactan y ejecutan las políticas públicas ambientales, los Planes de Desarrollo Municipal (PDM), los programas públicos municipales*”, asumiendo dicha instancia que todo esto se realiza para alcanzar el bienestar integral y sostenible de la población en estos territorios, como lo declara el Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2018 (PED), a partir de decisiones colectivas y consensuadas tomadas por los actores clave que participan en esos espacios de gobernanza, que son las JIMA. La ficha básica del programa que se encuentra publicada en la página web de SEMADET describe las características citadas en la [Tabla 1](#).

Tabla 1. Alineación del programa JIMA con instrumentos de planeación

Alineación al derecho social	Medio Ambiente
Dimensión del Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033	Especial y Transversal Entorno y vida sustentable
Programa del Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033	Gobernanza ambiental Medio ambiente
Indicador de desarrollo MIDE Jalisco	No aplica
Año de inicio de operación del Programa	2013
Tipo de presupuesto que recibe	Estatal (y además las JIMA son apoyadas con Recurso federal para proyectos)
Total del presupuesto inicial asignado 2016	\$ 15,000,000.0
Población potencial	125 municipios
Número total de beneficiarios atendidos el año anterior	64 municipios
Número total de beneficiarios a atender en el año actual	64 municipios

Fuente: Términos de Referencia de la Evaluación

En la [Tabla 2](#) se muestran las distintas modalidades manejadas para el Programa JIMA, de acuerdo a la información encontrada en la página web de SEMADET.

Tabla 2. Modalidades de apoyo del Programa JIMA

	Apoyo económico para las JIMA	Asesoría para las JIMA
Descripción	Apoyo con recursos económicos para pagos operativos de las JIMA	Asesoría en la elaboración de manuales operativos, para el marco normativo, y el tema operativo de las JIMA
Grupo de atención	Municipios que conforman las JIMA	Directores de las JIMA
Monto	Se distribuye la cantidad de \$15,000,000.00 entre los municipios que conforman las JIMA	Asesoría gratuita
El apoyo del programa se entrega	En forma directa al destinatario final	En forma directa al destinatario final
Periodicidad	Anual	Anual

Fuente: <https://programas.app.jalisco.gob.mx/programas/apoyo/Juntas-intermunicipales/387>

El objetivo del Programa responde a la atención del problema público identificado por la SEMADET como “la *desarticulación de las políticas públicas* en los tres niveles de gobierno y en las diferentes dependencias que conlleva a la mala planeación en la gestión del territorio, es decir, en los temas ambientales no hay una transversalidad entre las instituciones que trabajan con el sector productivo (agrario), sector económico (empresarial) y el sector forestal de manera integral con el sector medioambiental. Lo anterior aunado a la *falta de involucramiento de los actores* en las comunidades, ejidos, municipios y estado, generan como consecuencia una débil sinergia para impulsar juntos el desarrollo y el bienestar común”.

De esta descripción del problema queda claro que lo que subyace en la creación de las JIMA, que son el objeto central sobre el que actúa el Programa de Gobernanza ambiental en sus actividades correspondientes en el Programa JIMA, es la desarticulación de las políticas y la mala planeación a nivel territorial, especialmente en sentido transversal, ya que el tema ambiental y de recursos naturales (agua, bosque, suelos, flora, fauna, etc.) rebasa las fronteras municipales. Asimismo, destaca el escaso involucramiento y la débil sinergia entre los actores públicos y privados que tienen que ver con el territorio.

Para llegar a esta problematización atendida por el Programa de Gobernanza ambiental, son destacables los ejercicios participativos (talleres) que organizó la SEMADET a través del Subcomité Sectorial de Gobernanza Ambiental, en el marco de la discusión para implementar el Programa Estatal de Desarrollo. En esos ejercicios participaron los diferentes actores sociales y organismos públicos, conformándose tres grupos de trabajo, donde cada uno analizó las siguientes problemáticas:

- Incipiente participación social y colaboración gubernamental en la política ambiental estatal.
- Carencia de cultura ambiental en la ciudadanía.
- Marco institucional de gobernanza ambiental coartado para obtener resultados integrales, positivos y corresponsables en la materia.

Como resultado de estas actividades, SEMADET (2014) replicó dos mecanismos para cumplir con la gobernanza ambiental, en los que se tiene la participación de los principales actores de la región:

- A. Sistema Intermunicipal de Manejo de Residuos (SIMAR) y
- B. Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente (JIMA).

De estos ejercicios, de acuerdo con SEMADET (2014), es que surge la necesidad de crear un Programa de fortalecimiento de las JIMA, que son creadas bajo la figura jurídica de organismos públicos descentralizados intermunicipales de carácter vocacional múltiple, cuyos objetivos varían de acuerdo a las necesidades propias del territorio. Su función es dar apoyo técnico a “LOS MUNICIPIOS” para la elaboración, gestión e implementación de los proyectos y programas relacionados con el medio ambiente y manejo de recursos naturales de aplicación en sus territorios, de acuerdo a las facultades y atribuciones que tienen “LOS MUNICIPIOS” en las leyes federales y estatales, sobre los siguientes temas y objetivos:

- Ordenamiento ecológico del territorio
- Ordenamiento urbano
- Identificación de los impactos ambientales en su territorio
- Restauración ecológica
- Creación y manejo de áreas naturales protegidas de carácter municipal
- Manejo y protección de bosques
- Información ambiental a la ciudadanía
- Educación ambiental
- Mejoramiento de la prestación de los servicios públicos municipales en materia ecológica
- Cambio climático
- Coadyuvancia en la conservación y manejo sustentable con visión de cuenca
- Apersonarse como agente técnico de cualquier dependencia de la administración pública que coadyuve al desarrollo rural

sustentable del territorio que comprende los municipios de la JIMA

- Apoyo técnico para la elaboración, adecuación y ejecución de los planes y reglamentos municipales que tengan que ver con el medio ambiente, y
- Gestión de recursos de bolsas nacionales e internacionales.

El modelo de convenio de creación que se encuentra en la Guía práctica para la conformación y operación de una JIMA (González, 2014) y, que igualmente exhiben cada una de las Juntas, señala funciones, facultades y obligaciones de las mismas, *que a la letra dice: Cláusula SEXTA.- “LA JUNTA” para el cumplimiento de su función como órgano técnico asesor en los temas y objetivos enunciados en la cláusula tercera, tiene las siguientes facultades y obligaciones:*

1. Registrar, administrar y mantener el patrimonio necesario que adquiera para su funcionamiento, éste podrá constituirse por bienes muebles e inmuebles, créditos, donaciones en especie o en dinero y las cuentas bancarias.

2. Administrar, mantener y aplicar el presupuesto que se le asigne anualmente, en los bienes muebles e inmuebles, estudios técnicos, proyectos y programas que se determinen.

3. Planear, estudiar, analizar, proyectar, elaborar, diseñar, aprobar y administrar los estudios técnicos sobre medio ambiente recursos naturales, necesarios para lograr el manejo integral de la cuenca del río _____ (objeto de intervención).

4. Llevar el registro de los estudios técnicos, proyectos y programas que se realicen; así como su evaluación, seguimiento y avance.

5. Rendir tres informes cuatrimestrales técnico – financieros, cada año a los integrantes del Órgano de Gobierno, que contenga el estado financiero del presupuesto asignado, la evaluación y avance de los proyectos y programas aprobados.

6. Rendir al Órgano de Gobierno un informe anual de actividades realizadas que incluya su estado general.

7. Generar la investigación de cualquier tipo en materia de medio ambiente, que pueda ser aplicable al territorio de “LOS MUNICIPIOS”.

8. Prestar servicios de asesoría técnica a “LOS MUNICIPIOS”.

9. Por otro lado, podrá prestar apoyo a personas jurídicas (públicas, morales y sociales) y personas físicas que lo soliciten, previa autorización por escrito del Órgano de Gobierno. En dicha autorización se fijarán las bases y lineamientos para el apoyo a prestar y el costo que tendría, en caso de tenerlo.

10. Realizar los actos jurídicos y actividades directas o indirectas que ayuden a cumplir sus objetivos.

11. Todas aquellas que le asignen “LOS MUNICIPIOS” en el ámbito de su competencia.

Más allá de estos servicios y atribuciones formales, y como se corroboró en campo, las JIMA son consideradas como un modelo de gobernanza local para la gestión integral del territorio con diez años trabajando en su afianzamiento. La JIRA como referencia ha constituido una alternativa que asegura el desarrollo sustentable en las zonas rurales de su región y que permite a la vez conservar el capital natural y mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. Las JIMA, han buscado ser un organismo apartidista respetado por gran parte de los alcaldes, no importando su plataforma política, por lo que han probado igualmente, tener una buena capacidad de convocatoria en la gestión de proyectos tanto nacionales como internacionales. Lo anterior se encuentra documentado en los trabajos de Satín del Río (2012), González (2013) y Graf (2006). Igualmente, estas publicaciones, la guía y el manual para la conformación de una JIMA (González, 2014), resaltan el valor y la buena imagen de las JIMA como agentes catalizadores y constructores de una amplia red de relaciones tanto nacionales como internacionales para la llegada de proyectos a la región que derramen beneficios ambientales.

Con la implementación del Programa JIMA, la SEMADET tiene la intención de coadyuvar en la provisión de gestores capacitados en el tema medioambiental, además de hacer la planificación, análisis, elaboración, aprobación y administración de estudios técnicos y proyectos para lograr un manejo integral del territorio.

Es importante enfatizar que una de las características más sobresalientes de las JIMA ha sido la capacidad de atender agendas complejas a mediano y largo plazos, que, como pocas iniciativas en México, trascienden los cortos periodos de las administraciones municipales, e incluso los periodos de administraciones estatales y federales, en situaciones incluso de alternancia política. Además, estos espacios reflejan una renovada relación entre la institución pública y la sociedad al tener ésta una activa participación en la definición de ciertos proyectos estratégicos que inciden en la colectividad.

Asimismo, sobresale la iniciativa de la SEMADET, en conjunto con otros órganos descentralizados incluidas las JIMA, de decidir crear en julio de 2015 otro espacio de gobernanza de amplio espectro, concretado en un Comité de Asociaciones Intermunicipales del Estado de Jalisco (CAIEJ) que congrega la problemática y las soluciones alcanzadas en 71 de los 125 municipios del Estado, y que tiene como objetivo vincular a los diferentes actores que forman parte de las intermunicipalidades JIMA y los SIMAR, a través del intercambio y desarrollo de capacidades y aprendizajes para su fortalecimiento.

Figura 1. Mapa de las JIMA en el Estado de Jalisco



Fuente: <http://www.mecanismosdegobernanza.com/juntas-intermunicipales>

En la Figura 1 se muestra el territorio ocupado por las seis JIMA establecidas al momento de la evaluación, las cuales son:

- JIRA.- Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río Ayuquila,
- JISOC.- Junta Intermunicipal de Medio Ambiente de Sierra Occidental y Costa,
- JIRCO.- Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca del Río Coahuayana,
- JICOSUR.- Junta Intermunicipal de Medio Ambiente de la Costa Sur
- JIAS.- Junta Intermunicipal de Medio Ambiente Altos Sur y
- AIPROMADES Lago de Chapala.- Asociación Intermunicipal para la Protección del Medio Ambiente y el Desarrollo Sustentable del Lago de Chapala.

Estas experiencias de coordinación territorial en Jalisco, que vienen desde hace poco más de 10 años (Graf, 2006), han llamado la atención de diversas instituciones de investigación, sirviendo de objeto de estudio y sistematización. Así, para Satín del Río (2012) y Maldonado (2014) la coordinación intermunicipal permite abrir las posibilidades para fortalecer estrategias de cooperación y asociación descentralizada desde los municipios; lo cual afirman a partir de estudiar y catalogar como exitosa a la JIRA. Específicamente, Maldonado (2014), reitera que con este modelo se pone al alcance de las alcaldías un sistema de trabajo entre municipios que facilita acuerdos políticos para habilitar sistemas de gestión pública con dinámicas de participación y transparencia entre actores locales, en el marco de administraciones municipales cambiantes y de alternancia partidista, que pueden ser aprovechadas por otras instancias públicas en distintos ámbitos y regiones.

Por su parte, Satín del Río (2012) sostiene que las experiencias intermunicipales revelan que los gobiernos municipales, el gobierno estatal y el gobierno federal pueden generar y establecer mecanismos eficaces y eficientes de coordinación intergubernamental financiera, normativa e institucional para dar continuidad a los mecanismos de la gobernanza ambiental. Lo anterior, se ha podido observar en los municipios que integran a la JIRA que en su mayoría se han visto interesados en verse beneficiados con los proyectos ambientales que SEMADET ha llevado a cabo en su región.

Para Graf et al. (2009), las asociaciones intermunicipales, adecuadamente conducidas, ofrecen una serie de ventajas que pueden aprovecharse, tales como:

- Fortalecen la autonomía municipal para incidir en materia de gestión del territorio.

- Incorporan otras instituciones como socios estratégicos.
- Logran la profesionalización de la gestión ambiental municipal.
- Facilitan la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones.
- Atienden problemas regionales que afectan a varios municipios, más allá de sus límites territoriales y con un enfoque integral.
- Promueven la permanencia en el tiempo a pesar de cambios de administración.
- Fomentan la economía de escala (reducción significativa de costos unitarios).
- Aumentan la capacidad operativa.
- Generan capacidad de gestión ante el gobierno estatal y federal.
- Involucran de modo comprometido y corresponsable a las agencias estatales y federales.
- Promocionan el acceso a fuentes de financiamiento y apoyo no tradicionales.
- Refuerzan el capital social a nivel local.

Sin embargo, estos mismos autores señalan una serie de desventajas de entre las que se desprenden los siguientes problemas:

- Incipiente participación social y colaboración intergubernamental en la política ambiental puesto que existe una participación y colaboración muy bajas entre sociedad y gobierno a favor del medio ambiente.
- Ausencia de una visión transversal vinculante de temas ambientales, derivado de que las plataformas de participación social no son realmente participativas de los sectores que convocan, provocando que se limite la interlocución con los grandes bloques (sectores sociales).
- Existe disparidad y multiplicidad de referencias y marcos conceptuales que no proporcionan un piso común territorial para construir un marco de planeación y acción gubernamental en los tres niveles de gobierno.
- Es evidente la resistencia de la sociedad civil a participar en la búsqueda de soluciones para problemas ambientales por falta de espacios representativos y entre las dependencias gubernamentales.

En ese marco de definiciones desde la política pública estatal y desde la academia, el Programa de JIMA en lo concreto a lo que se orienta es a *proveer de*

recursos financieros y asesoría a las JIMA para que implementen los Programas Operativos Anuales (POA) que se derivan de los ejercicios de diagnóstico y planeación que se realizan y actualizan con cierta frecuencia.

Relacionado con los recursos financieros y el presupuesto basado en resultados, en la SEPAF (en su sitio WEB) se puede encontrar la **Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)** de SEMADET a la que responde el Programa de JIMA, que es a la del Programa de Gobernanza para la sustentabilidad. Sin embargo, al hacer el análisis comparativo entre la MIR **2015** y la de **2016**, esta última presenta algunas variaciones. A continuación, se describe el Resumen narrativo de la MIR 2015 en su apartado 329-1, la cual señala que el **Fin** es “Contribuir a la creación de instrumentos estratégicos transversales, mediante la aplicación de políticas públicas para la coordinación entre sectores, actores y órdenes de gobierno para lograr la sustentabilidad de Jalisco” y cuyo indicador es “Número de informes de calidad ambiental emitidos”.

El **propósito** del Programa de Gobernanza para la sustentabilidad en 2015 es “Facilitar la creación de mecanismos que permitan una sinergia de coordinación entre los diferentes sectores, actores y órdenes de gobierno que adoptaron la sustentabilidad como elemento fundamental para la toma de decisiones”, propósito que es necesario fortalecer al haber poca presencia de los actores gubernamentales clave alineados a los propósitos de las JIMA. El indicador de propósito es “Número de convenios implementados en diferentes sectores”.

El **componente 329-1** del Programa de Gobernanza para la Sustentabilidad en 2015 se refiere a “Estrategias en las que se impulse la gobernanza ambiental en el estado desarrolladas.” Y contiene el indicador “Número de estrategias implementadas para impulsar la gobernanza ambiental en el estado”.

En cuanto la **actividad** derivada del componente anterior, se señala “Contribuir a la transversalidad para fomentar la colaboración intergubernamental entre las asociaciones intermunicipales”. Donde el **indicador** es “Número de JIMA fortalecidas y de nueva creación” señalando la siguiente fórmula “(número de JIMA creadas/el número de JIMA programadas) *100. Es importante mencionar que en SEMADET, el titular de la Dirección General de Política Pública y Gobernanza Ambiental expresó la intención de crear, durante 2017, dos nuevas JIMA en la entidad.

Los **medios de verificación 2015** del Programa de Gobernanza para la sustentabilidad, a la letra se dice que son:

Fin	Informe mensual
Propósito	Convenios firmados, lista de asistencia, memorias de participación, evidencias fotográficas
Componente	Convenios firmados, Actas levantadas de las reuniones realizadas
Actividades•	Publicación en el periódico oficial, convenios de participación con distintos organismos e instituciones

Finalmente, los **Supuestos 2015** para que se cumpla o no se cumpla en la MIR con el fin, el propósito, los componentes y las actividades del Programa de Gobernanza para la sustentabilidad a la letra dicen:

Fin.	Existe la información necesaria para la elaboración del informe. Que las áreas faciliten la información en tiempo. Coordinación permanente con las áreas técnicas.
Propósito.	La participación y atención a las convocatorias por parte de los diferentes sectores, vinculación permanente con los diferentes sectores para el establecimiento de políticas públicas en materia de gobernanza ambiental
Componente.	El personal convocado no atiende, no se firmen los convenios por causas ajenas a la secretaría, no asista el personal convocado, el personal atiende las Reunión no tenga capacidad de aprobar y firmar acuerdos derivados de la reunión entre otros
Actividad 1	El personal convocado no atiende, no se firmen los convenios por causas ajenas a la secretaría, no asista el personal convocado, el personal atiende las Reunión no tenga capacidad de aprobar y firmar acuerdos derivados de la reunión entre otros

Con relación a este último supuesto relacionado con que el personal convocado no atiende, no se firmen los convenios por causas ajenas a la Secretaría, no asista el personal convocado, el personal que atiende no tenga capacidad de aprobar y firmar acuerdos derivados de la reunión entre otros, la Dirección de gobernanza ambiental aclaró que en este supuesto solo considera al personal de las JIMA cuando firman convenios de asignación de recursos. Asociado con el tema de recursos, es importante resaltar que la suficiencia presupuestal no se considera como parte de los supuestos para que se cumplan el fin, propósito, componente y actividades.

Para 2016, la SEPAF también muestra la MIR del Programa de Gobernanza para la sustentabilidad en su página web, al cual se alinea el programa JIMA. Esta MIR cuenta con el mismo **FIN** que en 2015, que es “Contribuir a la creación de instrumentos estratégicos transversales, mediante la aplicación de políticas públicas para la coordinación entre sectores, actores y órdenes de gobierno para lograr la sustentabilidad de Jalisco” pero con un indicador diferente, ya que ahora es “Número de Actas validadas y elaboradas”. También hay variación en su **Propósito** el cual ahora es: “La política pública ambiental en el estado de Jalisco es un medio que tiene para establecer los mecanismos de la gobernanza ambiental” con la denominación de indicador “Total de reuniones atendidas”, los medios de verificación son “*Reuniones agendadas y realizadas en coordinación con las juntas intermunicipales*” y los supuestos son “Registro de reuniones realizadas”.

Siguiendo el resumen narrativo 2016, el **componente** es similar a 2015 ya que señala: “Estrategias para impulsar la gestión e implementación de mecanismos para la gobernanza ambiental en el estado; desarrolladas”, pero ahora con un indicador nominado “Total de acuerdos alcanzados”. La fórmula del indicador es número de acuerdos alcanzados. Los supuestos son “Elaborar los informes necesarios y realizar el seguimiento de acuerdos”. Hay dos **actividades** del componente, la primera se refiere a “Conformación de una plataforma electrónica” y se cita como medios a “Informes obtenidos de un sitio web sobre los indicadores de desempeño de las JIMA”. Los supuestos son que “Existe información que desarrolle o implemente la plataforma” y el indicador dice “Desarrollo de plataforma electrónica de indicadores funcionando”. La siguiente actividad es: “Conformación y actualización de diagnósticos terminados” El indicador es: “Número de diagnósticos elaborados de las juntas intermunicipales JIMA”. Los medios son el Informe de seguimiento sobre la actualización de los diagnósticos de las juntas intermunicipales JIMA y los supuestos son “Existe la información necesaria misma que se debe actualizar o generar de nuevo”.

Supuestos 2016

Fin	Existe información necesaria para la elaboración del informe; que las áreas faciliten la información en tiempo
Propósito	Registro de las reuniones realizadas
Componente	Elaborar los informes necesarios y realizar el seguimiento de acuerdos
Actividad 1	Existe información que desarrolle e implemente la plataforma
Actividad 2	Existe la información necesaria misma que se debe actualizar o generar de nuevo.

Se asume que todos estos ajustes a la MIR 2015 para integrar la MIR 2016 son mejoras al resumen narrativo del programa y al cumplimiento de sus objetivos. Aunque ahora con estos cambios, se pierde el indicador de la actividad de 2015 relativo a Número de Juntas Intermunicipales fortalecidas y de nueva creación donde se contabilizaba uno de los servicios que provee la SEMADET a las JIMA y que es la asesoría gratuita que provee la Dirección de Gobernanza, operadora del programa.

Una vez mostrado el resumen narrativo al que se alinea el Programa de JIMA, es importante mencionar que este mismo requiere de un instrumento de planeación específico para resolver el problema público al que está enfocado y dar respuesta a los indicadores específicos del Programa de JIMA alineados a los indicadores del Programa de Gobernanza para la Sustentabilidad. Este mecanismo podría ser una Matriz de Marco Lógico (MML) donde se pueda establecer una visión de gran panorama, estableciendo el principal problema a resolver, los problemas que son detectados a través del diagnóstico y que forman parte de la sintomatología a resolver. Con este ejercicio se obtendría una Matriz donde se establecería la planeación de largo plazo que se requiere para posteriormente alinear los instrumentos de planeación de corto plazo que son los POA a la solución del problema público principal y a una toma de decisiones racional fuera de incertidumbres presupuestales. De acuerdo con la información provista por SEMADET, el Programa JIMA concibe las acciones prioritarias de gestión del territorio en temas medioambientales, planificando acciones precisas que coadyuvan a las localidades de la intermunicipalidad, mediante un POA por cada una de las JIMA, el cual es aprobado por el respectivo Consejo de Administración, con acciones y tareas enfocadas en aplicar la política pública y los instrumentos de planeación en el ámbito del medio ambiente.

La estructura de gobernanza de una JIMA se conforma por un Consejo Ciudadano, por un Consejo de Administración y una dirección técnica. El primero incorpora la participación de la ciudadanía, mientras que el segundo congrega los actores públicos del municipio, estado, federación e instituciones de enseñanza e investigación locales. La dirección técnica es todo el equipo técnico operativo encargado de facilitar la planeación y ejecutar el POA. Si bien todas las figuras mencionadas son importantes, las decisiones relevantes se toman en el Consejo de Administración.

La información antes expuesta, así como otros elementos referentes a la creación de las JIMA se encuentran en el Manual para la formación de una JIMA y en la Guía práctica para la formación de una JIMA, ambos elaborados y publicados por

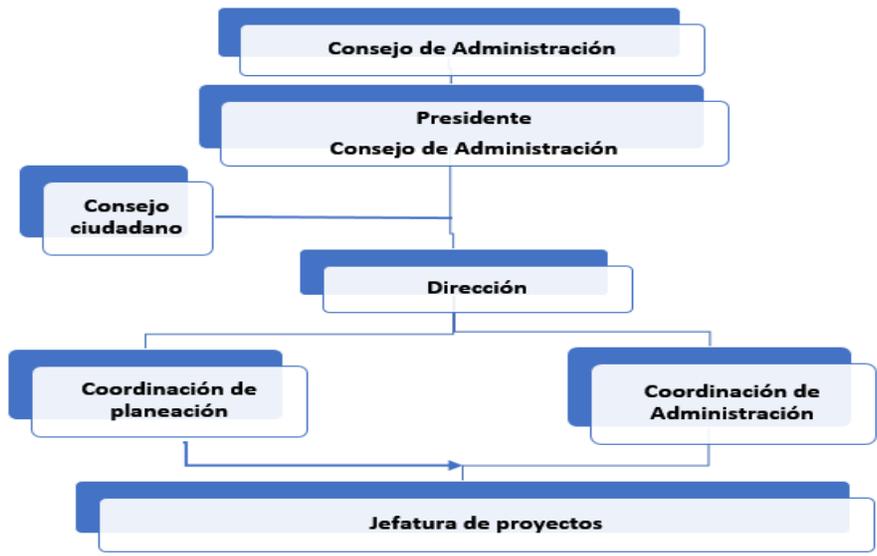
CONAFOR, CONABIO y la Agencia Francesa para el Medio Ambiente (ADF) (González, 2014). Esta información también se encuentra en el sitio www.mecanismosdegobernanza.com/juntas-intermunicipales, en el cual se establece que en Jalisco se han creado las JIMA como modelo de gobernanza ambiental, basado en la asociación de municipios, lo cual tiene incidencia en el territorio de dichos municipios que las conforman. Por tanto, las JIMA son organismos creados con el propósito de atender la problemática ambiental dentro de su territorio, dando soluciones integrales mediante la implementación de programas y recursos públicos provenientes de los tres órdenes de gobierno, aunado a su capacidad de gestionar y canalizar recursos de iniciativas internacionales.

En la Figura 2 se muestra la estructura del Consejo de Administración al interior de las JIMA establecidas en los Convenios de Creación.

Figura 2. Estructura de las JIMA



*** No en todas las JIMA el Consejo Ciudadano forma parte del Consejo de Administración



Fuente: <http://www.mecanismosdegobernanza.com/juntas-intermunicipales>

2. Objetivos del Diagnóstico Evaluativo

2.1 Objetivo general

Determinar la pertinencia de los procesos que llevan a cabo las juntas intermunicipales para dar seguimiento a los Convenios de Asignación de Recursos establecidos en la normatividad aplicable, y aprovechar al máximo el potencial de atención que ofrece la capacidad instalada de dichas juntas.

2.2 Objetivos Específicos

1. Identificar las capacidades institucionales con las que cuentan las juntas intermunicipales para el seguimiento a los Convenios de Asignación de Recursos establecidos en la normatividad aplicable.
2. Determinar en qué medida los procesos de difusión y de provisión de apoyos monetarios y servicios de asistencia técnica y/o profesional, son pertinentes para aprovechar el potencial de las juntas intermunicipales.
3. Determinar en qué medida los procedimientos de seguimiento y evaluación posteriores a la elaboración, gestión e implementación de proyectos y programas relacionados con el medio ambiente y manejo de recursos naturales, permiten conocer el cumplimiento de los convenios y garantizar la efectividad de las juntas intermunicipales.

3. Metodología de investigación

La metodología del estudio se apegó plenamente a lo establecido en los TDR y en consecuencia a la propuesta técnica presentada a la SEPAF. En lo que se refiere a las técnicas de investigación utilizadas en el diagnóstico fueron predominantemente cualitativas y no experimentales, sobre todo se llevó a cabo un análisis documental exhaustivo de fuentes vinculadas con los fundamentos legales, normativos, programáticos y operativos de las JIMA, además de otros documentos de política pública estatal y municipal, y literatura especializada referida al tema. Asimismo, se realizaron entrevistas semiestructuradas y a profundidad a actores clave vinculados con el Programa en la SEMADET, en los municipios y en las JIMA. También se llevaron a cabo grupos de enfoque integrados por los miembros de los consejos de administración.

En la [Tabla 3](#) se identifican las **fuentes de información**, referidas a los actores consultados y el número de consultas realizadas:

Tabla 3. Fuentes de información utilizadas para dar respuesta a las preguntas de investigación de la Evaluación

Actor/institución	Número de entrevistas
Funcionarios gobierno estatal (SEMADET)	10
Grupos focales integrados por funcionarios de gobiernos municipales y representantes de instituciones estatales y federales	6
Miembros de los consejos de administración de las JIMA	30
Número de elementos en las JIMA	40
Miembros del consejo ciudadano	Ninguno

Fuente: elaboración propia

Todo lo antes expuesto sirvió finalmente para aplicar la técnica de investigación del análisis comparado con relación a la consolidación y desempeño de las distintas JIMA.

3.1 Enfoque y alcance de la Evaluación

Dado que el enfoque fue predominantemente cualitativo, el alcance del diagnóstico evaluativo al Programa de JIMA ha sido más de carácter descriptivo, al caracterizar y analizar este Programa y señalar sus propiedades y aspectos importantes, aunque también se utilizaron elementos de tipo exploratorio, de acuerdo con las definiciones de los TDR, ya que se examinó un programa público que no había sido investigado anteriormente.

El enfoque de investigación se ajustó al paradigma de generación del conocimiento desde el cual se realizó la investigación, considerando aspectos tanto cuantitativos como cualitativos. La evaluación requirió trabajo de gabinete y campo. Este último implicó visitas directas a las zonas de influencia de todas las JIMA, entrevistando a actores clave y realizando también recorridos y observación directa.

El trabajo de gabinete incluyó actividades de acopio, organización, sistematización y valoración de la información proporcionada por los responsables del Programa en SEMADET y cada una de las JIMA, se acopiaron registros administrativos, bases de datos, documentos oficiales, documentos normativos, entre otros.

3.2 Temas de investigación

Los temas de investigación de la Evaluación vinculados con el funcionamiento de las JIMA son: la normatividad de las juntas, la disponibilidad y suficiencia de los recursos económicos, humanos, tecnológicos y materiales; la operación de las mismas, la participación ciudadana, la detección y corrección de fallas en la operación, el seguimiento y evaluación de las actividades y servicios desempeñados.

De cada uno de estos temas se derivaron preguntas específicas de investigación, con sus propios criterios de respuesta, que son las que se presentan en el siguiente apartado.

3.3 Preguntas de investigación por tema

En la [Tabla 4](#) se muestran las preguntas de investigación alineadas a cada uno de los temas descritos anteriormente, los cuales a su vez están directamente relacionados con cada uno de los objetivos específicos de la Evaluación.

Tabla 4. Preguntas de investigación de la Evaluación

Objetivos	Temas	Preguntas	Criterios de respuesta
Identificar las capacidades institucionales con las que cuentan las juntas intermunicipales para el seguimiento a los Convenios de Asignación de Recursos establecidos en la normatividad aplicable.	Normativa	¿En qué medida los documentos fundatorios y normativos de las JIMA aseguran la correcta operación de los servicios que ofrecen?	Acordes con: Leyes aplicables debidamente aprobadas a nivel Federal, Estatal y Municipal. Reglamento interno. Creación o adopción de organismos para la prestación de los servicios, con las atribuciones necesarias para llevarlos a cabo. Correcta aplicación de los servicios basados en la estructura legal.
	Recursos humanos	¿En qué medida los recursos humanos de las JIMA son suficientes y poseen las competencias requeridas para prestar los servicios?	Los perfiles del personal que conforma las JIMA son acordes a las actividades que desempeñan, además se deberá describir la cantidad de entes participantes en función de los roles que desempeñan en las JIMA; así como las cargas de trabajo que presentan.
	Recursos económicos	¿En qué medida la disponibilidad de recursos es suficiente para asegurar la prestación de los servicios?	Los recursos económicos disponibles para la prestación de servicios de las JIMA son suficientes para su correcta aplicación, el cumplimiento de la normativa fiscal y de responsabilidades por ejercer recurso público. El cumplimiento de las acciones establecidas en el Programa Operativo Anual, coincide con el porcentaje del gasto ejercido. Los fondos públicos y privados que gestionan las JIMA permiten ampliar la prestación del servicio.

Objetivos	Temas	Preguntas	Criterios de respuesta
Identificar las capacidades institucionales con las que cuentan las juntas intermunicipales para el seguimiento a los convenios de asignación de Recursos establecidos en la normatividad aplicable.	Recursos tecnológicos	¿En qué medida las JIMA cuentan con sistemas informáticos, electrónicos o digitales que apoyen y faciliten su operación?	Se cuenta con software de proceso de Información, desarrollado, liberado y en operación, que facilite la gestión, permanencia e inviolabilidad de la información.
	Recursos materiales	¿En qué medida se dispone de infraestructura física adecuada para la gestión de los servicios?	Determinar si la infraestructura (espacios adaptados, remodelados o nuevos, con la capacidad y condiciones de seguridad) es la necesaria y suficiente para la operación de los servicios.
		¿En qué medida se dispone de equipamiento necesario y adecuado para la gestión de los servicios?	Se cuenta con el equipamiento (mobiliario, equipo de cómputo, etc.) necesario y suficiente para la operación de los servicios.

Objetivos	Temas	Preguntas	Criterios de respuesta
<p>Determinar en qué medida los apoyos monetarios y servicios de asistencia técnica y/o profesional que SEMADET entrega a las JIMA, son aprovechados en los procesos de provisión de bienes y servicios que entregan las juntas intermunicipales.</p>	<p>Operación</p>	<p>¿En qué medida los apoyos monetarios que SEMADET entrega a las JIMA son aprovechados para la realización de las actividades y el cumplimiento de los objetivos establecidos en los POA de las JIMA?</p>	<p>Los recursos económicos que SEMADET transfiere a las JIMA, se vinculan con las actividades que se realizan Los recursos para el cumplimiento de los objetivos anuales son relevantes Los recursos monetarios en la ejecución de los procesos de provisión de los bienes y servicios que se entrega son relevantes estratégicamente</p>
		<p>¿En qué medida los servicios de asistencia técnica y/o profesional que SEMADET entrega a las JIMA son pertinentes y suficientes para la realización de las actividades y el cumplimiento de los objetivos establecidos en los POA?</p>	<p>Identificar la relación que tienen los servicios de asistencia técnica y/o profesional que SEMADET entrega a las JIMA, con las actividades que se realizan y qué relevancia tienen esos servicios para el cumplimiento de los objetivos anuales. Identificar la relevancia estratégica que adquieren los servicios de asistencia en la ejecución de los procesos de provisión de los bienes y servicios que se entregan.</p>
		<p>¿En qué medida los procesos de provisión de bienes y servicios de las JIMA son pertinentes y suficientes para el cumplimiento de los objetivos establecidos convenios de colaboración celebrados con otras instancias?</p>	<p>Identificar la relevancia estratégica que adquieren los recursos, el tiempo y otros insumos que se emplean en los procesos de provisión de los bienes y servicios que se entregan, para el cumplimiento de los objetivos establecidos en diversos convenios de colaboración. Identificar el uso que se da a los recursos económicos que reciben las JIMA como parte de un convenio de colaboración, así como su vinculación con las actividades que se realizan y la relevancia que tienen esos recursos para el cumplimiento de los objetivos anuales.</p>

Objetivos	Temas	Preguntas	Criterios de respuesta
<p>Determinar en qué medida los apoyos monetarios y servicios de asistencia técnica y/o profesional que SEMADET entrega a las JIMA, son aprovechados en los procesos de provisión de bienes y servicios que entregan las juntas intermunicipales.</p>	<p>Participación ciudadana</p>	<p>¿En qué medida existe participación de los consejos ciudadanos en los procesos que llevan a cabo las JIMA?</p>	<p>Las atribuciones de los consejos ciudadanos, así como su participación con las JIMA en los procesos que estas llevan a cabo son pertinentes.</p>
<p>Determinar en qué medida los procedimientos de seguimiento y evaluación posteriores a la elaboración, gestión e implementación de proyectos y programas relacionados con el medio ambiente y manejo de recursos naturales, permiten conocer el cumplimiento de los convenios y garantizar la efectividad de las juntas intermunicipales.</p>	<p>Detección y corrección de fallas en la operación</p>	<p>¿Existen mecanismos que permitan identificar las fallas en la operación de las JIMA? ¿Existen mecanismos que contribuyan a proponer correcciones a las fallas identificadas? ¿Existen mecanismos de retroalimentación para las JIMA, con énfasis en los resultados más que en las actividades? ¿En qué medida el Comité Técnico de Monitoreo, Verificación y Revisión que conforman las JIMA generan un aprendizaje organizacional que permita obtener la experiencia para no tener fallas repetidas?</p>	<p>Se cuenta con mecanismos para detectar fallas en la operación de los servicios Existen mecanismos para corregir las fallas identificadas en la operación de los servicios. Se cuenta con mecanismos de retroalimentación enfocados en resultados Se cuenta con información validada, procesada y recuperable, para la toma de decisiones que permita asegurar que se cumplan los resultados clave y no se repitan fallas.</p>

Objetivos	Temas	Preguntas	Criterios de respuesta
<p>Determinar en qué medida los procedimientos de seguimiento y evaluación posteriores a la elaboración, gestión e implementación de proyectos y programas relacionados con el medio ambiente y manejo de recursos naturales, permiten conocer el cumplimiento de los convenios y garantizar la efectividad de las juntas intermunicipales.</p>	<p>Seguimiento y evaluación</p>	<p>¿Existen mecanismos de transparencia, seguimiento y evaluación que permitan conocer los resultados de los servicios que ofrecen las JIMA?</p>	<p>Se cumple con los convenios, e identificar las principales causas por las que estos no se cumplen. El Comité conoce los informes con los resultados derivados de las actividades que llevan a cabo las JIMA y que estén disponibles para consulta ciudadana.</p>
	<p>Análisis de brechas.</p>	<p>¿En qué medida se cuenta con instrumentos de monitoreo que permitan comparar el cambio entre el escenario actual y el escenario potencial de los servicios?</p>	<p>Se cuenta con instrumentos para analizar el potencial de los servicios, es decir, si existen instrumentos que permitan analizar las brechas entre los avances generados respecto de las metas planteadas</p>

Fuente: Términos de Referencia del Diagnóstico Evaluativo

Las preguntas de investigación se respondieron a través de entrevistas semiestructuradas a funcionarios de SEMADET, consulta a grupos de enfoque y por medio de entrevistas a profundidad a personal de las JIMA. Los hallazgos obtenidos fueron procesados a través de la metodología de investigación, conforme a los parámetros establecidos en los términos de referencia, y soportados con un exhaustivo análisis de la información documental que a continuación se presenta en la Tabla 5.

Tabla 5. Fuentes de información documental analizadas

Tema	Fuente
Normativa	Leyes aplicables, debidamente aprobadas a nivel Federal, Estatal y Municipal. Convenios de creación de las seis JIMA, documentos que respaldan poderes emitidos a directivos Reglamentos de las seis JIMA. Observación directa de Información oficial sobre adquisiciones para la prestación de los servicios.
Recursos humanos	Información oficial que permitió determinar si los perfiles del personal que conforma las JIMA son acordes a las actividades que desempeñan como títulos, constancias de capacitación, diplomas y todo aquello que avala su experiencia. Relación de individuos participantes, roles que desempeñan en las JIMA y cargas de trabajo que presentan. Listas del personal convocado a participar en actividades de capacitación sobre las funciones y servicios de las JIMA. Constancias de capacitación emitidas y recibidas.
Recursos económicos	Convenios con el gobierno estatal para la asignación de recursos Información oficial que permitió determinar si los recursos económicos disponibles para la prestación de servicios de las JIMA son suficientes para su correcta aplicación como estados financieros auditados, anexos técnicos y reportes cuatrimestrales a los Consejos de Administración. Programa Operativo Anual Reporte trimestral o cuatrimestral de avances en el gasto ejercido
Recursos tecnológicos	Demostración del uso de Contpaq e información oficial del software de proceso de Información, liberado y en operación, para la gestión, permanencia e inviolabilidad de la información. Listado de medios y sistemas informáticos, electrónicos o digitales que apoyen y faciliten la operación de la JIMA. Informes sobre el desempeño del portal en línea de cada JIMA. Demostración sobre la Sistematización de procesos en JIMA.
Recursos materiales	Observación directa que permitió determinar si la Infraestructura (espacios adaptados, remodelados o nuevos, con la capacidad y condiciones de seguridad) es la necesaria y suficiente para la operación de los servicios. Información directa que permitió determinar si el equipamiento (mobiliario, equipo de cómputo, etc.) es el necesario y suficiente para la operación de los servicios en la JIMA. Observación directa de equipamiento (mobiliario, equipo de cómputo, etc.) para la operación de los servicios.

Tema	Fuente
Recursos monetarios entregados a las JIMA	<p>Programas Operativos Anuales de las JIMA</p> <p>Información oficial que permitió identificar el uso que se da a los recursos económicos que SEMADET transfiere a las JIMA</p> <p>Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) del Programa JIMA 2015 y 2016.</p> <p>Evidencia documental sobre la plataforma electrónica de cumplimiento de indicadores que se encuentra funcionando actualmente en la JIMA.</p>
Servicios de asistencia técnica y/o profesional entregados a las JIMA	<p>Información oficial que permitió determinar la relación que tienen los servicios de asistencia técnica y/o profesional que SEMADET entrega a las JIMA, con las actividades que se realizan como las actas del CAIEJ.</p> <p>Actas de las reuniones celebradas, elaboradas por los responsables de la JIMA y SEMADET validadas y firmadas.</p> <p>Oficios donde se expresan los servicios de asistencia técnica y/o profesional que SEMADET entrega a las JIMA.</p>
Pertinencia y suficiencia en la provisión de bienes y servicios de las JIMA	<p>Programas Operativos Anuales de las JIMA</p> <p>Convenios de colaboración celebrados por las JIMA con otras instancias</p> <p>Testimonio sobre vinculación institucional y fortalecimiento de la gestión ambiental intermunicipal y la participación de los consejos ciudadanos en los procesos que llevan a cabo las JIMA.</p> <p>Documentación sobre talleres de planeación participativa en los municipios integrantes de la JIMA</p> <p>Evidencias de la realización de talleres de inducción en los municipios integrantes de la JIMA, donde se involucran las autoridades municipales</p> <p>Estados financieros donde se identificó el uso que se da a los recursos económicos que reciben las JIMA como parte de convenios de colaboración.</p> <p>Observación directa sobre las actividades de planeación del territorio en la JIMA y ordenamiento ecológico territorial.</p> <p>Observación directa de la difusión en medios de comunicación locales sobre la función, objetivos e importancia de la JIMA</p> <p>Observación directa sobre proyectos de mitigación de emisiones GEI implementados dentro de la JIMA y publicados.</p> <p>Observación directa sobre el número de proyectos gestionados y aprobados por la JIMA.</p> <p>Observación directa sobre la realización de proyectos de eficiencia energética en edificios del gobierno.</p> <p>Observación directa de documentos sobre gestión integral de residuos sólidos urbanos en la JIMA.</p> <p>Observación directa de documentos sobre acciones realizadas en la JIMA para el manejo integral de los recursos hídricos en la JIMA.</p> <p>Observación directa de documentos sobre el trabajo realizado sistemas alimentarios y forestales en la JIMA.</p> <p>Observación directa de documentos sobre las actividades que se realizan en áreas naturales protegidas.</p> <p>Observación directa de documentos sobre manejo integral de los residuos sólidos urbanos en la JIMA.</p> <p>Observación directa de documentos sobre acciones relacionadas para la mitigación del cambio climático.</p> <p>Observación directa de documentos sobre acciones tomadas en la JIMA sobre educación ambiental.</p>

Tema	Fuente
Participación ciudadana	Información oficial que permitió determinar las atribuciones de los consejos ciudadanos, así como su participación con las JIMA en los procesos que éstas llevan a cabo. (Reglamento para el funcionamiento del Consejo Ciudadano
Detección y corrección de fallas en la operación	<p>Información oficial que permitió determinar si se cuenta con mecanismos para detectar fallas en la operación de los servicios de las JIMA</p> <p>Informe físico sobre evaluaciones y capacitación del personal</p> <p>Evidencia documental sobre diagnósticos elaborados de las JIMA.</p> <p>Lista del personal convocado a participar en las evaluaciones y capacitación de la JIMA.</p> <p>Observación directa y de documentos que permitió determinar la existencia de mecanismos para corregir las fallas identificadas en la operación de los servicios.</p> <p>Observación directa y de documentos que permitieron determinar si existen mecanismos de retroalimentación enfocados en resultados.</p> <p>Observación directa de información de monitoreo (sólo JIRCO tiene un especialista en monitoreo) y reportes sobre documentos que permitieron determinar la carencia del Comité Técnico de Monitoreo, Verificación y Revisión en las JIMA.</p> <p>Reportes de auditorías, estados financieros auditados, diagnósticos y evaluaciones anteriores y sus programas de obras y actividades para atender las áreas de oportunidad detectadas.</p>

Fuente: elaboración propia con base en los Términos de Referencia del Diagnóstico Evaluativo

3.4 Procedimiento de Evaluación

De acuerdo con lo descrito previamente, la evaluación constó de 4 etapas sustantivas: 1) Colecta y revisión de información documental, 2) Entrevistas a funcionarios, 3) Grupo de enfoque con miembros del consejo de administración de cada JIMA y 4) Observaciones directas (Figura 3). A partir de la información obtenida se generaron los resultados que se incluyen en el presente documento.

Figura 3. Procedimiento de evaluación



Fuente: elaboración propia

El diseño y la aplicación de las técnicas de investigación consideraron como universos de análisis a los actores que intervienen en el accionar de las JIMA. La estrategia de trabajo de campo fue diseñada por el Evaluador y fue entregada oportunamente a la Unidad de Evaluación Estatal correspondiente para su validación en la primera entrega de productos. Las técnicas de investigación utilizadas durante el trabajo de campo se muestran en la [Tabla 6](#).

Tabla 6. Técnicas de investigación

Técnicas de investigación	Especificaciones aplicadas durante el trabajo de campo
Análisis documental	Se solicitó información para el análisis documental, tal como documentos fundatorios, registros y reconocimientos ante instancias federales, estatales y municipales, así como organismos internacionales. Se solicitó información administrativa tanto en SEMADET como en las JIMA. Así mismo se hizo una revisión bibliográfica sobre el tema de intermunicipalidad y gobernanza ambiental tanto en fuentes nacionales como internacionales con el fin de tener el soporte del marco analítico.
Entrevistas a profundidad	Para la realización de entrevistas de profundidad, el universo muestral quedó representado por todos los operarios de las JIMA. Para esta actividad se presentó con oportunidad a la unidad evaluadora del Gobierno del Estado el guion y el modelo de preguntas sobre los temas a tratar.

Técnicas de investigación	Especificaciones aplicadas durante el trabajo de campo
Grupos de enfoque	Los grupos de enfoque se especificaron a partir del universo de actores encontrados en los consejos de administración, a quienes se le dio la libertad de convocar a la JIMA a un mínimo de tres presidentes municipales, dos o tres representantes del gobierno tanto estatal como federal y el representante de la academia en el consejo de administración de cada JIMA. Se usó como base el guion establecido en las preguntas de investigación de los términos de referencia
Entrevistas semiestructuradas	Se realizaron entrevistas semiestructuradas a funcionarios que se apoyan en los servicios de las JIMA sin estar ellos involucrados directamente con la operación de éstas. Se entrevistaron todos los funcionarios en la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial que se han visto involucrados en alguno de los servicios.
Observación directa	La observación directa se realizó sobre aspectos mencionados en las preguntas de investigación sobre infraestructura, software, adquisiciones en general, manejo de archivo, rendición de cuentas y aspectos desde un enfoque de Política Pública.

Fuente: elaboración propia con base en los Términos de Referencia de la Evaluación

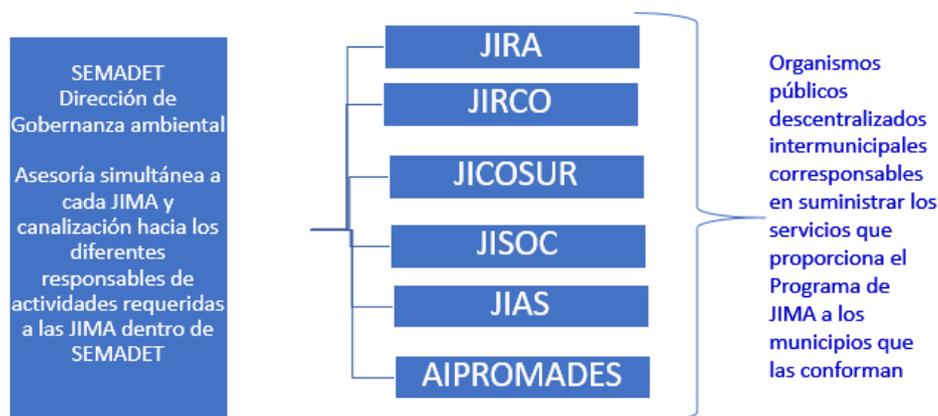
4. Resultados de la Evaluación

Las tareas que lleva a cabo la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (SEMADET) para que funcione adecuadamente el programa de Gobernanza ambiental para la sustentabilidad y su componente donde se alberga el programa de JIMA se cumplen considerando que la SEMADET es la dependencia estatal, responsable de normar y formular la política ambiental, estableciendo criterios y programas para el desarrollo sustentable del Estado, fomentando la protección, conservación y restauración de los recursos naturales de la entidad y la prevención y disminución de la contaminación ambiental, de conformidad con las competencias que establecen las leyes federales y estatales aplicables en la materia. Para realizar este encargo se asume suficiencia técnica y presupuestal por parte de la dependencia.

La SEMADET dentro del programa de JIMA también tiene un papel relevante, ya que se encuentra establecido en los convenios de creación de cada JIMA que forma parte permanente en sus consejos de administración y participa en cada una de sus sesiones de consejo de los seis OPDI. La Dirección de Gobernanza Ambiental que se ubica dentro de la Dirección General de Política Pública y Gobernanza Ambiental. Es la encargada de atender estas sesiones en representación de la SEMADET. Así mismo, es la encargada de operar el

programa de JIMA, que de acuerdo a su ficha técnica tiene dos vertientes principales, la asignación de recursos a través de convenios de asignación y la asesoría técnica gratuita. Cada año los convenios de asignación de recursos son validados a través de la revisión de un Programa Operativo Anual que cada JIMA elabora en noviembre de cada año y presenta a la Dirección de Gobernanza ambiental principios de diciembre, Esta Dirección supervisa y aprueba para posteriormente turnarlo al área administrativa para su trámite. La asesoría gratuita para cada JIMA se da a través de la consulta directa al funcionario a cargo de la dirección en materias relacionadas con el convenio de creación, el convenio de asignación de recursos de SEMADET, que puede incluir actividades relacionadas con sus diferentes ejes estratégicos asociados con otras áreas de SEMADET y asesoría para la aceptación de proyectos independientes provenientes de otras agencias. En la figura 4 se observa cómo se desarrolla esta actividad:

Figura 4. Actividad de asesoría técnica gratuita proporcionada por la Dirección de área de gobernanza ambiental como parte del programa JIMA



Fuente: Elaboración propia

Como parte del consejo de administración de cada JIMA, la SEMADET cuenta con todas las actas de sesiones tanto ordinarias como extraordinarias y de todos los comités que se hayan formado, como los de contrataciones y los de adquisiciones. Así mismo, atiende las sesiones en donde se decide concursar o aceptar invitaciones para proyectos promovidos por otras agencias interesadas en sus servicios.

El convenio de creación obliga a cada una de las JIMA a atender prioritariamente los compromisos de SEMADET, ya que éste es el motivo de la asignación del recurso que ésta les otorga. Su función es ser un órgano técnico asesor en los

temas como el ordenamiento ecológico del territorio, el ordenamiento urbano, proyectos de Impacto ambiental que afecten sus municipios, restauración ecológica, creación y manejo de áreas naturales protegidas de carácter municipal, manejo y protección de bosques, información ambiental a la ciudadanía, educación ambiental, mejoramiento de la prestación de los servicios públicos municipales, cambio climático y desarrollo sustentable, entre otros. Así mismo, se les faculta como Agente Técnico de cualquier dependencia de la administración pública que coadyuve al desarrollo rural sustentable del territorio que comprenda sus municipios.

Sin embargo, al estar el convenio de creación planteado a un nivel general se requiere de herramientas jurídicas y administrativas complementarias para cumplir con su cometido. Por lo anterior, se establece en las cláusulas de los convenios que se deben generar reglamentos internos en cada JIMA. De los reglamentos deberán desprenderse procedimientos, manuales o reglas de operación que determinen los procedimientos con apego a las buenas prácticas de gobernanza. Es por ello que SEMADET requiere de supervisar que las JIMA cuenten con los reglamentos que den bases sólidas a estos organismos, y les permitan asegurar que todos los procedimientos que involucran el manejo de recursos públicos por parte de la junta intermunicipal sean ejercidos de manera democrática y eficaz.

En el mismo tenor, el destino de los recursos públicos otorgados a través del convenio de asignación correspondiente, en todos los casos deberá estar avalado por un Programa Operativo Anual (en este caso en congruencia con la MIR 2016). Los recursos asignados a cada JIMA deben ser utilizados exclusivamente para el desarrollo de acciones encaminadas a promover el desarrollo forestal sustentable y conservación de la diversidad biológica, actividades de desarrollo rural sustentable, fortalecimiento de capacidades de gobiernos locales para instrumentar las políticas y programas de conservación y desarrollo rural, fortalecer operativa y técnicamente a la JIMA. Así como apoyar a la JIMA en la elaboración y cumplimiento de su Programa Operativo Anual (POA), como instrumento rector de planeación y ejecución de sus actividades. Así mismo los recursos pueden ser dedicados a la integración de políticas públicas y de gobernanza, para la mitigación y adaptación al cambio climático, enfocadas a detener las causas de deforestación y degradación forestal en las cuencas y sub cuencas, la elaboración de estrategias de reducción de emisiones por deforestación y degradación de bosques "REDD+". Así mismo, para que cada JIMA funja como agente técnico encargado de implementar los programas federales, estatales y municipales encaminados a promover acciones tempranas de REDD.

Por lo anterior, se requiere la supervisión de la Dirección de gobernanza ambiental y de todas las áreas relacionadas con estos temas estratégicos. Cabe mencionar que la mencionada Dirección sólo cuenta con un integrante para realizar trabajos de campo, que es la directora en turno, la cual inició funciones a principios de 2016. El área no cuenta con secretaria o auxiliar de apoyo y es la responsable de atender reuniones de los seis órganos de gobierno o consejos de administración, dar asesoría, avalar informes físicos financieros presentados trimestral o cuatrimestralmente por cada JIMA para turnarlos a las áreas administrativas correspondientes y supervisar el cumplimiento progresivo del POA. Con esta información también se encarga de ir actualizando periódicamente el cumplimiento de la MIR del programa correspondiente a su componente y actividades. Por lo anterior se sugiere que se fortalezca primeramente el área de gobernanza ambiental para asegurar un buen funcionamiento del programa.

En la presentación de resultados en cada una de las JIMA, inicialmente, se expone información sobre las labores que llevan a cabo, la cual fue tomada de los ejes estratégicos definidos en sus POA ([Tabla 7](#)). Aquí se muestra que los ejes estratégicos son los ejes rectores de las actividades planeadas a corto plazo y con base en la disponibilidad de presupuesto. De ese modo, se puede notar claramente que el fortalecimiento o desarrollo institucional, el manejo integral de residuos y el manejo integral del agua son los ejes estratégicos compartidos por la totalidad de JIMA, lo cual les da un respaldo común para la gama de servicios que ofrecen.

Destaca también el hecho de que, con excepción de JIRA, todas las JIMA tienen como eje estratégico la educación o cultura ambiental. Sin embargo, como se podrá notar en la **pregunta de investigación 2**, JIRA es la única que dentro de su nómina incluye personal especializado en educación ambiental. Otro punto destacable es que solo JIRCO muestra el monitoreo dentro de sus ejes estratégicos, lo que podrá constatarse en la **pregunta de investigación 11**.

Tabla 7. Ejes estratégicos considerados para la elaboración de convenios de asignación de recursos de las JIMA

	AIPROMADES Lago de Chapala	JIAS	JICOSUR	JIRA	JIRCO	JISOC
Ejes estratégicos	Fortalecimiento y gestión institucional	Fortalecimiento institucional	Coordinación intergubernamental, ordenamiento territorial y políticas públicas	Planeación para el manejo del territorio	Gerencia de proyectos orientada por impactos	Fortalecimiento institucional
	Manejo Integral de Residuos Sólidos Urbanos	Educación ambiental	Comunicación, cultura y educación ambiental	Participación social e institucional	Gestión integral del agua	Bosques y cambio climático
	Conservación de Ecosistemas y su Biodiversidad	Acción Climática	Gestión integral de residuos	Fortalecimiento de capacidades	Bosques y cambio climático	Manejo integral de los servicios municipales
	Gestión Integrada de los Recursos Hídricos	Gestión Territorial	Gestión integral del agua	Manejo integral del agua	Sistemas productivos para la posteridad	Educación y participación ciudadana para la sustentabilidad
	Gestión y Manejo del territorio	Servicios Municipales	Desarrollo sustentable rural	Manejo integral de residuos sólidos	Fortalecimiento institucional	Manejo y conservación de los recursos naturales
	Cultura Ambiental		Desarrollo institucional (administración, operación y financiamiento)	Conservación y manejo sustentable del territorio y sus recursos naturales	Difusión, educación ambiental y participación social	Administración y manejo de la JISOC
	Fortalecimiento de capacidades			Manejo integrado de sistemas productivos	Gestión y manejo	Operación, registro y monitoreo

Fuente: elaboración propia

A continuación, se presentan los resultados de la evaluación ordenados en torno a los objetivos específicos y las preguntas de evaluación expuestas en el apartado previo, las cuales fueron aplicadas a las seis JIMA existentes en el Estado.

4.1 Objetivo Específico 1

Los documentos fundatorios de las JIMA son convenios de creación elaborados con base en el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su Título Quinto establece que “Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos podrán coordinarse y asociarse para la eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan”. Todos estos convenios se redactaron conforme al modelo de convenio que se encuentra en el Manual práctico para la operación de una JIMA publicado por CONAFOR, CONABIO y la Agencia Francesa de Desarrollo (ADF) (González, 2014), y que fueron particularizados solo con los nombres de los municipios, lo cual dota a todas las JIMA de un marco de funcionamiento común que puede favorecer acciones colectivas entre dichas juntas y la comparación en cuanto al desempeño de éstas. Es importante destacar que el Programa tiene como año oficial de inicio en 2012. Para esta fecha CONAFOR, CONABIO y la ADF ya habían trabajado en el establecimiento de JIRA, JIRCO y JISOC a fin de que estas figuras de gobernanza local y regional trabajaran en favor del manejo ambiental y de los recursos naturales. Estas tres JIMA se establecieron con la figura de Organismo Público Descentralizado Intermunicipal (OPDI), aunque sus desempeños fueron muy diferentes. Por otro lado, tal como se muestra en la **Error! Reference source not found.**, AIPROMADES Lago de Chapala se manejó como OPD desde 2009, y no fue sino hasta 2015, cuando SEMADET se integra a su consejo de administración para sumarla al programa de JIMA, generando su convenio de creación como OPDI. Por su parte JIAS se crea hasta 2014, cuando ya hay cuando menos 7 años de experiencia en la creación de la JIRA.

Tabla 8. Año de firma de los Convenios de Creación de las JIMA

Convenio de Creación	Año	Modificaciones
JIRA	2007	Ninguna
JISOC	2012	Adición de municipios
JICOSUR	2013	Ninguna
JIRCO	2009	Ninguna
JIAS	2014	Ninguna
AIPROMADES Lago de Chapala	2009, 2015	Cambio a OPDI e instalación de su consejo de administración.

Fuente: elaboración propia

También destaca que únicamente JISOC y AIPROMADES Lago de Chapala tuvieron modificaciones de sus convenios de creación. La primera JIMA adicionando a la estructura del OPDI el municipio de Puerto Vallarta, y la segunda homologando por completo su convenio de creación para alinearlos con las funciones de un OPDI, debido a que anteriormente fue conformada como una Asociación Civil. El resto de JIMA no han sometido sus documentos fundatorios a modificación alguna, aunque todas tienen intenciones de hacerlo para incluir una reestructuración de su organigrama, para lo que es necesario definir los nuevos puestos que deberán reflejarse en las obligaciones y atribuciones en los documentos correspondientes, como reglamentos.

En los documentos de Zamora (2011) y González (2013) se describe que tras un estudio de factibilidad jurídica y política para la reconversión institucional de la Iniciativa Intermunicipal para la Gestión de la Cuenca del Río Ayuquila (IIGICRA), encomendado a la Fundación Manantlán para la Biodiversidad de Occidente (Mabio AC), se optó por un Organismo Público Descentralizado (OPD), que es una figura legal ubicada en la administración pública paraestatal bajo un régimen jurídico adecuado, con personalidad jurídica, patrimonio y presupuesto propios, así como con capacidad de gestión para buscar financiamiento, ya sea público o privado, nacional e internacional. El OPD también es auditable por ley para mayor seguridad de sus financiadores o donantes, y está obligado a la transparencia, es decir está obligado a responder las solicitudes de información sobre sus actividades y financiamiento que la ciudadanía le dirija (Zamora, 2011).

La Dirección de Gobernanza solicitó que se dieran detalles sobre el funcionamiento del fideicomiso en la IIGICRA, que inició como un fideicomiso privado creado por los ocho municipios originales en el año 2002, con acuerdo de sus cabildos, quienes decidieron conjuntamente establecer este fideicomiso privado para el manejo integral de la cuenca baja del río Ayuquila. Este fue constituido originalmente con una aportación inicial de los municipios de \$250,000 pesos (Fideicomiso- 106643-7 en BANAMEX). A finales del mismo año, el Gobierno Estatal, a través de la SEDER, y el Gobierno Federal, por conducto de la SEMARNAT, aportaron al Fideicomiso \$800,000 pesos en partes iguales. Posteriormente, el Comité Técnico del Fideicomiso fue conformado por 10 gobiernos municipales, la Dirección de la Reserva de la Biósfera Sierra de Manantlán, la Secretaría de Desarrollo Rural, el Instituto Manantlán de Ecología y Conservación de la Biodiversidad (U de G-CUCSUR) y la Fundación Manantlán para la Biodiversidad de Occidente AC. Con el fin de mantener un proceso democrático en la representación municipal, la presidencia del Comité Técnico es rotativa y recae de manera exclusiva en los gobiernos municipales. La Secretaría Técnica la ejerce la Dirección de la Reserva de la Biósfera Sierra de Manantlán. Este comité ha tomado decisiones con base en un reglamento interno que norma su funcionamiento. Por otra parte, mediante las gestiones realizadas ante el Congreso del Estado por los actores involucrados en la Iniciativa, el presupuesto del Fideicomiso se ha incrementado con los años (Díaz Muñoz 2005).

En todos estos artículos se plantea que la JIMA debe funcionar como instancia de asesoría técnica especializada para que los municipios puedan cumplir a cabalidad con las atribuciones en materia de ordenamiento ecológico del territorio, ordenamiento urbano, impacto ambiental, restauración ecológica, creación y manejo de áreas naturales protegidas, manejo y protección de cuencas, información ambiental a sus habitantes, educación ambiental y, mejoramiento de la prestación de los servicios públicos municipales relacionados con el medio ambiente. También podrán realizar estudios, proyectos, programas y dictámenes ambientales que las leyes les confieren y sean necesarios, en el entendido que la mayor parte de los municipios que la integran no cuentan con infraestructura financiera y humana para mantener una oficina especializada (Graf et al., 2009). Si bien el basarse en el modelo de convenio de creación tiene ventajas, también debe considerarse que las particularidades que presenta cada una de las regiones son distintas y por lo tanto el funcionamiento de las JIMA también, por lo que cada JIMA debe revisar a profundidad sus documentos fundatorios para identificar necesidades de introducir ajustes que faciliten la atención particularizada de sus territorios.

4.1.1 Pregunta de investigación 1 ¿En qué medida los documentos fundatorios y normativos de las JIMA aseguran la correcta operación de los servicios que ofrecen?

Como se describió anteriormente, los convenios de creación son los documentos fundatorios y proporcionan a cada JIMA la personalidad jurídica y legal para ser agente técnico asesor en la solución de temas ambientales de los municipios que conforman la JIMA y que forman parte de su consejo de administración. De ahí que a todos los grupos de enfoque se les cuestionó si los documentos fundatorios permitían a su JIMA el adecuado desempeño de sus actividades, a lo que todos los asistentes contestaron que sí. Sin embargo, en las entrevistas a profundidad se puso de manifiesto que la figura legal de OPDI que contempla el convenio de creación no ha sido reconocida plenamente por diversas instancias como cuatro de las delegaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en el Estado. Por lo anterior, los corresponsables en la operación de las JIMA no pueden contar con la protección de este servicio. Derivado de que gran parte de las actividades de este personal implican traslados por carretera, estando expuestos a condiciones de trabajo que conllevan un riesgo de mediano a alto, se considera que la carencia de Servicios de Seguridad Social provistos por las JIMA es indispensable. Ante esta situación cada JIMA ha buscado diversas formas para lograr el reconocimiento y protección médica ante riesgos de su personal. En la [Tabla 8](#) se puede observar el estado de avance al momento de la entrevista del trámite ante el IMSS de las diversas JIMA.

Tabla 8. Situación actual del trámite ante el IMSS

JIMA	Fecha de creación	Situación del trámite ante el IMSS
JIRA	2007	Cuenta con el Servicio del IMSS como empresa privada.
JISOC	2012	Cuenta con registro patronal ante el IMSS como OPDI, derivado del aval que dio el gobierno del Estado.
JICOSUR	2013	Cuenta con registro patronal ante el IMSS como OPDI, en su momento se requirió aval del Gobierno del Estado de Jalisco.
JIRCO	2009	No cuenta con IMSS, se requirió aval del Gobierno del Estado de Jalisco, pero no se obtuvo. Se contrató un seguro de gastos médicos mayores para el personal base de la junta.
JIAS	2014	No fue reconocida la figura de OPDI en el IMSS. Cuenta con IMSS como empresa privada.
AIPROMADES Lago de Chapala	2009	No cuenta con registro patronal ante el IMSS como OPDI. Se paga un servicio de gastos médicos mayores para el personal base de la junta y seguro de cobertura para accidentes de trabajo para brigadistas del programa Chapala limpio.

Fuente: elaboración propia

En entrevista con los coordinadores de administración en cada una de las juntas se cuestionó la dificultad que han enfrentado para obtener el registro patronal ante el IMSS. La respuesta de los seis entrevistados coincidió en que el personal del IMSS en cada región interpretó los derechos y obligaciones de un OPDI de forma distinta y de ahí que, pese a que les costó mucho trabajo, JISOC y JICOSUR lo lograron en julio de 2014, a diferencia del resto de las JIMA que aún no lo obtienen o han asumido una figura diferente a OPDI.

Como se aprecia en la Tabla 9, en dos de las JIMA (JIRCO y AIPROMADES Lago de Chapala) se tiene que contratar algún seguro médico para su personal con empresas privadas, lo que implica un proceso diferente para el uso de estos recursos para obtener este servicio, ya que cada vencimiento deberá ser sometido al proceso de adquisiciones. Es importante reiterar que, este concepto fue avalado y autorizado en sus Consejos de Administración según se puso de manifiesto durante las entrevistas a los grupos focales.

Otro de los trámites que deben hacer las JIMA apoyándose en sus documentos fundatorios es su registro como organismo público descentralizado intermunicipal ante el Sistema de Administración Tributaria (SAT), lo cual les da las facultades para emitir recibos deducibles de impuestos, ya que son organizaciones sin fines de lucro. La situación de los trámites al respecto se muestra en la Tabla 9. Así, todas las JIMAS han concluido su registro ante el SAT y emiten recibos tanto fiscales como de órgano no lucrativo. Sólo AIPROMADES Lago de Chapala mencionó que emite recibos simples a los municipios integrantes de este OPDI. Es importante señalar que casi no se ha aprovechado el potencial que tienen las

JIMA para emitir recibos deducibles de impuestos, y por tanto poder captar recursos provenientes de otras fuentes.

Tabla 9. Situación de alta ante el SAT

JIMA	Fecha de creación	Estatus de trámite ante el SAT
JIRA	2007	Concluido, emite recibos tanto fiscales como de órgano no lucrativo. A los municipios les emite recibo deducible de impuestos.
JIRCO	2009	Concluido, emite recibos tanto fiscales como de órgano no lucrativo. A municipios les emite recibo deducible de impuestos.
JISOC	2012	Concluido, emite recibos tanto fiscales como órgano no lucrativo. A los municipios les emite recibo deducible de impuestos.
JICOSUR	2013	Concluido, emite recibos tanto fiscales como órgano no lucrativo. A los municipios les emite recibo deducible de impuestos.
JIAS	2014	Concluido, emite recibos tanto fiscales como órgano no lucrativo. A los municipios les emite recibo deducible de impuestos.
AIPROMADES Lago de Chapala	2009	Concluido, emite recibos tanto fiscales como órgano no lucrativo, A los municipios les emite recibo simple.

Fuente: elaboración propia

Sus documentos fundatorios les dan la obligación de elaborar sus reglamentos de operación, de los que la mayoría de las juntas coinciden en tener un reglamento interno, de adquisiciones, de viáticos, de condiciones generales de trabajo y de transparencia.

Tabla 10. Reglamentos internos de las JIMA

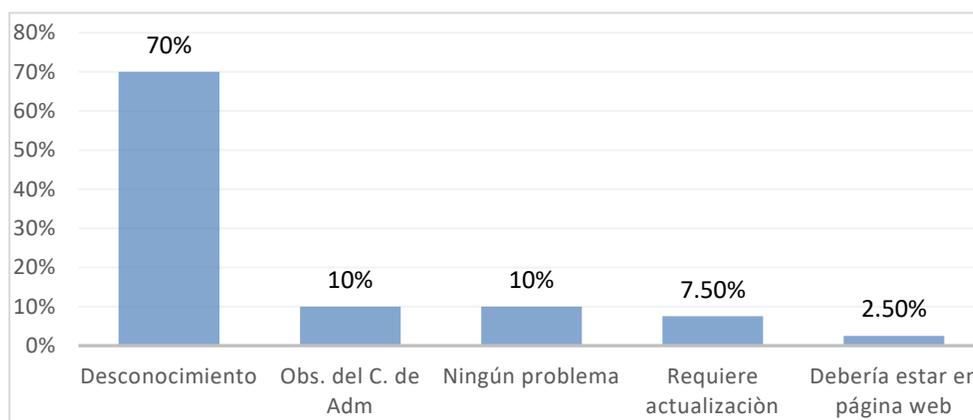
JIRA	JIRCO	JISOC	JICOSUR	JIAS	AIPROMADES Lago de Chapala
Reglamento de transparencia.	Reglamento de transparencia.	Reglamento de transparencia	Reglamento de transparencia	Reglamento de transparencia y acceso a la información pública	Reglamento de transparencia
Unidad técnica de transparencia.	Unidad técnica de transparencia.				
Reglamento interno	Reglamento Interno	Reglamento Interno	Reglamento interior	Reglamento interior	Reglamento Interior
Reglamento de Adquisiciones	Reglamento de adquisiciones	Reglamento de Adquisiciones	Reglamento de adquisiciones	Reglamento de adquisiciones	Reglamento de adquisiciones
Reglamento de condiciones de trabajo			Reglamento de condiciones de trabajo	Reglamento que fija las condiciones laborales de la JIAS	Reglamento de Condiciones de Trabajo
			Reglamento de		Manual de viáticos

JIRA	JIRCO	JISOC	JICOSUR	JIAS	AIPROMADES Lago de Chapala
viáticos					

Fuente: elaboración propia

El 100% de las JIMA cuentan con su respectivo Reglamento Interno, sin embargo, gran parte de los entrevistados señalaron que se requieren adecuaciones, ya que prácticamente tomaron el contenido del reglamento de la JIRA sin hacer mayores adecuaciones, por lo que es necesario ajustarlos de acuerdo a las condiciones particulares de cada intermunicipalidad.

Figura 4. Percepción sobre el conocimiento y uso de los Reglamentos internos de las JIMA



Fuente: elaboración propia

Las páginas web son los medios de comunicación en los cuales se deberían de publicar los reglamentos y procesos de las JIMA para dar transparencia. Sin embargo, los reglamentos no se encontraron publicados en ninguna página web de las JIMA. El hecho de publicar reglamentos se encuentra comprometido, en los convenios de creación de cada JIMA, en el apartado correspondiente a Transitorios. En algunas de las páginas de transparencia de las JIMA se ofrecen Leyes y Reglamentos, pero no se encuentran los propios de cada una. En cuanto a la difusión de los reglamentos internos dentro de cada una de las JIMA, el 88% de los entrevistados señalaron que hay desconocimiento de estos documentos, que fundamentalmente se refieren al reglamento de adquisiciones, el reglamento de condiciones generales de trabajo, el reglamento de transparencia y el reglamento de viáticos. El otro 12% de los entrevistados señalaron que no se conocen a detalle estos documentos, que sólo se consultan cuando hace falta o, que, por el mismo desconocimiento, se aplican de forma tardía (Figura 4).

De acuerdo a lo que se observa en la figura anterior y conforme a lo que manifestaron los corresponsables en la operación del programa de JIMA entrevistados, los reglamentos fueron revisados por los miembros de los consejos de administración y éstos aún se encuentran en proceso de solucionar sus observaciones sobre los mismos. Más del 7% señalan que los reglamentos requieren de actualización. Lo más relevante de la figura 4, es que el 70% señalaron que el mayor problema es no conocer el contenido de los reglamentos. Por lo anterior, es importante destacar que el desconocimiento de los reglamentos puede provocar actuaciones no apegadas a los mismos por parte de los funcionarios asociados con el Programa, y como consecuencia generar daños y perjuicios con sus acciones.

Siguiendo con los requerimientos de la pregunta de investigación en este apartado, se analizó la prestación de los servicios que proporcionan como agentes técnicos y asesores ambientales y que están establecidos en sus convenios de creación. Se pudo constatar que los documentos fundatorios les dan las atribuciones necesarias para proporcionar todos los servicios comprometidos. Prueba de lo anterior es que, todas las JIMA mostraron evidencia documental de haber obtenido convenios de asignación de recursos con instancias diferentes de SEMADET, e incluso tuvieron colaboraciones a nivel internacional. Por otro lado, todas mostraron evidencias de la implementación de acciones en favor de la conservación de los recursos naturales de su región, como acciones de educación ambiental, plantas tratadoras de agua mejoramiento de la recolección de basura y establecimiento de rellenos sanitarios. Por lo anterior, hay una correcta aplicación de sus servicios basados en su estructura legal, la cual además les da la suficiencia necesaria para atraer recursos de agencias internacionales interesadas en la conservación y en los temas ambientales como Pronatura, Lake Simcoe, LAIF, AFD o Peace Corps, entre otros.

4.1.2 Pregunta de investigación 2 ¿En qué medida los recursos humanos de las JIMA son suficientes y poseen las competencias requeridas para prestar los servicios?

Los recursos humanos que conforman la estructura básica que se maneja en todas las juntas, corresponden a la Dirección, la Coordinación de Planeación, la Coordinación Administrativa y la Jefatura de proyectos. Si bien todas las juntas están siguiendo actualmente este esquema, esto no significa que se impida la contratación de personal complementario para atender las necesidades que van surgiendo en cada JIMA. Como ejemplo, en JIRA se ha contratado además

personal administrativo auxiliar, así como para atender los temas de educación ambiental, diseño y comunicación y recursos naturales.

En el mismo sentido existe el antecedente de haber modificado su estructura orgánica en AIPROMADES Lago de Chapala y JIRCO incorporando nuevas áreas, que deberían incluirse tanto en estos reglamentos como en sus manuales. Algunas áreas que se han creado en AIPROMADES Lago de Chapala son la de Vinculación, la de Ecosistemas y su biodiversidad y la de Manejo de residuos, mientras que en JIRCO la Coordinación de gestión y evaluación de proyectos, así como el Área de monitoreo de impactos son de nueva creación.

En este apartado de recursos humanos es en el que los actores entrevistados de las JIMA tienen más diferencias en cómo se maneja el tema y tienen diferentes criterios con respecto a la idoneidad de los perfiles del personal. En la [Tabla 11](#) se muestra el personal que integra las JIMA.

Tabla 11. Personal que integra las JIMA

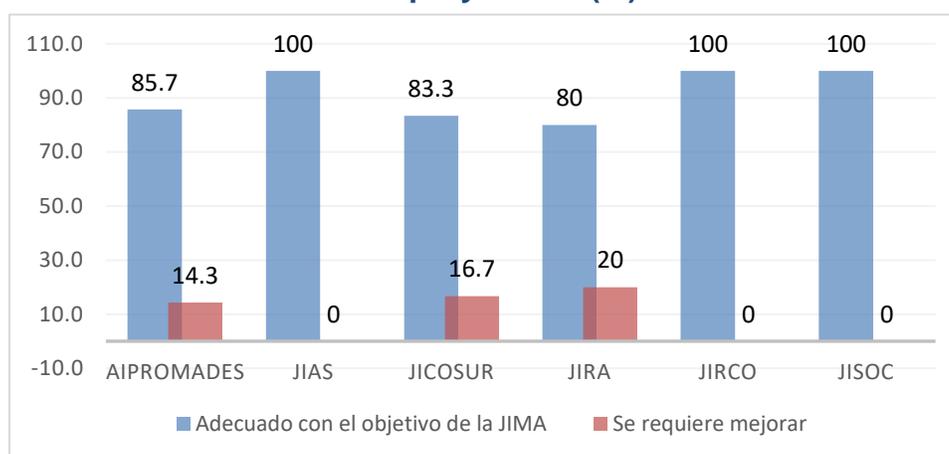
JIMA	Nombre	Perfil	Cargo
JIRA	Oscar Gabriel Ponce Martínez	Licenciatura en Recursos Naturales	Director
	Hugo Alfredo Villaseñor García	Ingeniería en Recursos Naturales y Agropecuarios	Coordinador de planeación
	Ana Lucía Ramírez Gutiérrez	Licenciatura en Administración	Coordinador administrativo
	María Isabel Robles Rodríguez	Ingeniería en Recursos Naturales y Agropecuarios	Jefe de proyectos
	Guadalupe Miriam Silva Pérez	Licenciatura en Administración	Auxiliar administrativo y contable
	Dalila Diamantina Castañeda Palomera	Licenciatura en Contaduría Pública	Encargado de registros contables
	María Rosalía Pelayo García	Ingeniería en Recursos Naturales y Agropecuarios	Vinculación y gestión del PIES
	José Samuel García Robles	Ingeniería en Recursos Naturales y Agropecuarios	Encargado de recursos naturales y sistemas productivos
	José Eduardo Guerrero Blancas	Ingeniería en Recursos Naturales y Agropecuarios	Participación social del PIES
	David Salvador Escandón Sandoval	Ingeniería en Recursos Naturales y Agropecuarios	Comunicación social
JISOC	Enrique Cibrián Corona	Ingeniería Ambiental	Director
	Silvia Gabriela de León	Biología	Coordinador de planeación
	Fidel Alejandro Peña Sánchez	Licenciatura en Contaduría Pública	Coordinador administrativo
	Erik Becerra Palomera	Técnico forestal	Jefe de proyectos
	Verónica Ornelas Arias	Licenciatura en Derecho (en curso)	Auxiliar educación ambiental

JIMA	Nombre	Perfil	Cargo
JIAS	Raymundo Gutiérrez Rábago	Medicina Veterinaria Zootecnista	Director
	Dayana Pruneda Ríos	Ingeniería Forestal	Coordinador de planeación
	María del Socorro Herrera Jiménez	Licenciatura en Contaduría Pública	Coordinador administrativo
	Ana Claudia Moreno Martínez	Biología	Jefe de proyectos
JIRCO	Miguel Ángel Terrones Ramírez	Ingeniería Agrónomo	Director
	Diego Iván Anguiano Frías	Ingeniería Ambiental	Coordinador de planeación
	Irma Aréchiga Tapia	Licenciatura en Contaduría Pública	Coordinador administrativo
	Christian Brígido Rivera Ibarra	Licenciatura en Finanzas	Coordinación de vinculación y evaluación de proyectos
	Francisco Gerardo Guzmán Fregoso	Ingeniería en Recursos Naturales y Agropecuarios	Técnico operativo de la cuenca endorreica de la Laguna de Zapotlán
	Yeny Liliana Parra Ramírez	Ingeniería Ambiental	Responsable de monitoreo de impactos
	María de Lourdes Chávez Jacobo	Licenciatura en Negocios Internacionales	Auxiliar administrativo y contable
	Brenda Martina Fregoso Gómez	Licenciatura en Agronegocios	Auxiliar administrativo y contable
AIPROMADES Lago de Chapala	Gabriel Vázquez Sánchez	Licenciatura en Ciencias Políticas y Sociales	Director
	Francisco Javier Zamora Fuentes	Licenciatura en Historia	Coordinador de planeación
	Eduardo Javier Rodríguez García	Licenciatura en Administración	Coordinador de administración
	Francisco Maciel Barajas	Licenciatura en Geografía	Jefe de proyectos para la sustentabilidad
	Moctezuma Medina Corona	Biología Marina	Jefe de brigada Chapala Limpio
	María Fernanda Román Lara	Ingeniería Ambiental	Coordinadora de conservación de ecosistemas y su biodiversidad
	Ana Isabel Puebla Granados	Licenciatura en Recursos Humanos	Asistente de vinculación, operación y logística administrativa
JICOSUR	Marduck Cruz Bustamante	Ingeniero en Agronomía	Director
	Julián Flores Nieves	Ingeniería en Recursos Naturales y Agropecuarios	Coordinador de planeación
	Vicente Rodríguez Tello	Licenciatura en Administración de Empresas	Coordinador administrativo
	Luis Germán Medina Torres	Ingeniería en Recursos Naturales y Agropecuarios	Jefe de proyectos
	Adrián Guadalupe Ramírez Barrios	Licenciatura en Contaduría Pública	Asistente administrativo
	Luis Octavio Pulido Pérez	Licenciatura en Derecho	Auxiliar jurídico

Fuente: elaboración propia

El Programa hace posible la contratación de alrededor de 40 profesionales que se encargan del funcionamiento de las JIMA, conformando equipos de trabajo multidisciplinarios que fortalecen las capacidades de estas figuras. Cada JIMA en promedio cuenta con 7 empleados, sobresaliendo JIRA con 10 profesionales contratados y JIAS con apenas cuatro.

Figura 5. ¿Cómo considera los perfiles del personal que ocupa los puestos de director, coordinadores de planeación y administración, así como de jefe de proyectos? (%)



Fuente: elaboración propia

Asimismo, destaca que la gran mayoría del personal cuenta con una carrera universitaria y con formación en el área ambiental o agronómica especialmente a nivel de los puestos vinculados con la conservación y sustentabilidad. En ese marco, tal como se muestra en la Figura 5, más del 90% de los actores entrevistados afirma que el perfil profesional del personal es el adecuado para alcanzar los objetivos de las JIMA.

Como puede apreciarse tanto en JIAS, JIRCO y JISOC, el 100 por ciento de los entrevistados considera que el perfil del director, coordinadores y jefe de proyectos es apropiado para las tareas que éstos desempeñan. Por otro lado, en AIPROMADES Lago de Chapala, JICOSUR y JIRA hubo quien considera que es necesario mejorar dichos perfiles, aunque la proporción de estos fue menor o igual al 20 por ciento.

Por otro lado, existen atribuciones y responsabilidades establecidas en los convenios de creación de las JIMA para cada una de las áreas o personal de

base, a saber: Dirección, Coordinación de Planeación, Coordinación Administrativa y Jefatura de proyectos, sobre las que se presenta un breve análisis con respecto al perfil deseado para cubrir dichos requerimientos.

Dirección:

1. Ejecutar los acuerdos del Consejo de Administración (Consejo de Administración)
2. Representar a la JIMA como apoderado general para pleitos y cobranzas, para actos de administración.
3. Presentar los estados financieros mensuales de los recursos otorgados
4. Presentar mensualmente los avances y evaluaciones de los estudios técnicos, proyectos y programas autorizados por el Consejo de Administración.
5. Presentar al Consejo de Administración el POA que contendrá, los objetivos, la justificación de las actividades a realizar, el cronograma para realizarlas, el costo que tendrán y los resultados que se buscan obtener, a más tardar en el mes de octubre de cada año.
6. Será la encargada de vigilar que el POA se ejecute conforme a los lineamientos planteados en este.
7. Elaborar y presentar junto con la Coordinación de Planeación, los estudios, proyectos y programas requeridos.
8. Presentar al Consejo de Administración tres informes cuatrimestrales de actividades.
9. Someter a la decisión del Consejo de Administración, todos aquellos asuntos que sean de la exclusiva competencia de este.
10. Conocer y resolver de los asuntos de carácter administrativo y laboral relacionados con los recursos humanos de la JIMA.
11. Sancionar al personal de la JIMA cuando sea necesario, por no cumplir lo dispuesto por el reglamento interno de esta.
12. Conocer y en su caso, sancionar al personal de la JIMA que incurra en alguna responsabilidad en el ejercicio de su función. Si la falta ameritase denuncia ante la autoridad competente, será el responsable de interponer la misma proveyendo los elementos necesarios de prueba para su resolución.
13. Realizar todos los actos encaminados, directa o indirectamente al mejoramiento del funcionamiento de la JIMA.
14. Ordenar las adquisiciones y/o contrataciones de bienes y servicios autorizadas por el Consejo de Administración.
15. Firmar de manera mancomunada con el Coordinador Administrativo los cheques o cualquier documento que sirva como pago de la contratación de bienes y servicios de la JIMA o signifique la erogación de recursos monetarios de la JIMA.

16. Será la responsable de hacer las gestiones y trámites necesarios para conseguir financiamientos ya sea en dinero o en especie para la colaboración y ejecución de proyectos, estudios y programas requeridos, ya sea con instituciones públicas de los tres órdenes de gobierno y organizaciones públicas y privadas de carácter nacional e internacional.
17. Será el responsable directo del personal eventual contratado por la JIMA para la implementación de los estudios, proyectos y programas contratados por esta.
18. Coordinar que el Consejo Ciudadano funcione de acuerdo al reglamento interno que este mismo elabore, así mismo será el enlace directo entre la JIMA y el Consejo Ciudadano.
19. Verificar que el Consejo Ciudadano tenga la información necesaria para que pueda hacer su trabajo.
20. Las demás que le correspondan de acuerdo con el presente convenio y las demás leyes y reglamentos aplicables.
21. Formular las propuestas de modificación al reglamento para su aprobación por el Consejo de Administración.
22. Presentar anualmente los estados financieros para su aprobación al Consejo de Administración.

Coordinación de Planeación:

1. Realizar, elaborar, planear y programar estudio, proyectos y programas requeridos por los Municipios y la JIMA, para el mejoramiento del medio ambiente y cumplir los objetivos, facultades y atribuciones de estos.
2. Elaborar los estudios, proyectos y programas que le sean encargados por el Consejo de Administración.
3. Dictaminar y emitir opinión sobre los estudios, proyectos y programas que Los Municipios quieran implementar y/o que soliciten a la JIMA para su aplicación.
4. Coordinar la elaboración, revisión, actualización y aplicación de los manuales de operación y/o funcionamiento de las distintas áreas de la JIMA junto con la Coordinación Administrativa.
5. Elaborar las bases y/o términos de referencia que regirán la contratación de bienes, servicios, estudios, proyectos y programas requeridos por la JIMA y Los Municipios en materia de medio ambiente de acuerdo a las cláusulas Tercera y Sexta del Convenio de creación para que sean analizadas y aprobadas por el Consejo de Administración.
6. Coordinar el trabajo de campo que se realice en los proyectos, programas y estudios que se contraten para que sean implementados en Los Municipios.

7. Realizar gestiones y trámites de la JIMA con los Municipios informando de estas al Director.
8. Supervisar de manera directa el trabajo de campo que realice el Jefe de Proyectos.
9. Supervisar al trabajo del personal eventual contratado por la JIMA, informando al Director.
10. Será responsable de dar seguimiento a la gestión de acuerdos y tramites con las autoridades municipales y demás grupos sociales con que tenga relación la JIMA.
11. En caso de ausencia del Director de la JIMA, será el encargado del despacho de este.
12. Las demás que consideren pertinentes el Consejo de Administración y el Director.

Coordinación Administrativa:

1. Proponer los programas de mejoramiento operacional de la JIMA, facilitar la toma de decisiones, promoviendo y apoyando en uso de instrumentos y prácticas administrativas efectivas; la presupuestación y asignación anual.
2. Elaborar las bases y/o términos de referencia que regirán la contratación de bienes y servicios requeridos por la JIMA en materia administrativa y ejercicio del gasto.
3. Presentar los estados financieros e informes administrativos de la JIMA al Director general para facilitar la toma de decisiones y acuerdos del Consejo de Administración.
4. Realizar los pagos de los bienes, servicios e inversiones necesarios para el funcionamiento de las áreas de la JIMA.
5. Asegurar el buen funcionamiento de los bienes muebles e inmuebles pertenecientes al patrimonio de la JIMA y los que sean asignados por cualquier otro medio.
6. Asegurar que todas las áreas y coordinaciones de la JIMA cuenten de manera oportuna con los recursos humanos, financieros y equipo para desarrollar sus labores.
7. Promover el cumplimiento de las disposiciones que rigen las relaciones laborales entre la JIMA y sus empleados.
8. Integrar, actualizar y resguardar los expedientes correspondientes del personal que labora en la JIMA.
9. Integrar, actualizar y resguardar el archivo relacionado con la contratación de servicios, bienes muebles e inmuebles, proyectos y programas de la JIMA.
10. Elaborar y mantener el listado de prestadores de bienes, servicios, estudios, proyectos y programas.

11. Coordinar las adquisiciones de los bienes y servicios externos e internos, requeridos por las demás áreas de la JIMA.
12. Formar de manera mancomunada con el Director general los cheques o cualquier documento que sirva como pago de la contratación de bienes y servicios de la JIMA o signifique la erogación de recursos monetarios de la JIMA.
13. Las demás que considere necesarias el Consejo de Administración y el Director.

Jefatura de Proyectos:

1. Supervisar y dar seguimiento al avance de los estudios, proyectos y programas contratados por la JIMA o por los Municipios para cumplir sus objetivos, facultades y atribuciones.
2. Elaborar los informes correspondientes sobre los avances de los estudios, proyectos y programas contratados por la JIMA.
3. Proponer los cambios necesarios para optimizar el avance de los estudios, proyectos y programas que se implanten.
4. Crear y sistematizar las bases de datos necesarias para orientar el trabajo de la JIMA.
5. Dar seguimiento a los proyectos implementados en los municipios, según los acuerdos del Consejo de Administración.
6. Proporcionar a la Coordinación de Planeación los avances de programas y proyectos.
7. Las demás que consideren pertinentes el Consejo de Administración y el Director.

Como puede apreciarse, de acuerdo a las atribuciones y responsabilidades del director de las JIMA, la persona ideal para el puesto necesita tener ciertas capacidades y habilidades como liderazgo, buena comunicación y trato hacia las personas (por tener que tratar constantemente con servidores públicos), de planeación a corto, mediano y largo plazos, de administración, de gestión de recursos, de mediación, entre otras. Además de contar con experiencia y conocimientos sobre conservación de los recursos naturales, normatividad de la función pública y de la situación sociocultural de la región.

Desde el punto de vista del equipo evaluador los directores de las JIMA cuentan con el perfil apropiado para desempeñar sus funciones, ya que en los grupos de enfoque quedó de manifiesto que gracias a las intervenciones del director en los consejos de administración se tiene buena capacidad de convocatoria hacia los municipios, se ha logrado establecer una relación de compañerismo y hay una mayor concientización sobre la importancia de la planeación a largo plazo. Por otro lado, queda clara la adecuada organización en los procesos de dirección de

las JIMA debido a que todo el personal tiene claras sus obligaciones, lo que no sería posible sin la presencia de un buen líder.

Por otro lado, las características requeridas para el coordinador de planeación, de acuerdo a sus atribuciones, son la capacidad de planeación a corto, mediano y largo plazos, buena capacidad técnica en cuanto al dominio de la problemática ambiental y de vías de solución, coordinación de personal y amplio criterio en la toma de decisiones. Lo anterior aunado a conocimientos sobre conservación de los recursos naturales y otros temas vinculados.

Desde el punto de vista del equipo evaluador los coordinadores de planeación entrevistados cuentan con las capacidades necesarias para desempeñar sus labores, lo cual se hizo evidente con la respuesta que están dando ante la falta de un estudio diagnóstico que justifique la creación de las JIMA (solo JIRA se creó a partir de un diagnóstico). Estos coordinadores (los vigentes y los anteriores) han estado creando herramientas para diagnosticar problemas, colectando información y teniendo en general mayores elementos para la planeación de los POA. A esta situación escapa AIPROMADES Lago de Chapala, que está reestructurando su organigrama y en la que el actual coordinador de planeación carece de los conocimientos en cuanto a planeación de acciones para la conservación del medio ambiente. Aunque en contraparte, este profesional tiene gran capacidad y amplia experiencia en gestión de recursos y en la vinculación con otros actores, con lo que cumpliría plenamente el perfil requerido para la coordinación de vinculación.

El coordinador administrativo, de acuerdo a sus atribuciones, debe contar con excelente capacidad administrativa y de coordinación de áreas, buen manejo de recursos materiales y económicos, manejo de normatividad laboral y de administración pública así como conocimientos contables y de normatividad fiscal.

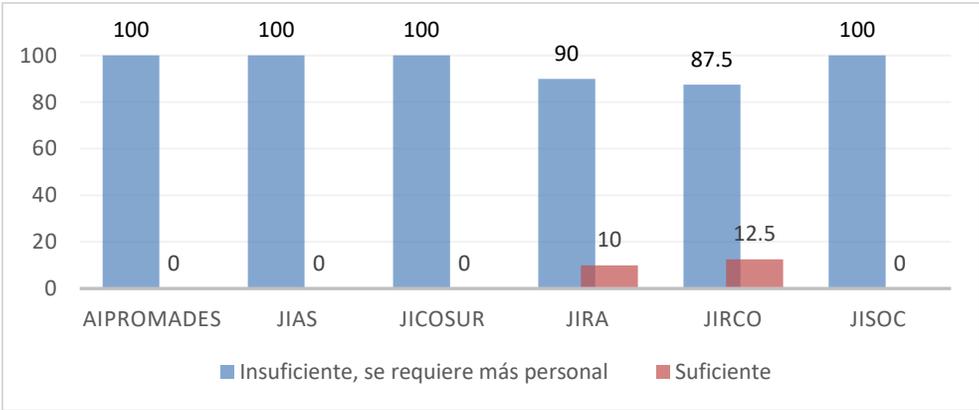
De acuerdo al equipo evaluador todos los coordinadores administrativos cuentan con la capacidad suficiente para desempeñar sus labores, prueba de ello es que la mayoría de ellos (67 por ciento) han estado en su junta desde que iniciaron actividades bajo el modelo actual (apoyado con recursos del Gobierno del Estado) mientras que el 33 por ciento restante (JISOC y AIPROMADES Lago de Chapala) son de reciente contratación como coordinadores, Por otro lado, en el caso de JICOSUR este coordinador de administración fungió anteriormente como auxiliar administrativo.

Finalmente, la jefatura de proyectos solicita personal con capacidad de trabajo y presencia en campo, y por tanto como supervisor directo de las actividades tiene

que conocer las acciones encaminadas a mitigar la degradación de los recursos naturales así como el manejo adecuado de bases de datos. De acuerdo a lo observado por el equipo evaluador, todos los jefes de proyectos entrevistados han realizado bien su trabajo hasta el momento, por lo que se considera que cuentan con el perfil y las capacidades suficientes para desempeñar sus actividades. En la misma línea con lo antes expuesto, se preguntó al personal de las JIMA acerca de la suficiencia del personal que está laborando para su junta (Figura 6).

Tal como se observa en la Figura, la mayor proporción de entrevistados considera que el personal actual de las JIMA es insuficiente con respecto a la carga de trabajo derivada de las actividades del POA y las adicionales generadas por convenios de asignación de recursos o colaboración con otras instituciones. Sólo en JIRA y JIRCO cerca del 10 por ciento de los entrevistados opinó que el personal es suficiente. Cuando se logren convenios externos es importante contar con recursos adicionales para la contratación de más personal, evitando así la sobrecarga al personal actual.

Figura 6. ¿Considera que el número de elementos dentro de la JIMA es? (Porcentaje)



Fuente: elaboración propia

Los perfiles del personal que conforman las JIMA, en la mayoría de los casos, son acordes a las actividades que desempeñan, el número de participantes es insuficiente la mayor parte del tiempo debido a la sobrecarga de trabajo generada por las actividades pactadas en los convenios de asignación de recursos adicionales al convenio de asignación de recursos de SEMADET o proyectos de colaboración que se integran a las actividades del POA. Las amenazas sobre la transparencia del programa JIMA vienen de aplicar procedimientos de contrataciones o de adquisiciones sin publicar abiertamente en sus páginas web y

que pueden no estar apegados a las Leyes tanto de responsabilidades de los servidores públicos en Jalisco, la Ley de adquisiciones y la Ley Federal del Trabajo.

Tanto los encargados del programa por parte de SEMADET como las seis JIMA, a la fecha, son responsables y corresponsables del manejo de recursos públicos y de un programa público por lo que deben estar conscientes de la rendición de cuentas como mecanismo de acción para combatir la opacidad en la gestión pública. Por lo tanto, se reitera que las decisiones deben ser estrictamente apegadas a la legislación y normatividad vigente aplicable y de tipo colegiado entre los miembros del consejo de administración consientes de las implicaciones de sus decisiones.

4.1.3 Pregunta de investigación 3 ¿En qué medida la disponibilidad de recursos es suficiente para asegurar la prestación de los servicios?

Siguiendo con el objetivo general de la evaluación referente a “Identificar las capacidades institucionales con las que cuentan las juntas intermunicipales para el seguimiento a los convenios de asignación de recursos establecidos en la normatividad aplicable”, y continuando con el tema de Recursos económicos, se hizo la revisión de los convenios de creación, convenios de asignación de recursos y de la MIR del programa de JIMA que tienen que ver con la partida presupuestal 4251 que señala textualmente: “**...del presupuesto a ejercer por la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, por concepto de “Transferencia a fideicomisos de entidades federativas y municipios (Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente)”**”; es decir que cada JIMA debe contar con un Fideicomiso para el manejo transparente de recursos. Sin embargo, los coordinadores de administración de tres juntas manifestaron no tener fideicomiso.

Otro punto que es importante poner como antecedente al responder esta pregunta de investigación, es que en relación a los recursos públicos asignados derivados del convenio de asignación de recursos, cada JIMA tiene el carácter de entidad fiscalizable y auditable, conforme a lo establecido en la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.

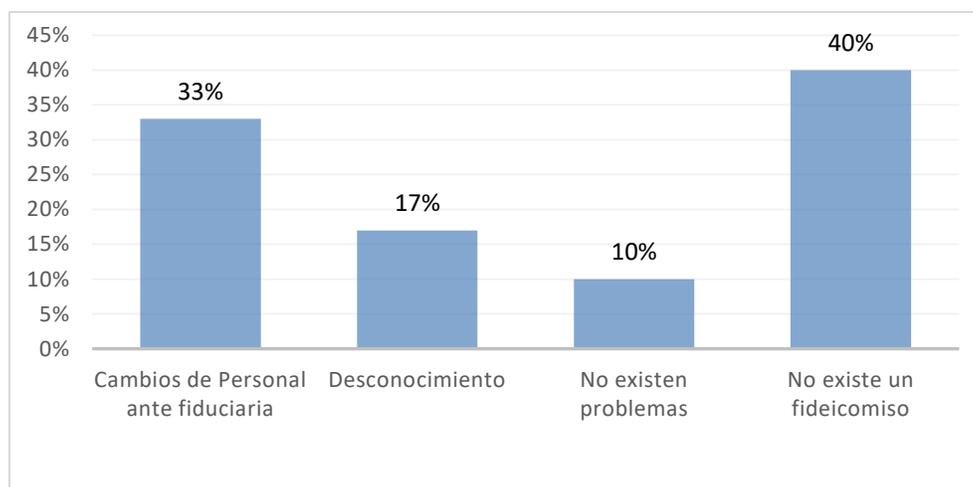
Si bien en el Manual para la conformación de las JIMA, el modelo de convenio de creación señala que los municipios se comprometen a formar un fideicomiso, en campo se pudo documentar que solo JIRA y JIRCO tienen y mantienen sus propios fideicomisos. Esto se encuentra establecido en ambos casos en el numeral 9 de sus respectivos convenios de creación. También el convenio de

JISOC, señala en el numeral 13 del apartado de “Antecedentes”, que se acordó la creación del fideicomiso para la gestión integral de la cuenca del Río Ameca. En la visita a campo, se manifestó que este fideicomiso actualmente se maneja por el municipio de Guachinango y que de ahí la JIMA puede disponer de recursos.

Por otro lado, los convenios de JICOSUR y JIAS requieren dicho fideicomiso en sus numerales 16 y 19 respectivamente de la sección de “Antecedentes”, que a la letra dice: “a efecto de contar con un instrumento financiero transparente los Municipios se comprometen a crear un fideicomiso para la gestión integral y manejo transparente de los recursos que conformen el patrimonio del OPDI”, por lo que este instrumento financiero es de carácter forzoso.

Finalmente, el convenio de creación de AIPROMADES Lago de Chapala en la cláusula número 5 párrafo 6 de este documento, señala que los fondos financieros que se obtengan de la gestión ante las dependencias federales, estatales e internacionales, así como de iniciativa privada, se deberán administrar a través de un fideicomiso para el manejo transparente de los recursos. Sin embargo, no se cuenta con éste, y ello ha provocado que, por ejemplo, durante la visita de campo se manifestó la existencia de un fondo de recuperación, que, por no contar con el fideicomiso, o con instrumentos financieros transparentes se encuentra en condiciones poco claras.

Figura 7. Principales problemas en el manejo de un fideicomiso en las JIMA



Fuente: elaboración propia

Por lo anterior, contar con el fideicomiso no es un requerimiento de carácter opcional y, mientras no se modifiquen los convenios en este aspecto, las JIMA

deberán buscar resolver este requerimiento decretado desde sus documentos fundatorios, para fortalecer la transparencia en el manejo de sus recursos económicos. En el Manual para la conformación de las JIMA se establece la importancia de tener el fideicomiso, puesto que señala que éste refuerza los esquemas de colaboración entre municipios, ya que es el receptor de las aportaciones municipales, estatales y federales, así como de las provenientes de agencias de cooperación internacional, organismos multilaterales y fuentes privadas como fundaciones nacionales e internacionales.

Por tanto, el fideicomiso permite diversificar las fuentes de recursos financieros, y posibilita la viabilidad futura del OPD. Puesto que el fideicomiso debió de haberse creado con las aportaciones iniciales de todos los municipios, entonces es de su interés saber el destino de los recursos originalmente depositados y de los que se transfieren cada año. Por tanto, el fideicomiso se constituye en un incentivo económico para los gobiernos municipales y a la vez cumple con la función de forzarlos a deliberar colegiadamente para decidir el destino de los recursos; en un esquema de solución a problemas comunes que atenúa la tendencia a privilegiar las agendas particulares.

En el año 2014 el Programa JIMA se apoyó en el Fideicomiso del Programa de Desarrollo Forestal del Estado de Jalisco (FIPRODEFO) con el objetivo de agilizar la entrega de recursos, así como evitar retrasos en las ministraciones, resultando esto en una buena práctica que resalta la importancia de crear y mantener un fideicomiso que permita la operación de las JIMA, sin embargo, los elevados costos de manejo de cuenta limitaron su uso, desmotivando a los otros para la creación de su propio fideicomiso.

En la Figura 7 se muestran los principales problemas identificados por el personal operativo y el consejo de administración de las JIMA en cuanto al manejo de un fideicomiso. Como se puede observar, el principal problema es que no existe un fideicomiso. Durante las entrevistas a profundidad se les solicitó a corresponsables en la operación del programa de JIMA y a los miembros del consejo de administración que expresaran su percepción sobre tener un fideicomiso a lo que respondieron que las ventajas de tener uno son el poseer un fondo que fortalece la operación de la JIMA y, que en caso de emergencia se puede apoyar al personal operativo, les permite manejar transparentemente sus recursos y tener mayores probabilidades de obtener proyectos de carácter internacional ya que este es uno de los requisitos de un gran número de agencias.

Por otro lado, la desventaja de tenerlo es el costo por manejo de cuenta que puede ser elevado si no se mantiene el fondo mínimo. Aunada a la desventaja anterior, se pudo observar la visión de corto plazo de quienes no apoyan el tenerlo. No tener el fideicomiso limita la operación de las JIMA en ámbitos de mayor captación de recursos provenientes de convenios externos.

Otro de los puntos del convenio que es importante resaltar es que en el apartado de “Antecedentes” asociado al compromiso de formar el fideicomiso, se encuentra la siguiente clausula: **“En caso de no hacerse el depósito correspondiente, se podrá tomar dicha aportación de las participaciones que reciben “LOS MUNICIPIOS” a través de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado; por lo que, se podrá solicitar a ésta su colaboración para obtener los recursos comprometidos.”**. Por lo anterior, el recurso proveniente de los municipios no debería ser obtenido en el momento en que los alcaldes ratifican el convenio, convencidos de que los servicios de la JIMA representan una pequeña inversión comparada con los beneficios que atraen hacia la región y hacia sus municipios.

Derivado de que el compromiso de crear un fideicomiso es de los municipios y el de SEMADET de hacer transferencia a fideicomisos, conforme a lo señalado específicamente en la partida presupuestal para el programa JIMA, se deberá hacer la justificación administrativa del porque la creación y mantenimiento de fideicomisos no es viable para las JIMA. En especial, si consideran que cambios en la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco de 2016 les han afectado. Igualmente se deberá de poner de manifiesto cuáles serán los mecanismos de compensación para el manejo transparente de recursos en cuanto se disuelvan los existentes.

Durante las entrevistas a profundidad y en los grupos focales se hizo igualmente la pregunta de investigación sobre la suficiencia de recursos, a lo que la respuesta general de todos los entrevistados fue que los recursos asignados para el Programa de JIMA no son suficientes para asegurar la prestación de los servicios como agentes técnicos asesores en temas ambientales de los municipios que las conforman, puesto que los territorios son muy amplios y existe incertidumbre presupuestal. Sin embargo, en las entrevistas a profundidad se cuestionó a todos los corresponsables de la operación del Programa, si había actividades del POA que se quedaron sin cumplir por falta de recursos y en todos los casos se contestó que fueron cumplidas o reprogramadas en decisión del consejo de administración, a pesar de que en todos los casos hubo retrasos en la ministración de los recursos hasta por nueve meses y por lo mismo hubo necesidad de reprogramarlas. Por

ejemplo, en JISOC y AIPROMADES Lago de Chapala el retraso en la ministración de recursos motivó la salida de personal, quedando solo algunos elementos que se encargaron de cumplir con las actividades del POA.

Por otro lado, las complicaciones surgidas a raíz del retraso en las ministraciones de 2015 crearon descontento entre los miembros del consejo de administración de JISOC, que, al no contar con avances visibles de las actividades programadas en el POA (asesoría para la instalación de plantas de tratamiento de aguas residuales en varios municipios de la JIMA), decidieron destituir a la entonces directora.

Los retrasos en las ministraciones presupuestales complican el accionar de las JIMA no solo en su operatividad sino también en el cumplimiento de la normatividad fiscal, ya que al reducirse el tiempo para ejercer los recursos estos se gastan de manera precipitada, como ejemplo de lo anterior se tiene el retraso de las ministraciones durante 2015 que obligó a ejecutar los recursos en tan solo tres meses.

Durante el proceso de observación directa en las JIMA y en el proceso de revisión documental se pudo constatar el cumplimiento de las acciones establecidas en el POA. Así mismo, se solicitaron los estados financieros auditados donde se pudo observar que las acciones comprometidas o reprogramadas coinciden con el porcentaje del gasto ejercido de recursos. Igualmente se cuestionó a los miembros del consejo de administración si ellos supervisan si los gastos corresponden a las actividades comprometidas en el POA, a lo que los seis consejos respondieron que los reportes sobre estos rubros son claros en las sesiones de consejo.

Además de los recursos asignados por parte del Programa de JIMA, las Juntas logran gestiones de recursos en otras instituciones públicas y privadas hacia la región, sin embargo, en la mayoría de los casos no llega a significar un aporte a los recursos del Programa porque no se considera pagar a las JIMA un porcentaje de cada proyecto como agente técnico. Esos proyectos no son contemplados inicialmente en el POA por lo que han sido cubiertos a marchas forzadas con el personal que cuentan las JIMA, es decir que cada vez que gestionan recursos o proyectos provenientes de instituciones diferentes de SEMADET los supera la carga de trabajo. De modo que las JIMA no solo tienen que trabajar con incertidumbre presupuestal, sino que también están sujetas a adecuaciones fuertes a su agenda programada en el POA, la cual realizan oportunamente desde noviembre para presentar en diciembre de cada año. Debido a lo anterior todos los entrevistados señalaron que la posibilidad de ampliar la prestación de sus servicios en sus actuales condiciones es casi nula.

Al solicitarles sus estados financieros auditados se observó que el 67% de los casos están cumpliendo con la normativa fiscal sobre el envío de sus estados financieros auditados a la Auditoría Superior del Estado de Jalisco (ASEJ), aunque JIRCO cuenta con presentación de estados financieros auditados del 2012, el porcentaje restante corresponde a JISOC y AIPROMADES Lago de Chapala, la primera de ellas con problemas internos, por lo que no se sometieron a proceso de auditoría externa; la segunda debido a que apenas se reactivó (2015) y no se sometió a proceso de auditoría. En ambos casos, el proceso de auditoría externa del ejercicio fiscal 2016 está programado para inicios de 2017. Por otro lado, la ASEJ ha solicitado a todas las juntas la presentación de sus estados financieros con un formato específico, para lo cual les proporcionó a todos los coordinadores de administración un *software* especializado para dicha tarea, así como la asesoría para su utilización. Finalmente, las juntas que han sido auditadas recientemente, recibieron la recomendación de adoptar *software* contable especializado para la administración pública, observación que en sesión del Comité de Asociaciones Intermunicipales del Estado de Jalisco (CAIEJ) trataron todas las juntas para buscar una solución conjunta, ya que la licencia de dicho *software* es muy costosa.

Se cuestionó a los miembros del Consejo de Administración y a los operarios del programa si el cumplimiento de las acciones establecidas en el POA coincide con el porcentaje del gasto ejercido, a lo que los coordinadores de administración de todas las JIMA declararon que sí. No obstante las respuestas positivas de los coordinadores, se realizó una inspección documental por parte del equipo evaluador de sus estados financieros encontrándose correspondencia con las respuestas proporcionadas por los entrevistados.

Por su parte la Dirección de Gobernanza Ambiental suministró una tabla de cumplimiento parcial del POA de cada una de las JIMA hasta el penúltimo semestre de 2016, la cual presenta algunas diferencias importantes.

Como se puede observar en la siguiente tabla, la JIMA con mejor cumplimiento de su POA es JIAS y las que tienen mayor rezago en el cumplimiento de sus actividades son JISOC y JICOSUR.

Tabla 13. Avance en las líneas de acción de los Programas Operativos Anuales de cada JIMA durante 2016

JIMA	Avance en las líneas de acción al penúltimo trimestre de 2016	Líneas de acción no cumplidas y/o no reportadas
JIAS	77.27%	2.2 Electroscopio Jalisco, 5.2 ANPs Municipales, 7.1 Auditoría externa, 7.4 Información Avances y 7.7 Infraestructura
JISOC	40.51%	<ul style="list-style-type: none"> • Integración de minutas y acuerdos, y expediente de minutas del consejo de administración, • Logística de taller de planeación, Taller POA 2016, • Informes físico financieros al consejo de administración, Integración de un Organismo Civil al Consejo de Administración de la JISOC, • Convocar a un taller de sensibilización de la iniciativa REDD+ a los integrantes del consejo de administración y de personal de la JISOC, Fortalecer el SIG de la JISOC, • Identificación de sitios con mayor impacto a causa de cambios en el uso de suelo, • Manejo de fuego, Sensibilización del manejo del fuego, Diagnóstico del estado de salud del bosque, • Electroscopio 2016, Cisterna comunitaria, Tina ciega, Estufas ahorradoras de leña, Presentar informes parciales al Consejo de Administración, • Elaboración y presentación de informe anual al Consejo de Administración, • Elaboración y entrega de informes físicos y financieros ante FIPRODEFO • Elaboración y presentación de informes semestrales a la Auditoría Superior del Estado, Auditoría Externa 2014-2015, Informe Anual de la Cuenta Pública ante la Auditoría Superior del Estado, Declaraciones mensuales ante el SAT, Declaración anual ante el SAT, Presentar estados financieros dictaminados, Manejo de cuenta bancaria, • Cumplimiento de obligaciones ante el IMSS, • Elaborar un sistema de desempeño y cumplimiento de actividades, • Cursos de capacitación en conjunto con coordinadores administrativos de las juntas.

JIMA	Avance en las líneas de acción al penúltimo trimestre de 2016	Líneas de acción no cumplidas y/o no reportadas
JIRA	68.75%	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar las gestiones de los Ayuntamientos para disminuir las descargas de aguas residuales no domesticas al drenaje municipal; • Elaborar un Plan Maestro para la programación de estudios y proyectos de construcción y rehabilitación de infraestructura de drenaje y saneamiento con base en un análisis particular por municipio; • Promover estudios, investigaciones e información técnica, necesarios para facilitar a los ayuntamientos, la elección de tecnologías de STAR idóneos, para reducir costos de operación y mantenimiento; • Ofrecer alternativas de abastecimiento de agua para usuarios no domésticos ligados a fuentes de agua concesionadas para uso público-urbano o domestico; • Apoyar a los Ayuntamientos en promover el uso eficiente del agua en las localidades de los 10 municipios de la JIRA; • Implementar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía respecto a destino de sus contribuciones por el concepto de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales; • Establecer mecanismos de regulación del uso del territorio; Incentivar la inversión pública y privada en concurrencia para mejorar las capacidades de producción (alineación de políticas públicas); • Conocer la cantidad de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) emitidas por las actividades productivas; Detener la deforestación; • Evitar la quema de caña como herramienta para la cosecha; Mejorar los sistemas de recolección de residuos sólidos (RS) en los Ayuntamientos; • Establecer acuerdos con grandes generadores de RS y mecanismos de incentivos fiscales; • Colaborar con instituciones educativas para lograr la participación de los alumnos e incidir en la cultura de prevención y manejo de los RS; • Implementar campañas de comunicación efectiva de los programas, proyectos y resultados emprendidos por la JIRA; • Articular los esfuerzos de diversas instituciones de gobierno, iniciativa privada y sociedad civil, para encaminarlas hacia la gestión integral del territorio; • Conocer la percepción ciudadana respecto al concepto de bienestar y el tipo de desarrollo que esperan alcanzar.

JIMA	Avance en las líneas de acción al penúltimo trimestre de 2016	Líneas de acción no cumplidas y/o no reportadas
AIPROMADES. Lago de Chapala	52%	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación del ingreso de AIPROMADES Lago de Chapala a los PACMUN; • Establecer estrategia de vinculación de los municipios con los PACMUN; • Presentar informes parciales al Consejo de Administración; Elaboración y presentación de informe anual al Consejo de Administración; • Elaboración y entrega de Informes Físicos y Financieros ante SEMADET; • Informe Anual de la Cuenta Pública ante la auditoria Superior de Estado; • Presentar estados financieros dictaminados, • Pago de Impuestos al SAT 2013; Adquisición de Software Contable; • Servicios de instalación, reparación; mantenimiento y conservación.
JIRCO	63%	<ul style="list-style-type: none"> • Actualización de la página Web de la JIRCO • Realizar una capacitación al personal de los gobiernos municipales acerca de los Lineamientos 2015, del Programa de Compensación Ambiental por Cambio de Uso de Suelo en Terrenos Forestales; • Apoyar a los municipios en la difusión de los programas de restauración Forestal; • Talleres de Educación Ambiental; • Descripción de la problemática del sector agropecuario; • Concentrar y procesar la información que se genere en las unidades de producción donde se instalarán los biodigestores; • Calendarización fijando tres fechas para cada integrante del consejo de administración; • Informe de participación de cada Municipio en actividades de la JIRCO; • presentar una propuesta de creación de la Dirección de Ecología para los Municipios Integrantes de la JIRCO que no cuenten con esta; • Establecer mecanismo de Auditoria Externa para los Estados Financieros de la JIRCO;

JIMA	Avance en las líneas de acción al penúltimo trimestre de 2016	Líneas de acción no cumplidas y/o no reportadas
JICO SUR	48%	<ul style="list-style-type: none"> • Firma de un acuerdo de colaboración y financiamiento a proyectos JICOSUR con instituciones (sector agropecuario, forestal o social); • Aumentar un 20% las publicaciones y seguidores en las cuentas de redes sociales; • Se implementan 2 propuestas de acción de mitigación y adaptación al cambio climático, • Gestión de recursos para adquisición de vehículos recolectores y maquinaria a nivel intermunicipal; • Un programa de Manejo de Fuego para la región Costa sur de Jalisco concluido y operando; • Creación de una Coordinación de Gestión de Residuos Sólidos; • Apertura de un fideicomiso para la administración de recursos; • Llevar a cabo 6 sesiones del Consejo necesarias para la operación de la Junta; • Revisión y actualización de 5 documentos que conforman la normativa interna de la JICOSUR; • Presenta 4 informes técnicos financieros; • Adquisición y/o contratación de bienes materiales e inmuebles, así como, servicios para el buen funcionamiento de la JICOSUR; • Establecimiento de mecanismos para identificar necesidades de capacitación; • Realización de una auditoria externa a la Junta ejercicio 2014; • Establecimiento de un procedimiento de evaluación para el personal de la JICOSUR; • Diseño de la página web de la JICOSUR; • La JICOSUR cuenta con (1) Consejo Ciudadano instalado y funcionando acorde a buenas prácticas establecidas.

Fuente: Dirección de Gobernanza Ambiental

Otro aspecto interesante en este reporte de desempeño de la Dirección de Gobernanza es el análisis entre la similitud de los POA entre 2015 y 2016. Esto resulta muy importante, pues se constituye en un estándar que puede ser útil para evaluar los temas de alta relevancia en el cumplimiento del programa. Primero, temas repetidos, como integración de expedientes como actividad rutinaria año con año es justificable, pero integración de expedientes que fueron mal archivados desde un año anterior no es justificable que se vuelva a incluir, ya que se debió finiquitar en los tiempos comprometidos originalmente salvo situaciones

extraordinarias. Es decir, no es justificable reprogramar temas rezagados por mal desempeño en su realización. El otro tema de importancia es la planeación de mediano y largo plazos que debe reflejarse en el avance progresivo de las actividades comprometidas a través de los años y hasta la solución del problema que motivó su inclusión en el Programa. Un POA con temas diferentes cada año habla de una planeación de corto plazo que no permite un impacto real en temas ambientales. Por lo anterior es muy importante analizar el POA previo a su autorización para decidir si es justificable la inversión en cada una de las actividades que se están programando y si estas contribuyen para asegurar la sustentabilidad y la conservación del ambiente en sus cuencas y regiones.

La Dirección de Gobernanza Ambiental suministró al equipo evaluador la tabla de puntos repetidos del POA de cada una de las JIMA del año 2015 para el 2016.

Tabla 14. Puntos en los que coinciden los Programas Operativos Anuales de cada JIMA comparando 2015 con 2016

JIMA	Puntos repetidos POA 2015 - 2016	Observaciones de la DGA
JIAS	1.3 Fortalecimiento de capacidades, 1.4 participación ciudadana, 1.6 Normatividad municipal, 2.1 Estrategia intermunicipal de educación para sustentabilidad, programas municipales de cambio climático, 3.2 Fortalecimiento de la industria ladrillera, 4.1 Vivero intermunicipal altos sur, 4.3 Ordenamiento ecológico regional, 4.4 Áreas Naturales Protegidas y 5.1 Programa Intermunicipal para la prevención y gestión de residuos.	No se expresa claramente cuánto dinero se gasta para asistir a las sesiones de CAIEJ Y cuál es la inversión total en infraestructura
JISOC	Sesiones del consejo de administración; Envío de convocatoria al consejo de administración; Logística de sesiones de consejo de administración y comité de adquisiciones; Integración de minutas y acuerdos, Integración de expediente de minutas del consejo de administración, Logística de Taller de planeación 2016, Taller POA 2017, Informe físico financiero al consejo de administración, Establecer acercamiento con diferentes dependencias gubernamentales y no gubernamentales,	Muy similar al 2015, los costos son muy distintos a los del año anterior en actividades similares. Se destina 70,000 pesos, productos sin actividad en el eje 2, No habrá electroscopio 2016 y 2017, no hay un eje 5 en orden, se brinca del 4 al 6 y luego vuelve al 5, hay actividades que se

JIMA	Puntos repetidos POA 2015 - 2016	Observaciones de la DGA
	<p>Seguimiento al consejo ciudadano, Elaborar en forma conjunta con dependencias pertenecientes a la JISOC un programa piloto para reducir emisiones por deforestación causada por actividades agropecuarias, fortalecer el SIG de la JISOC, Cadenas productivas en el territorio de la JISOC, Identificar sitios con mayor impacto a causa de cambios de uso de suelo, Fortalecimiento de equipo para combate de incendios, Diagnóstico del estado de salud del bosque, Gestión de recursos para la construcción de un relleno intermunicipal de residuos sólidos, Gestión para el adecuado tratamiento de residuos de manejo especial, gestión de parque vehicular, Realizar actividades sobre el cuidado del medio ambiente, Electroscopio 2016, Elaborar boletín informativo mensual, 2 informes semestrales de actividades de JISOC, Elaborar un reglamento interno que determine obligaciones y derechos del personal de la JISOC así como el cuidado del equipo y mobiliario, contar con una bitácora para el manejo del equipo, Elaborar un sistema de evaluación de desempeño y cumplimiento de actividades, curso de capacitación en conjunto con coordinadores administrativos de las juntas, elaboración de la nómina quincenal y pago.</p>	<p>pueden reducir a una</p>
JIRA	No se repiten temas entre el POA 2015 y POA 2016	Las actividades que no se llevaron a cabo durante el 2015, se deben poner en consideración para aplicarlas en 2016.
AIPROMA DES. Lago de Chapala	No se repiten temas entre el POA 2015 y POA 2016	
JIRCO	Plan de Manejo de Fuego	En el eje Estratégico; Cuenca Endorreica del lago e Zapotlán, las líneas de acción se

JIMA	Puntos repetidos POA 2015 - 2016	Observaciones de la DGA
		diversificaron creando proyectos específicos.
JICOSUR	<p>Concluir (6) Planes de Acción Climática Municipal (PACMUN);</p> <p>La JICOSUR cuenta con (1) Estrategia de Educación Para la Sustentabilidad y comunicación local del valor de los bosques para REDD+;</p> <p>La JICOSUR cuenta con (1) Consejo Ciudadano instalado y funcionando acorde a buenas prácticas establecidas;</p> <p>Elaborar un plan de intervención estratégica del agua (Diagnostico de situación actual de plantas de tratamiento, e identificación y propuestas de alternativas tecnológicas);</p> <p>Un Programa Intermunicipal de Prevención y Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos concluido y operando;</p> <p>La JICOSUR cuenta con (1) programa de manejo para detener procesos de deforestación y degradación forestal en la Región Costa Sur;</p> <p>la JICOSUR cuenta con (1) estrategia de procuración de fondos para el financiamiento de proyectos y acciones que contribuyen a REDD+ dentro del territorio de la Junta;</p> <p>Un Programa de Manejo de Fuego para la región costa sur de Jalisco concluido y operando.</p>	<p>La meta de Gestión de recursos para adquisición de vehículos recolectores y maquinaria nivel intermunicipal no se puede concluir a pesar de que los gestionaron por la falta de presupuesto. Y el Programa de Manejo de Fuego no se pudo implantar por falta de voluntad de los municipios debido al cambio de administración en estos.</p>

Fuente: Dirección de Gobernanza Ambiental

Es necesario promover los servicios de la JIMA y hacer coincidir la participación activa de las instituciones gubernamentales cuyas responsabilidades y objetivos se encuadran con los propios de las JIMA, para que, de ese modo, se evite la duplicidad de esfuerzos y se favorezca la focalización de actividades, esta última determinada directamente por las JIMA. En cuanto al fortalecimiento en la provisión de servicios potenciado por la gestión de fondos privados, hasta el momento de la evaluación se pueden considerar los siguientes:

- JIRA, JISOC y JICOSUR han establecido convenios de colaboración con Pronatura® A. C.
- La AFD está financiando 5 consultorías por JIMA para crear los comités de participación ciudadana durante 2017 (en 4 JIMA), así como desarrollar un plan intermunicipal de educación ambiental en las JIMA de cuencas costeras, desarrollar proyectos de inversión y buscar fondos de financiamiento internacionales, así como, desarrollar planes de manejo del fuego regionales.

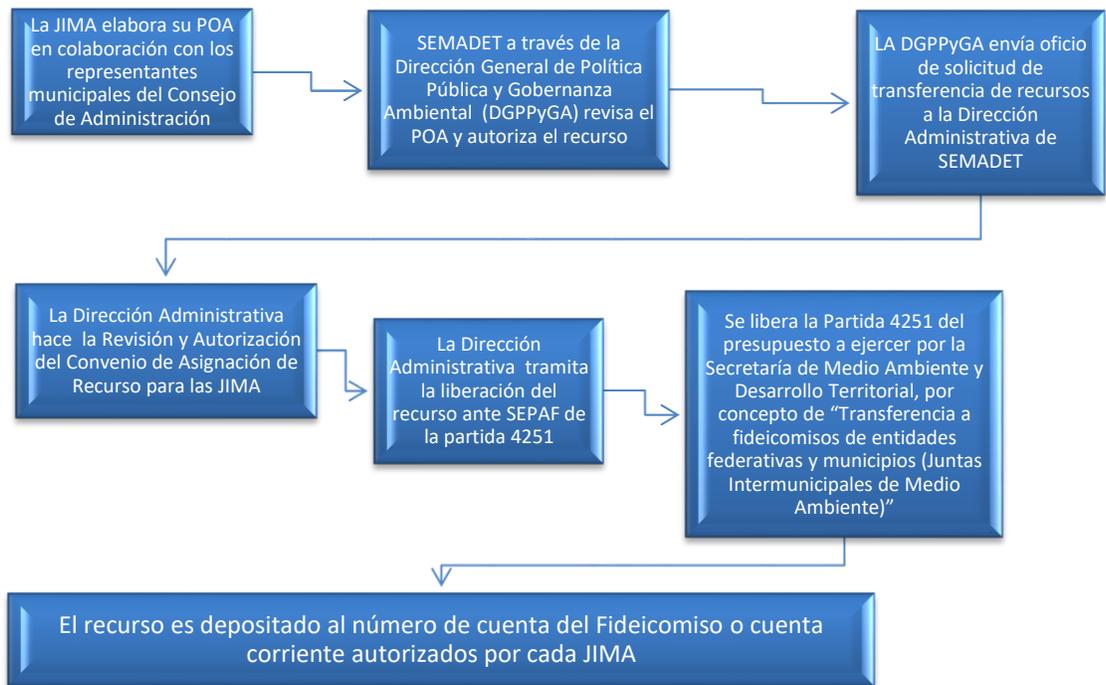
- A través de una colaboración internacional con la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), y con la gestión de fondos del Latin American Investment Facility (LAIF) de la Unión Europea (UE) se está trabajando con las JIMA para replicar la experiencia de gobernanza local y la implementación de Acciones Tempranas REDD+ en cuencas costeras de Jalisco.
- Las JIMA están trabajando con el ICLEI, la Agencia Francesa de Desarrollo y la Agencia Británica en la elaboración de 35 Planes de Acción Climática Municipal (financiados por AFD).
- JIRA cada año recibe recursos directamente de la Intermunicipal Lake Simcoe Region ubicada en Canadá, para la conservación del Martin Pescador.
- JIAS está trabajando en un programa de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) que involucra la red para productores de ladrillos y sirve de apoyo para el intercambio de conocimientos en el marco del programa: “Eficiencia energética en ladrilleras y yeseras artesanales de América Latina para mitigar el cambio climático-EELA”, este proyecto consiste en la construcción de hornos modelo de cocimiento en la elaboración del ladrillo con proceso sustentable.
- JIRCO recientemente consiguió firmar un convenio de colaboración con CEMEX, con el cual buscan motivar a otras empresas para participar en las iniciativas de la JIMA.
- AIPROMADES Lago de Chapala firmó un convenio de colaboración con IBM y Peace Corps del cual obtuvieron un documento de recomendaciones de utilización de lirio acuático extraído por las actividades del programa Chapala limpio.

Los servicios proporcionados por las JIMA como asesores y gestores en temas ambientales han sido buenos de acuerdo al desempeño mostrado al cubrir sus programas operativos anuales a pesar de la escasas presupuestal y los directores han buscado hacer partícipes de sus iniciativas tanto a instituciones gubernamentales como privadas, tanto nacionales como internacionales. Sin embargo, el potencial de relaciones de fortalecimiento siempre quedará supeditado por el potencial de gestión de cada una de las direcciones, sin lugar a dudas las JIMA tienen todo a su favor para desarrollar dicho potencial. En este rubro es importante hacer hincapié en que iniciar con un proyecto y difundirlo a la población antes de contar con el depósito en firme de las instituciones con la que se hace el convenio, puede tener riesgos. Aquí tomamos como ejemplo el caso de JICOSUR y CONAFOR donde se firmó el convenio, se establecieron las fechas de depósito de recursos, se hicieron las contrataciones para llevar a cabo las actividades convenidas y finalmente los recursos no fueron ministrados, lo que

ocasionó que la JICOSUR asumiera las responsabilidades por incumplimiento de contrato.

Por otro lado, derivado de la revisión de los procesos que lleva a cabo la Dirección General de Política Pública y Gobernanza ambiental para cumplir con las metas de su MIR y para responder la pregunta de investigación “En qué medida la disponibilidad de recursos es suficiente para asegurar la prestación de los servicios”, se encontró que una vez que la DGPPyGA hace el análisis del POA y de las actividades comprometidas procede a hacer el trámite para la transferencia de recursos bajo el esquema presentado en la Figura 8. Se pudo observar que se cumple con este proceso, pero el tiempo entre la llegada del POA a la DGPPyGA y la emisión de los recursos hacia la JIMA puede tomar entre 3 y 10 meses, por lo que se debilita a las JIMA en sus procesos de planeación y cumplimiento de metas.

Figura 8. Diagrama de asignación de recursos a las JIMA (Este proceso puede tomar entre 3 y 10 meses)



Fuente: elaboración propia

Con base en toda la información anterior se concluye que los recursos asignados son suficientes para atender sus convenios y anexos técnicos celebrados con SEMADET. Lo anterior se asume por que las actividades programadas se

planearon con anticipación y se autorizaron con base en elementos tanto técnicos como financieros. Sin embargo, las diversas externalidades que influyen sobre la ministración de recursos y que derivan en atrasos en los depósitos de forma indefinida, así como la falta de aportaciones municipales, que, si bien son mínimas comparadas con el presupuesto que les ministra SEMADET, crea el panorama de falta de recursos para los entrevistados.

Como no se menciona en ningún documento que haya partidas del programa JIMA para la oficina de la dirección de área de gobernanza ambiental dentro de SEMADET, no se cuestionó la forma en que los recursos humanos y materiales son obtenidos para esta oficina.

4.1.4 Pregunta 4. ¿En qué medida las JIMA cuentan con sistemas informáticos, electrónicos o digitales que apoyen y faciliten su operación?

Al tratarse de tecnología, específicamente de equipo de cómputo, es importante considerar la importancia de la renovación del mismo dadas las constantes actualizaciones del *software* básico y especializado. En este sentido si bien en las seis JIMA el personal cuenta con equipo de cómputo para cada trabajador, no es precisamente el equipo más moderno, encontrándose computadoras adquiridas hace 5 años, que no reaccionaban adecuadamente a la búsqueda de documentos digitalizados solicitados para los efectos de la presente Evaluación.

El ejemplo más claro de la obsolescencia de los equipos de cómputo se dio en JIRCO, donde el servidor que contenía todos los registros contables dejó de funcionar al momento de la verificación de los procesos.

Al valorar si las JIMA cuentan con *software* para el procesamiento de la información, desarrollado, liberado y en operación, que facilite la gestión, permanencia e inviolabilidad de la misma, se encontró que todas ellas cuentan con el *software* básico. Sin embargo, durante el desarrollo de los grupos de enfoque algunos de los asistentes (miembros del consejo de administración) admitieron que el personal podría estar utilizando *software* sin Licencia, aunque solo en JIAS el personal admitió abiertamente que por problemas de instalación en sus equipos se requirió hacer uso de *software* básico sin licencia; el resto de JIMA solo admitió su uso de forma esporádica ya que se trata siempre de conseguir el *software* especializado cuando es necesario a través del procedimiento de adquisiciones.

En lo que se refiere a la oficina de la dirección de área de gobernanza de SEMADET, la directora y la persona que ella misma paga como ayudante cuentan

con computadora personal, aunque manifestaron tener problemas de conexión a internet y con su correo electrónico. Se pudo observar durante los trabajos de campo que mantienen comunicación diaria con el personal de las JIMA. Como no se menciona en ningún documento que haya partidas presupuestales del programa JIMA para esta oficina dentro de SEMADET, no se cuestionó la forma en que los recursos humanos, materiales y de software son obtenidos para esta oficina.

4.1.5 Pregunta 5. ¿En qué medida se dispone de infraestructura física adecuada para la gestión de los servicios?

A través de la observación directa se pudo corroborar que las seis JIMA cuentan con la infraestructura necesaria y suficiente para la prestación de los servicios que ofrecen, aunque puede ser mejorable en varios casos. La adaptación del espacio físico de oficina en JICOSUR, JIRA y JISOC es inapropiada ya que se encuentran hacinados y en muchos casos en cuartos pequeños y con escritorios muy grandes. JIRA no cuenta con espacio para hacer reuniones. Mientras que las oficinas de JIRCO y AIPROMADES Lago de Chapala se observan cómodas y con espacios adaptados adecuadamente al número de personas. El caso de JIAS es especial, ya que cuentan con un espacio propio y nuevo, sala de juntas y oficinas amplias.

En lo que se refiere a condiciones de seguridad se observan hacinados en espacios pequeños por lo que en caso de evacuación se puede dificultar el desplazamiento hacia los puntos de reunión, sobre todo en casos de incendio o temblor. Nuevamente resalta JIAS, ya que cuenta con un terreno amplio, sin embargo, el acceso a las oficinas de esta junta no es cómodo, encontrándose a orilla de carretera, con un acceso improvisado y poco planeado. Finalmente, solo en JIAS se pudieron observar cámaras de vigilancia instaladas.

Figura 9. ¿Se elabora contrato de arrendamiento de bienes y servicios y se cuenta con ellos en la JIMA?



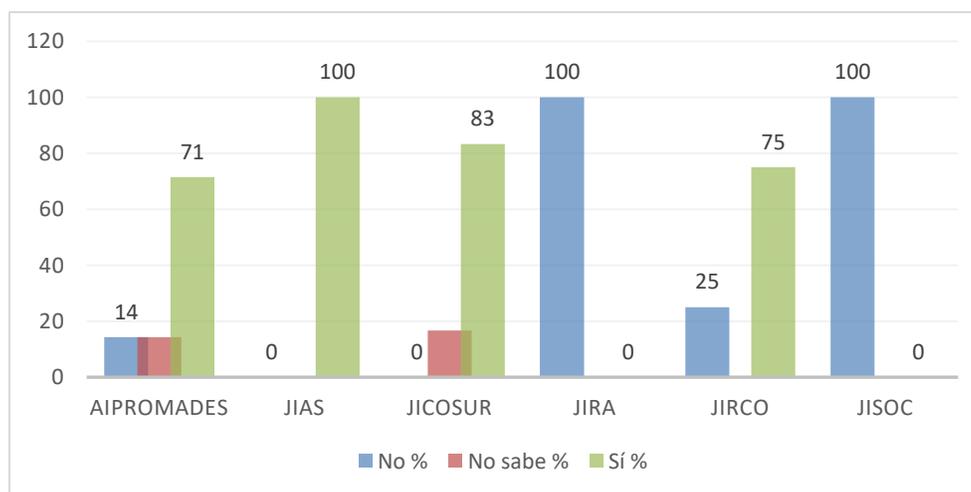
Fuente: elaboración propia

Durante las entrevistas a profundidad se cuestionó sobre los procedimientos de adquisiciones para los espacios físicos donde se encuentran, a lo que el 100% de ellos respondieron que es difícil encontrar lugares en sus localidades en donde se haga un contrato y sobre todo se den comprobantes fiscales. En el caso de JIAS, lo anterior fue una de las motivaciones para adquirir un lugar propio lo más pronto posible, ya que el municipio de Valle de Guadalupe prestaba el espacio, pero en un cambio de administración ya no estuvo disponible. En la Figura 9 se muestra la respuesta del personal de las JIMA a la pregunta ¿Se elabora contrato de arrendamiento de bienes y servicios y se cuenta con ellos en la JIMA?

Como puede apreciarse el 100 por ciento del personal de AIPROMADES Lago de Chapala, JICOSUR, JIRA y JIRCO mencionó que en su JIMA cuentan con contrato de arrendamiento para las oficinas, mientras que en JISOC el 80 por ciento respondió positivamente sobre la existencia de dicho contrato. Destaca el caso de JIAS donde la totalidad de entrevistados indicaron no contar con dicha documentación, lo anterior debido a que esta junta contaba con un espacio prestado y actualmente cuenta con oficinas propias.

Por otro lado, en la Figura 10 se muestran los resultados a la pregunta ¿Se cuenta con contratos para adecuación e instalación de oficinas?

Figura 10. ¿Se cuenta con contratos para adecuación e instalación de oficinas?



Fuente: elaboración propia

Tal como se muestra, la única junta que cuenta con contratos para la adecuación e instalación de sus oficinas es JIAS, debido en primer lugar, a que sus oficinas son propias. El resto de juntas se encuentran rentando un espacio, en todos los casos, casas habitación sobre las cuales no han realizado ninguna adecuación. Debido a esto último, llama la atención el hecho de que tanto para AIPROMADES Lago de Chapala, JICOSUR y JIRCO cerca del 80 por ciento de los entrevistados afirmara contar con dichos contratos, evidenciando así su desconocimiento sobre el manejo del espacio en el cual están laborando.

Considerando que los servicios de las JIMA requieren de un espacio para atender a los miembros del Consejo de Administración, llevar a cabo sesiones de consejo y atender a representantes de agencias de Protección al Ambiente o Desarrollo Rural, es importante que se considere la existencia de una sala de juntas dentro de sus instalaciones, como ocurre en JICOSUR, JIRCO, JIAS y AIPROMADES Lago de Chapala. En JISOC se hace una adaptación de la oficina, pero se logra tener un espacio para hacer sesión de consejo. JIRA no cuenta con un espacio para reuniones o sesiones de consejo. En cuanto a la comodidad de los espacios en los que se desempeña el personal, determinado por la infraestructura con que cuentan especialmente las oficinas, es adecuada solo en JIAS, JIRCO y en AIPROMADES Lago de Chapala.

Como no se menciona en ningún documento que haya partidas presupuestales del programa JIMA para la oficina de la Dirección de área de Gobernanza Ambiental dentro de SEMADET, no se cuestionó si la infraestructura física disponible en esta área es adecuada para la gestión de los servicios de elaboración de convenios para la asignación de recursos a las JIMA o para proporcionar la asesoría a los corresponsables del Programa. Sin embargo, al respecto se observó al entrevistar a la Directora que en un sitio muy pequeño, se cuenta con un módulo de escritorio y cajones y un escritorio pequeño para la asistente, dos computadoras de escritorio, un librero y un ventilador de piso, no hay ventanas pero se cuenta con suficiente iluminación artificial.

4.1.6 Pregunta 6. ¿En qué medida se dispone de equipamiento necesario y adecuado para la gestión de los servicios?

Dado que los servicios que proveen las JIMA tiene que ver sobre todo con asesoría, gestión y apoyo técnico entonces se requiere de equipo como computadoras de escritorio y portátiles, servidores, proyectores y equipos de medición de parámetros ambientales en agua, aire y en suelo cuando sus

proyectos así lo requieren. También consideran automóviles ya que es necesario visitar a los alcaldes, a los encargados de las áreas de ecología y desplazarse dentro del territorio que comprende la JIMA,

Por lo anterior, se cuestionó especialmente a los miembros del consejo de administración sobre la disponibilidad de equipamiento necesario dentro de su JIMA, a lo que el cien por ciento de los entrevistados respondió que las JIMA sí cuentan con los equipamientos necesarios para la gestión de servicios.

Para reforzar este punto se verificó directamente en las oficinas de las JIMA el equipamiento, incluido mobiliario, equipo de cómputo, vehículos, entre otros, con lo cual se observó que únicamente JIAS carece de vehículos propios, aunque es la única junta que cuenta con oficinas propias, el resto de juntas cuenta con el mobiliario y equipo básico para su operación.

Conforme lo manifestado por la totalidad de los actores en las JIMA, absolutamente todos los recursos que aporta SEMADET están comprometidos y destinados mucho antes de su depósito, ya que van etiquetados a actividades específicas desde la elaboración del POA. Es decir que dichos recursos están destinados en su totalidad para el cumplimiento de los objetivos anuales comprometidos en el POA.

Cabe destacar en este punto que aquellas juntas que cuentan con nomina amplia, es decir AIPROMADES Lago de Chapala y JIRCO, utilizan casi la totalidad del presupuesto asignado por la entidad para pago de nómina y servicios básicos de oficina (teléfono, internet, renta, papelería, entre otros), lo que limita la posibilidad de crear o incrementar su fideicomiso con fondos provenientes de SEMADET. Derivado de la importancia del fideicomiso es necesario que se cambien las prioridades y se favorezca la del mantenimiento del saldo del fideicomiso, puesto que este favorece la captación de proyectos de ámbito internacional. En este último aspecto radica la importancia de la gestión con otros organismos gubernamentales e iniciativa privada que les permita incrementar el número de convenios externos y captar mayor cantidad de recursos financieros.

Como no se menciona en ningún documento que haya partidas presupuestales del programa JIMA para la oficina de la dirección de área de gobernanza ambiental dentro de SEMADET, no se cuestionó si el equipamiento es adecuado para la gestión de los servicios de elaboración de convenios para la asignación de recursos a las JIMA o para la asesoría son adecuadas para esta oficina. Se observó de manera directa que cuentan con computadora de escritorio con el

software para hacer trabajo secretarial y de comunicación electrónica, tales como oficios y comunicados a las JIMA y a las áreas relacionadas con el trabajo de las JIMA

4.2 Objetivo específico 2

4.2.1 Pregunta 7. ¿En qué medida los apoyos monetarios que SEMADET entrega a las JIMA son aprovechados para la realización de las actividades y el cumplimiento de los objetivos establecidos en los Programas Operativos Anuales de las JIMA?

A través de la observación directa y de la revisión documental de los reportes de los estados financieros auditados se pudo constatar que los recursos económicos que SEMADET transfiere a las JIMA son aprovechados, por cada una de ellas, para la realización de las actividades y el cumplimiento de los objetivos establecidos en sus respectivos POA. Estos recursos tienen alta importancia en el funcionamiento de las JIMA, y son determinantes para el pago de nómina, que es el que absorbe la mayoría del recurso.

Cabe destacar el compromiso del personal de las JIMA para garantizar la permanencia de las mismas, ejemplo claro de ello se dio con el personal de JIAS y JISOC quienes mantuvieron en operación sus JIMA con recursos personales debido a retrasos en las ministraciones del presupuesto estatal, lo cual denota su compromiso y sentido de responsabilidad para la ejecución de las actividades de los POA. Es importante destacar que solo la JIRA y JIRCO han mantenido su funcionamiento con recursos autogenerados. Lo cuestionable aquí es que, si bien son iniciativas donde participan los municipios, su falta de interés, baja participación, aunado a sus pocas aportaciones ponen en riesgo la estructura y operatividad de las JIMA. Por lo que se concluye que, si no les llegara este apoyo del gobierno estatal, una buena parte de estas figuras tenderían a desaparecer. Por tanto, con la información proporcionada hasta el momento y por los comentarios emitidos por los miembros del consejo de administración, se puede concluir que cuatro de ellas no han sido autosostenibles.

4.2.2 Pregunta 8. ¿En qué medida los servicios de asistencia técnica y/o profesional que SEMADET entrega a las JIMA son pertinentes y suficientes para la realización de las actividades y el cumplimiento de los objetivos establecidos en los Programas Operativos Anuales de las JIMA?

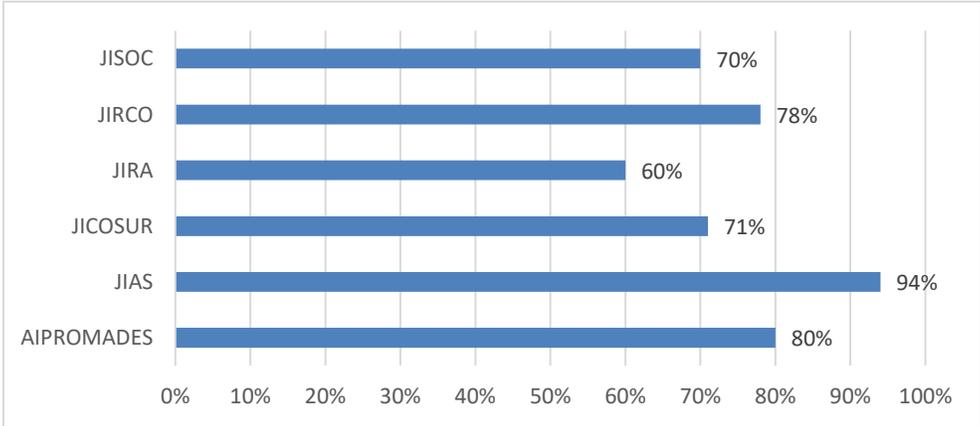
Los servicios de asistencia técnica y/o profesional que SEMADET entrega a las JIMA, a través de la Dirección General de Política Pública y Gobernanza

Ambiental tienen gran relevancia para el cumplimiento de las actividades comprometidas en los POA y en los convenios de asignación de recursos que se realizan. Estos servicios de asistencia técnica consisten en orientación desde el punto de vista técnico y jurídico a las JIMA. En los grupos focales se puso de manifiesto que durante las sesiones del CAIEJ, la responsable de la Dirección de Gobernanza Ambiental comparte las experiencias de todas las juntas y facilita la comunicación entre los integrantes de las mismas para lograr solucionar la problemática que se haya presentado, para promover la mejora en la entrega de los servicios y para el cumplimiento de las actividades y objetivos anuales.

Por otro lado, en las entrevistas a funcionarios de SEMADET (principalmente al Director General Administrativo y la Coordinadora de Desarrollo Rural comisionada a la Sección Jurídica), se externó que el personal de las JIMA, principalmente directores y coordinadores administrativos tienen constante comunicación con ellos para resolver dudas de carácter jurídico-administrativas, aun cuando no existe responsabilidad de dichos agentes de otorgar la asesoría. Lo que refleja el interés de la SEMADET por dar continuidad y fortalecer a las JIMA.

Durante el mes de noviembre de 2016 el personal de las JIMA asistió al Taller de Normatividad Ambiental impartido por el Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Jalisco (PROEPA), cuya finalidad fue la de elaborar un Reglamento de Ecología Marco que sirviera a los municipios de la entidad para actualizar los de ellos. Este evento dirigido principalmente a los ayuntamientos también se impartió al personal de las JIMA, ya que todas ellas tienen comprometido el servicio de actualizar o crear dichos reglamentos en los municipios que las conforman.

Figura 11. Participación de los representantes municipales en las sesiones del Consejo de Administración de las JIMA



Fuente: elaboración propia

Otros servicios que proporciona SEMADET, a través de la Dirección de Gobernanza Ambiental, es colaborar con las JIMA para convocar a su Consejo de Administración a los Talleres, tanto de transición de administraciones municipales cada tres años como de planeación participativa. Al respecto, se cuestionó directamente a los entrevistados sobre la participación de los municipios, encontrándose que:

Los presidentes municipales asisten esporádicamente a las sesiones de consejo, ya que generalmente envían a sus representantes. La asistencia de los representantes puede ser muy variable, en la Figura 11 podemos observar que hay una asistencia a las sesiones en cada una de las JIMA de entre el 50 a 90%. En JIRCO se mencionó el caso de dos alcaldes que son totalmente renuentes a formar parte de la junta, por lo que a ellos se les lleva personalmente la información y se espera que se sumen en algún momento. JIAS reporta asistencias de sus representantes municipales del 100%.

Uno de los aspectos que fue puntualizado por los entrevistados es que, aunque asisten la mayoría de las veces, los representantes abandonan las sesiones antes de que terminen. Normalmente expresan que sus agendas de trabajo están muy saturadas y tienen muchos compromisos. Otros representantes no cuentan con viáticos para trasladarse a los municipios donde se llevan a cabo las sesiones, por lo que el personal de la junta hace uso de los vehículos de la JIMA para ir por ellos y llevarlos al lugar. Otro de los inconvenientes es que cuando se tiene que sesionar para procesos de adquisición de bienes y servicios, los representantes municipales no pueden asistir, por lo que en JIRA se ha optado por hacer estas sesiones al mismo tiempo que las sesiones del consejo de administración para aprovechar su presencia en el lugar.

Por lo anterior se puede observar que se requieren incentivos hacia los alcaldes para que participen en las sesiones del consejo de administración. Otro de los aspectos que es importante mencionar es que muchos no asisten porque son renuentes a dar sus aportaciones municipales. Entonces estas evidencias dan la base para buscar formas de convencer a los alcaldes de que las actividades y servicios que realiza la JIMA son importantes para sus municipios y que si ya están como socios, es importante permanecer; si aún no se suman es necesario

integrarse para ser objeto de los beneficios ambientales que las JIMA gestionan para los que la integran.

En este sentido será importante promover la participación de equipos municipales en las sesiones de consejo de administración, conformados por alcaldes y directores de ecología para que, en caso de ser necesaria la ausencia del alcalde, el director esté involucrado en los temas de su JIMA y pueda participar con voz y voto y tomar decisiones.

4.2.3 Pregunta 9. ¿En qué medida los procesos de provisión de bienes y servicios de las JIMA son pertinentes y suficientes para el cumplimiento de los objetivos establecidos en los convenios de colaboración celebrados con otras instancias?

Las JIMA que han establecido convenios de colaboración con otras instancias, expresaron que la provisión de recursos a éstas ha sido pertinente y suficiente de acuerdo a lo establecido en dichos convenios de asignación en la mayoría de los casos, aunque en algunos de ellos se han tenido malas experiencias, tal es el caso de JICOSUR y CONAFOR donde se firmó un convenio, se establecieron fechas de depósito de recursos, se contrató el personal necesario para llevar a cabo las actividades convenidas y finalmente los recursos no fueron ministrados, lo que ocasionó que la JICOSUR pagara los sueldos comprometidos para evitar enfrentar una demanda por incumplimiento de contrato.

Por otro lado, el personal corresponsable del programa en todas las JIMA expresó que al sumarse actividades derivadas de convenios de colaboración a las ya comprometidas en el POA del convenio de asignación de recursos de SEMADET, se genera una sobrecarga de trabajo. Por lo anterior, en algunos casos se ven en la necesidad de priorizar las actividades del POA para aplazar las menos relevantes y reprogramarlas, siempre por consenso del consejo de administración.

Como ejemplo de los proyectos derivados de Convenios de asignación de recursos cuyas actividades tienen que ser agregadas a las planeadas en los POA se muestran los descritos en la Tabla 12. En esta información se incluyen los montos obtenidos por dichos convenios.

Tabla 12. Gestión de recursos por JIMA

JIMA	Aportación por parte del Edo. Jalisco 2016	Aportación esperada de municipios 2016	PACMUN 2016	Proyectos Aprobados PEF 2015	Monto PEF 2015
AIPROMADES Lago de Chapala	3 MDP	\$1'618,979.5	1º Fase (Diagnostico de vulnerabilidad e Inventario emisiones de gases de efecto invernadero). 2º. Fase (Diseño de medidas de mitigación y adaptación a implementarse en instrumentos de Políticas Públicas). 3º (Consulta Pública)	PEF 2015 Adquisición de vehículos recolectores de residuos sólido urbanos	11 MDP
JIRA	\$4 MDP	\$300,000	1º Fase (Diagnostico). 2º. Fase (Diseño medidas de mitigación e instrumentos de Políticas Públicas). 3º (Consulta Pública)	Programa de ordenamiento ecológico regional de la JIMA para la gestión de la cuenca baja Río Ayuquila	3 MDP
JIRCO	\$3 MDP	\$360,000	1º Fase (Diagnostico de vulnerabilidad e Inventario de emisiones de gases de efecto invernadero). 2º Fase (Diseño de medidas de mitigación y adaptación a implementarse en instrumentos de Políticas Públicas). 3º (Consulta Pública)	Programa de ordenamiento ecológico regional de la JIMA para la gestión de cuenca del Río Coahuayana + 2 municipios región sureste del Edo de Jalisco Implementación de vivero intermunicipal	3.226 MDP
JISOC	\$2 MDP	\$240,000	1º Fase (Diagnostico). 2º. Fase (Diseño medidas de mitigación e instrumentos de Políticas Públicas). 3º (Consulta Pública)	Diagnóstico y caracterización de residuos sólidos y urbanos	0.4 MDP
JICOSUR	\$2 MDP	\$180,000	1º Fase (Diagnostico). 2º. Fase (Diseño medidas de mitigación e instrumentos de Políticas Públicas). 3º (Consulta Pública)	Diagnóstico y caracterización de residuos sólidos y urbanos	0.4 MDP
JIAS	\$2.5 MDP	\$360,000	1º Fase (Diagnostico). 2º. Fase (Diseño medidas de mitigación e instrumentos de Políticas Públicas). 3º (Consulta Pública)	Ordenamiento Ecológico Territorial (OET) primera fase de la primera etapa	

Fuente: elaboración propia con base en información proporcionada por SEMADET

Tabla 16. Número de proyectos por JIMA

AIPROMADES Lago de Chapala	JIAS	JICOSUR	JIRA	JIRCO	JISOC
Programa integral para la protección del medio ambiente y desarrollo sustentable del lago de Chapala 2010	2016. Primera Fase de la elaboración de los Programas Municipales de Cambio Climático (el documento se encuentra en revisión final).	Tecnificación del vivero municipal de La Huerta, Jalisco, para el fortalecimiento y migración a plataforma intermunicipal.	2008. Construcción de relleno sanitario en Autlán de Navarro	Programa de Ordenamiento Ecológico Regional de la JIMA de la Cuenca Río Coahuayana y dos municipios de la región sureste del Estado de Jalisco. (1ra Etapa)	Programa Integral de Manejo del Fuego.
Programa integral para la protección del medio ambiente y desarrollo sustentable del lago de Chapala 2011	2016. Primera Fase de la Construcción de las Oficinas de las JIAS (\$600,000.00 de presupuesto anual).	Plan de trabajo con instituciones gubernamentales en materia de desarrollo rural y estrategia de implementación de proyectos productivos compatibles con el sector ambiental.	2009. Fortalecimiento al manejo integral de residuos sólidos en la cuenca baja del río Ayuquila.	Planes de Acción Climática Municipales y Regional.	Planes de Acción Climática Municipales y Regional. PROYECTOS SEDIS.
Programa integral para la protección del medio ambiente y desarrollo sustentable del lago de Chapala 2012	2016. Implementación de equipo fotovoltaico en una cooperativa de pequeños productores de leche en la comunidad de San Gaspar Jalostotitlán, Jalisco (\$98,000.SEMADET).	Programa de inversión de la Región Costa Sur de Jalisco bajo una construcción participativa en el contexto de REDD+ y la IRE.	2010. Equipamiento para el Sistema Intermunicipal para el Manejo Integral de Residuos (SIMAR Ayuquila Llano).	Sistema de Captación de Metano para Pequeños Productores. Agropecuarios de la Región Sur y Sureste de Jalisco como Medida de Mitigación de Emisiones GEI.	Elaboración de productos derivados del maíz criollo proveniente de prácticas agrícolas sustentables
Programa integral para la protección del medio ambiente y desarrollo sustentable del lago de Chapala 2013	2016. Brigada de Sanidad Forestal JIAS (\$397.200. CONAFOR).	Mecanismo de alianzas estratégicas con otros actores (ADL's Asesores técnicos) que puedan desarrollar procesos de	2010. Construcción de relleno sanitario intermunicipal en	Estrategia REDD+ local en la que se integran sistemas productivos bajos en carbono, así	Producción de miel y derivados de la colmena en la localidad de los reyes, San

AIPROMADES Lago de Chapala	JIAS	JICOSUR	JIRA	JIRCO	JISOC
sustentable del lago de Chapala 2013		acompañamiento comunitario.		como su ejecución en campo	Sebastián del Oeste, Jalisco.
Adquisición de vehículos recolectores de basura 2014	2016. Programa Intermunicipal para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Urbanos.	Programa de Manejo para detener procesos de deforestación y degradación forestal en la región Costa Sur.	2011. Construcción de Obras para Terminar La Primera Etapa del Relleno Sanitario en El Grullo, para El Simar Ayuquila Valles		Técnicas de Mejoramiento ganadero y agricultura de conservación
Fortalecimiento de capacidades comunitarias para el uso sustentable de los recursos naturales en áreas prioritarias de la conservación.		Estrategia REDD+ local en la que se integran sistemas productivos bajos en carbono, así como su ejecución en campo.	2013. Adquisición de vehículos recolectores de residuos orgánicos para el Distrito XVIII del Estado de Jalisco		Acompañamiento Técnico para la identificación de la cartera de Proyectos 2016-17
Programa de Manejo Integral de la cuenca Río Santiago - Guadalajara. Adquisición de Vehículos recolectores de residuos sólidos urbanos.		Programa Integral de Manejo del Fuego.	2013. Adquisición de maquinaria y equipo para el manejo adecuado del Centro de Manejo Integral de Residuos Sólidos (CMIRS) del SIMAR Ayuquila Llano		Equipamiento a brigadas de la Región Sierra Occidental y Costa (Uniformes y Curso Internacional de Manejo del Fuego).
Reforestación de áreas verdes con especies nativas y forestales en el municipio de Poncitlán		Estrategia intermunicipal de educación para la sustentabilidad y comunicación local de valor de los bosques para REDD+.	2013. Adquisición de contenedores de residuos sólidos urbanos para el municipio de Autlán de Navarro		Construcción de la Olla Captadora de agua de la comunidad de Mirandillas, Municipio de Mascota

AIPROMADES Lago de Chapala	JIAS	JICOSUR	JIRA	JIRCO	JISOC
		Programa Integral de Manejo de Residuos Sólidos.	2014. Adquisición de vehículos recolectores de residuos sólidos urbanos separados, para el Distrito XVIII del Edo de Jalisco		Diagnóstico de Aguas Residuales
		Promoción del Agrobosque de piña como estrategia para mitigar las emisiones ocasionadas por la deforestación y degradación, la conservación de la biodiversidad nativa y cultivada, y la protección de suelos en el municipio de Villa purificación Jalisco.	Fortalecimiento de capacidades comunitarias para el uso sustentable de los recursos naturales en áreas prioritarias de la conservación		
		Elaboración de café de mojote en la cooperativa de mujeres Benito Juárez, Casimiro Castillo. La sostenibilidad del mojote (Brosimun alicastrum)	Programa de Ordenamiento Ecológico Regional de la Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión de la Cuenca Baja del Río Ayuquila		
POR EJECUTAR Y APLICAR:	POR EJECUTAR Y APLICAR:	POR EJECUTAR Y APLICAR:	POR EJECUTAR Y APLICAR:	POR EJECUTAR Y APLICAR:	POR EJECUTAR Y APLICAR:
I.- Chapala Limpio. (Segunda etapa)	I- Estrategia de Procuración de Fondos.	I.- Planes de Acción Climática Municipales y Regional.	I.- Reglamento marco de gestión ambiental para los municipios que	I.-Plan de trabajo con instituciones gubernamentales en materia de	I.- Plan de trabajo con instituciones gubernamentales en materia de

AIPROMADES Lago de Chapala	JIAS	JICOSUR	JIRA	JIRCO	JISOC
			integran la junta	desarrollo rural y contar con.	desarrollo rural y contar con una estrategia de implementación de proyectos productivos compatibles con el sector ambiental.
II.- Planes de Acción Climática Municipales y Regionales (Segunda Etapa)	II.-Manual de viáticos.	<p>PROYECTOS SEDIS</p> <p>IX.- Fortalecimiento de la conservación, rehabilitación y aprovechamiento no extractivo del cocodrilo de río (<i>Crocodylus acutus</i>) y su habitat, en la UMA del Ejido de la Manzanilla (SEMARNAT-UMA-EX226-JAL) después de los daños provocados por el huracán patricia.</p>	II.- Plataforma de funcionarios municipales promotores comunitarios para la gestión del territorio.	una estrategia de implementación de proyectos productivos compatibles con el sector ambiental	II.- Programa Integral de Manejo del Fuego.
III.- ANP´s. a. Elaboración del ETJ Área Natural Protegida Sierra Cóndiro-Canales.	III.- Reglamentos municipales homologados y personal capacitado.	XII.- Fortalecimiento al grupo de mujeres (Organización comunitaria y mejora de productividad) dedicadas al aprovechamiento de la palma (<i>Cryosophila nana</i>).	III.- Programa Integral de Manejo del Fuego.	II.- Plan de manejo de cuencas, donde se identifican las áreas de protección, conservación y restauración dentro de la cuenca.	III.- Estrategia Intermunicipal de Educación para la Sustentabilidad y Comunicación Local de Valor de los Bosques para REDD+.
b. Elaboración del ETJ Área Natural Protegida Cerro San Miguel-Chiquihuitillo.	IV.- Segundo Galardón al Mérito Ambiental.	XIII.- Acompañamiento Técnico para la cartera de Proyectos. PROYECTOS SEDER	IV.- Programa para la reactivación de sistemas productivos diversificados	III.- Mecanismo de alianzas estratégicas con actores presentes en el territorio para acompañar	IV.- Mecanismo de alianzas estratégicas con otros actores (ADL's) Asesores Técnicos que

AIPROMADES Lago de Chapala	JIAS	JICOSUR	JIRA	JIRCO	JISOC
				procesos de manejo forestal, silvicultura y sistemas productivos.	desarrollen proceso de acompañamiento comunitario.
c. Elaboración del ETJ Área Natural Protegida Cerro San Bartolo-Los Ocotes.	V.- Estrategia de Gestión para la Sustentabilidad (reactivación del vivero regional).	XIV.- Predio El Mirador en El Ejido La Mesa y Carrizalillo, La Huerta, Jalisco.	V.- Crear un mecanismo de alianzas estratégicas con otros actores (ADL's Asesores técnicos) para fortalecer procesos de organización y autogestión a productores	IV.- Estrategia intermunicipal de educación para la sustentabilidad y comunicación local de valor de los bosques para REDD+.	V.- Programa Integral de Manejo del Fuego.
d. Elaboración del ETJ Área Natural Protegida Cerro Gomeño	VI.- Ferias ambientales (2).	XV.- Coyame, Casimiro Castillo XVI.- Camposano, Villa Purificación	VI.- Estrategia intermunicipal de Educación para la Sustentabilidad y Comunicación Local de Valor de los Bosques para REDD+.	VII.- Consulta pública Planes de Acción Climática Municipales y Regional.	VI.- Estrategia intermunicipal de educación para la sustentabilidad y comunicación local de valor de los bosques para REDD+.
e. Elaboración del ETJ del sistema de corredores biológicos vinculantes de las ANP's.	VII.- Campañas informativas sobre cambio de uso de suelo forestal, cacería, y tenencia responsable de mascotas	XVII.- Camposano, Villa Purificación XVIII.- San Miguel, Villa Purificación	VII.- Estrategia REDD+ local en la que se integran sistemas productivos bajos en carbono, así como su ejecución en campo	VIII.- Ordenamiento Ecológico Territorial (en Proceso).	VII.- Planes de Acción Climática Municipales y Regional.
f. Procesos de declaratoria de las ANP's.	VII.- Diagnóstico de fauna regional.	XIX.- Predio El Mirador, Ejido El Divisadero, Villa Purificación, Jal.	VIII.- Planes de Acción Climática Municipales y Regional	IX.- Cuenta con una Coordinación para la Cuenca Endorreica de la	VIII.- Programa Integral de Manejo de Residuos Sólidos

AIPROMADES Lago de Chapala	JIAS	JICOSUR	JIRA	JIRCO	JISOC
				Laguna de Zapotlán. personal Con	
g. Conformación de los Consejos Asesores de las ANP's	VIII.- Convenio de colaboración FIPRODEFO para sanidad forestal.	XX.- Predio La Palomita, Antigua Hacienda De La Nancy, Tomatlán, Jalisco. -Relleno Intermunicipal En Villa Purificación	IX.- Programa Integral de Manejo de Residuos Sólidos	X.- Diagnostico de la problemática del sector agropecuario	PROYECTOS SEDIS IX.- Manejo diversificado de cafetales. La Cuesta y el Desmoronado.
h. Implementación de los talleres para identificación de necesidades en las ANP's	IX.- Vinculación con IEEG para mapa de la región. X.- Brigadas forestales.		X.- Ordenamiento Ecológico Territorial (en Proceso)	XI.- Diagnostico de la problemática del sector Industrial.	X.- Proyecto del Peregrino Sustentable
i. Convocatoria para ingreso de solicitudes para elaboración de proyectos en las ANP's. IV.- ANP Cerro Viejo-Chupinaya-Los Sabinos: a. Evento de entrega de equipo y obras 2016. b. Implementación de taller para identificación de necesidades en las ANP's. c. Convocatoria para ingreso de	XI.- Diagnóstico de viveros municipales.		XI.- Programa de monitoreo comunitario de calidad de agua	XII.- Producción de Abonos Orgánicos	PROYECTOS SEDER XI.- Ixtapa XII.- La Huerta De Mirandilla (La Huerta) XIII.- La Palapa XIV.- La Palapa XV.- La Palapa XVI.- El Jorullo XVII.- El Jorullo XVIII.- El Jorullo

AIPROMADES Lago de Chapala	JIAS	JICOSUR	JIRA	JIRCO	JISOC
solicitudes para elaboración de proyectos en las ANPS.					
V. Identificación de proyectos. Elaboración de anexos técnicos para procuración de fondos.	XII.- Identificación de ANP potenciales, seguimiento a solicitud de extensión ANP Barranca Rio Verde.		XII.- Diagnostico de la problemática del sector agropecuario	XII.- Farmacia Viviente.	XIX.- Pueblito San Pablo (El Pueblito)
a. Batimetría para el Lago de Chapala					
b. Programa Regional de Manejo de Residuos Sólidos Urbanos	XIII.- Seguimiento a proyecto de Centro Intermunicipal de Tratamiento de Residuos en San Julián.		XIII.- Diagnostico de la problemática del sector Industrial. PROYECTOS SEDIS	. XIII.- Producción de flores de corte a partir del tratamiento de aguas residuales en el poblado de la estrella, Municipio de Pihuamo	XX.- Mascota
c. Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio de carácter Regional para Aipromades	XIV.- Incorporación de personal técnico para gestión De residuos.		XIV.-Las Chiquihuitecas, Grana cochinilla	XIV.- Acompañamiento Técnico para la cartera de Proyectos 2017	
d. Programa Regional de Manejo de Fuego	XV.- Diagnóstico de comunidades potenciales para uso de métodos alternativos tratamiento de agua.		XV.-Invernadero para la producción de plantas nativas, maderables, forrajeras y frutales		
e. Programa de Reemplazo de Vehículos	XVI.- Centro de Control Canino Regional.		XVI.- Acompañamiento Técnico para la		XXI.- La Palapa

AIPROMADES Lago de Chapala	JIAS	JICOSUR	JIRA	JIRCO	JISOC
Recolectores de Residuos Sólidos Urbanos para los Municipios de Aipromades			cartera de Proyectos 2017. PROYECTOS SEDER XVII.-El Limón XVIII.-Tolimán XIX.-Zenzontla		
VI.- Realización del "I Foro sobre Malezas Acuáticas	XVII.- Segunda etapa de los Programas de Cambio Climático.				
VII.- Elaboración del Programa Regional de Cultura Ambiental en coordinación con CONAFOR.	XVIII.- Fortalecimiento a Consejo Ciudadano XVIX.- Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial				

Fuente: elaboración propia con base en información proporcionada por SEMADET

Tabla 17. Detalle de ingresos JIRA desde 2008 hasta 2015

Fuente de Ingreso	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Municipios	300,000	240,000	315,109.76	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	2,355,110
Gobierno del Estado	3,500,000	4,000,000	4,000,000	4,000,000	4,000,000	4,000,000	4,000,000	4,000,000	31,500,000
Gobierno Federal			6,000,000			10,427,500	15,019,965		31,447,465
Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza (FMCN)			672,300		749,150	452,996			1,874,446
Agencia Francesa para el Desarrollo			1,577,345	2,546,953					4,124,298

Fuente de Ingreso	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
(AFD)									
Premio al Mérito Ecológico			100,000						100,000
COECYTJAL			200,000						200,000
COLMEX			50,000						50,000
Ejidos (Fondos concurrentes)				100,000	168,000	32,000	100,000	100,000	500,000
CONAFOR					1,500,000				1,500,000
Lake Simcoe				20,780	25,532	22,684	49,498		118,494
CONABIO-LAIF							140,000	2,000,000	2,140,000
Universidad Naciones Unidas (UNU)							92,482.47		92,482
FIPRO							500,000		500,000
DEFO									
CI México						377,016			377,016
Varios	11,801							120,000	131,801
Sub Total	3,811,801	4,240,000	12,914,754.76	6,967,733.04	6,742,682.05	15,612,195.77	20,201,945.24	6,520,000.00	77,011,112
Contpaq									0
Sub Total				20,780	6,190	25,432	11,188		63,590
Total	3,811,801	4,240,000	12,914,754.76	6,988,513.04	6,748,872.05	15,637,627.77	20,213,133.24	6,520,000.00	77,074,702

Fuente: elaboración propia con base en información proporcionada por SEMADET

4.2.4 Pregunta 10. *¿En qué medida existe participación de los consejos ciudadanos en los procesos que llevan a cabo las JIMA?*

Con base en la información obtenida en los grupos de enfoque y las entrevistas se encontró que las JIMA tienen diversos grados de avance en el establecimiento de sus consejos ciudadanos. Así, al cuestionarles sobre su dinamismo todos los involucrados respondieron que las participaciones de estos consejos son de entre esporádicas a nulas, e incluso para el caso de JIRCO los asistentes al grupo de enfoque mencionaron la duplicidad de esfuerzos en cuanto a la inclusión de la ciudadanía ya que los municipios que conforman dicha intermunicipalidad integraron por su cuenta consejos ciudadanos de ecología. El personal de JISOC hizo mención de que al momento de la evaluación contaba con un consejo ciudadano conformado, el cual además había sesionado en una ocasión; sin embargo, al no contar con un presupuesto para su operación, los ciudadanos dejaron de asistir, sobre todo por los traslados extensos que tienen que hacer para llegar al sitio de reunión.

El consejo ciudadano de JIRA ya está conformado, pero aún no ha sesionado, y el resto de las JIMA aún no cuentan con consejo ciudadano.

Las atribuciones de los consejos ciudadanos han quedado definidas en sus respectivos reglamentos, los cuales no están publicados en sus páginas web, como los ofrecen sus convenios de creación y no se aplican ya que su participación es nula en los procesos de las JIMA. Los presidentes de los consejos ciudadanos tendrían que tener participación dentro del consejo de administración de cada JIMA para participar con voz y voto en las decisiones que afecten a su intermunicipalidad, sin embargo, dicha participación queda anulada debido a que esos consejos no están funcionando adecuadamente.

4.3 Objetivo específico 3

4.3.1 Pregunta 11. *¿Existen mecanismos que permitan identificar las fallas en la operación de las JIMA?*

Contar con mecanismos que permitan medir el desempeño del personal es de vital importancia en un órgano público, ya que con un desempeño pobre en algún eslabón de la junta se perdería gradualmente la posibilidad de otorgar los beneficios óptimos a la población de la intermunicipalidad. Por otro lado, medir el impacto de las acciones impulsadas por la junta tendría que ser un factor a considerar en la toma de decisiones para la réplica o modificación de dichas actividades dentro de su territorio. Por ello contar con un área especializada en el

control del desempeño e impactos generados permitiría a las JIMA un accionar más firme y garantizaría su permanencia en el largo plazo.

Sin embargo, los responsables del tema de cuatro de las seis juntas expresaron que no cuentan con ningún tipo de mecanismo para identificar fallas, salvo informes periódicos de avances de las actividades del POA, ya sea al mismo director de la junta o a su respectivo consejo de administración. Por otro lado, JIRCO es la única junta que cuenta con un especialista en monitoreo de las actividades realizadas por la junta dentro de su territorio, más no así de un encargado de llevar un control del desempeño del personal. Así mismo JIRA, mostró sus bitácoras de seguimiento al cumplimiento de actividades con las cuales realizan la evaluación de su desempeño al interior de la junta.

En todos los casos, el director de la junta realiza una evaluación y recomendación al consejo de administración para renovar el contrato del personal que integra la JIMA. El director es evaluado por el mismo consejo de administración (aunque no existe una metodología fija), sin embargo, dicha práctica puede prestarse a interpretaciones erróneas y poco transparentes en el proceso, por lo que se hace mayor la necesidad de un área de monitoreo de impactos y control del desempeño, además de mecanismos que permitan identificar las fallas en la operación de las JIMA y, que estas fuentes de retroalimentación sirvan para alimentar un sistema de mejora continua.

4.3.2 Pregunta 12. ¿Existen mecanismos que contribuyan a proponer correcciones a las fallas identificadas?

Durante el trabajo de campo se cuestionó la existencia de mecanismos para corregir las fallas identificadas en la operación de los servicios. Acorde con este tema se les cuestionó sobre la existencia de resultados de auditorías y de evaluaciones anteriores. Tal como se hizo mención en el numeral 4.3.1, solamente JIRCO cuenta con un encargado del monitoreo y seguimiento de actividades, el cual a su vez funciona como mecanismo de identificación y corrección de fallas, el resto de JIMA no cuenta con un mecanismo similar.

En cuanto a la existencia de resultados de evaluaciones y auditorías anteriores, en febrero de 2016 se presentó el Reporte de Evaluación sobre Consistencia de Instrumentos Estratégicos de Programas Públicos 2015 de Jalisco elaborados por la empresa Policy Lab, donde se evaluó el programa de Gobernanza para la sustentabilidad que ampara la operación de las JIMA. Los resultados se describen en la [Tabla](#) y en ella se encuentran también algunas medidas que se debieron atender para solucionar las áreas de mejora encontradas a nivel del Programa.

Tabla 18. Resultados del programa de gobernanza ambiental para la gestión del territorio dentro del Reporte de Evaluación sobre Consistencia de Instrumentos Estratégicos de Programas Públicos 2015 de Jalisco.

Programa: Gobernanza local para la gestión del territorio			
Tema	Pregunta	Documentos	Observaciones
Diseño			
Vinculación con y programas	¿Cómo los responsables y operadores del Programa conocen, usan y revisan (regularmente) el documento de planeación?	SMA0101	El programa de gobernanza ambiental es uno de los programas transversales considerados en el PED.
	¿Qué efectos ha tenido en el programa, la revisión del documento de planeación? ¿Para qué ha servido?		Se han propuesto modificaciones a los indicadores relacionados con el programa en el PED.
Diagnóstico	¿El diagnóstico es revisado por el equipo de manera periódica?	SMA0201	Cada JIMA hace su propio diagnóstico. Se tuvo una colaboración en la Procuraduría (PROEPA) para identificar los principales conflictos ambientales en cada una de ellas.
	La revisión del diagnóstico ¿ha tenido impactos sobre el programa, su planeación o alguna otra área?		Permite reorientar los recursos para acciones prioritarias.
Fundamentación jurídica	¿Cómo se revisa, qué acciones se toman, quién participa, qué técnicas se emplean?	SMA0301, SMA0302, SMA0303	Cada JIMA tiene su propio convenio de creación y un convenio de coordinación con SEMADET.
	¿Se ha recurrido a la fundamentación jurídica para la resolución de alguna controversia legal?		Han existido controversias con el IMSS sobre la situación jurídica del patrón, ya que la figura de OPDI aún no está bien establecida como patrón.

Programa: Gobernanza local para la gestión del territorio

Tema	Pregunta	Documentos	Observaciones
Reglas de operación	¿Quién (es) participan en la elaboración de las ROPs?	SMA0401 SMA0501,	No se considera factible hacer ROPs, ya que esto podría poner en riesgo la operación de las JIMA existentes, al abrir la convocatoria a otros organismos similares que existen en el Estado (por ejemplo, SIAPA). En realidad, el apoyo económico que se les da es fijo y está establecido el monto para cada JIMA; de forma adicional SEMADET funge como una instancia técnica y facilitadora de apoyo a las JIMA. Los convenios se firman por parte de los municipios integrantes de cada JIMA. El presupuesto estatal que se les da a cada JIMA es fijo.
Matriz de Indicadores Resultados	¿Cómo se utiliza la MIR por los responsables u operadores del programa? ¿Se monitorean los avances de los objetivos reportados en la MIR para la toma de decisiones presupuestales?	SMA0502	Se registran los avances respecto de las metas. Se monitorean avances y un logro ha sido que para 2016 ya se etiquetó un recurso específico para las JIMA, ya que en años anteriores los 15 millones salían de distintas partidas del presupuesto de SEMADET.
Padrones beneficiarios	¿Cada cuando se revisa el padrón de beneficiarios y que otra utilidad tiene este instrumento?	SMA0601	De forma anual, pero los beneficiarios directos son los mismos. De forma indirecta los beneficiarios son los habitantes de los municipios donde operan las JIMA.
Poblaciones análisis coberturas	¿Cómo verifica que la población atendida es la que fue identificada como la población objetivo? ¿En qué casos se atiende población que se encuentra fuera de la población objetivo?	NT NT	

Programa: Gobernanza local para la gestión del territorio			
Tema	Pregunta	Documentos	Observaciones
Orientación a resultados			
Evaluaciones	¿En las evaluaciones que tipo de técnicas se emplean con mayor frecuencia?	NT	
	¿Qué efectos han tenido las evaluaciones del programa? ¿Quiénes participan en la agenda que se derive?		
Programa Presupuestario	¿Qué papel juega el monitoreo de indicadores y las evaluaciones en la asignación del presupuesto del Programa?	NT	
Fuentes de financiamiento	¿Cuáles son los documentos donde se identifican las fuentes de financiamiento? ¿Dichos registros se encuentran actualizados?	SMA1001, SMA1002	Los recursos estatales para cada una de las JIMA son constantes. Cada una de las JIMA gestiona recursos adicionales, ya sea de la federación e incluso de organizaciones internacionales. Además, cada municipio hace aportación que varía de región en región.
Estimación de Costos unitarios	¿Cuáles son esos registros en los que se observa la identificación y cuantificación de los costos unitarios? ¿Qué utilidad tienen?	NT	
	¿Cada cuánto se actualizan los registros?	NT	
Operación			
Manuales de procedimientos	¿Qué función específica tienen los manuales? ¿Cómo se usan?	NT	
	¿Qué sucede si alguna acción ocurre contrario a como lo establece el manual?	NT	

Programa: Gobernanza local para la gestión del territorio			
Tema	Pregunta	Documentos	Observaciones
Diagramas de flujo	¿Qué utilidad tienen los diagramas de flujo en los instrumentos mencionados?	NT	
	¿Los diagramas han sido modificados como resultado de algún otro cambio operativo en el programa?	NT	
Sistema de información de procesos	¿Cómo se utiliza el programa informático? ¿Cómo sirve para tomar decisiones o monitorear procesos?	NT	
Informes avances de	¿Qué uso tiene los informes o reportes generados del programa?		
	¿Cada cuándo se hacen informes, quién los lee y qué se hace con eso?	NT	
	¿Se han identificado y hecho mejoras a los tipos de reportes que se generan de los programas?	SMA1501, SMA1502	
Página de internet	¿Conoce usted el flujo del sitio, cómo se usa, cuantas veces es consultado? ¿Se ha modificado como parte de un proceso de mejora?	SMA1601	No se conoce el flujo del sitio.
Publicidad marco jurídico	¿Qué aspectos del Programa tienen más dificultad o riesgos al momento de hacerlos públicos, según el marco jurídico correspondiente? ¿Por qué?	SMA1701	Para 2016 se van a subir a la página de transparencia de la SEMADET todos los documentos sobre las JIMA, ya que anteriormente no lo hacían; cada JIMA sube su información en su sitio web.

Programa: Gobernanza local para la gestión del territorio			
Tema	Pregunta	Documentos	Observaciones
Contraloría social	¿Qué papel ha tenido la contraloría social en el Programa (beneficios, mejoras derivadas, sanciones a funcionarios)?	NT	
Quejas y denuncias	¿Qué seguimiento se hace con las quejas, denuncias, sugerencias del ciudadano? ¿Cómo se garantiza que la información llegue al tomador de decisión sin ser manipulada por los posibles implicados?	NT	
	¿Se tiene evidencia de que se hayan tomado medidas correctivas sobre personal o procesos del programa a partir de las quejas, denuncias inconformidades, peticiones o sugerencias recibidas?	NT	

Fuente: elaboración propia con base en el Reporte de Evaluación sobre Consistencia de Instrumentos Estratégicos de Programas Públicos 2015 de Jalisco

Como se puede observar los términos de referencia para la evaluación referida en la Tabla anterior fueron diferentes a los que se aplicaron en el presente Diagnóstico Evaluativo, aunque se coincide en algunos puntos a los que se puede dar seguimiento, tal como se muestra en la [Tabla](#) .

Tabla 19. Coincidencias entre los resultados del Reporte de Evaluación sobre Consistencia de Instrumentos Estratégicos de Programas Públicos 2015 y el Diagnóstico Evaluativo al Programa de Juntas Intermunicipales 2016

Tema	Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial	Programa: Gobernanza local para la gestión del territorio 2015	Diagnóstico Evaluativo al Programa de Juntas Intermunicipales 2016
Subtema	Pregunta		Observaciones
<p>Vinculación con planes y programas</p>	Diseño		<p>La Dirección General de Política Pública y Gobernanza Ambiental avala cada año la planeación realizada por cada JIMA, a través de sus POA pero no cuenta con un documento de planeación a nivel de programa de JIMA</p> <p>Los documentos de planeación son los POA que cada JIMA elabora junto con los integrantes de sus respectivos consejos de administración. Sin embargo, los POA son solo el programa operativo del año que se deriva o debe derivarse de la planeación.</p> <p>Se solicitaron los diagnósticos previos a su creación. Sin embargo, solo JIRA contaba con estos documentos elaborados con antelación a su convenio de creación, el resto de JIMA ha ido elaborando sus diagnósticos conforme han trabajado en su región.</p> <p>JIRA elabora sus POA conforme a la problemática identificada en su diagnóstico, los diagnósticos elaborados posteriores a la creación del resto de JIMA ha permitido realizar proyectos de atención prioritaria como plantas de tratamiento de aguas residuales, biodigestores, etc.</p>
	<p>¿Cómo los responsables y operadores del Programa conocen, usan y revisan (regularmente) el documento de planeación?</p>	<p>El programa de gobernanza ambiental es uno de los programas transversales considerados en el PED.</p> <p>Se han propuesto modificaciones a los indicadores relacionados con el programa en el PED.</p>	
	<p>¿Qué efectos ha tenido en el programa, la revisión del documento de planeación? ¿Para qué ha servido?</p>	<p>Cada JIMA hace su propio diagnóstico. Se tuvo una colaboración en PROEPA para identificar los principales conflictos ambientales en cada una de ellas.</p>	
<p>Diagnóstico</p>	<p>¿El diagnóstico es revisado por el equipo de manera periódica?</p>	<p>Permite reorientar los recursos para acciones prioritarias.</p>	

Tema	Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial	Programa: Gobernanza local para la gestión del territorio 2015	Diagnóstico Evaluativo al Programa de Juntas Intermunicipales 2016
	¿Cómo se revisa, qué acciones se toman, quién participa, qué técnicas se emplean?	Cada JIMA tiene su propio convenio de creación y un convenio de coordinación con SEMADET.	Cada año se firman anexos técnicos donde se validan los POA con el visto bueno de SEMADET y por los que se les harán llegar los recursos comprometidos.
Fundamentación jurídica	¿Se ha recurrido a la fundamentación jurídica para la resolución de alguna controversia legal?	Han existido controversias con el IMSS sobre la situación jurídica del patrón, ya que la figura de organismo público descentralizado intermunicipal aún no está bien establecida como patrón.	Las controversias sobre la figura de OPDI ante el IMSS continúan. Solo JISOC y JICOSUR cuentan con el registro ante el IMSS bajo esta figura jurídica. JIRA y JIAS lo obtuvieron como empresa, sin embargo, el IMSS podría determinar que no es la figura jurídica correcta. JIRCO y AIPROMADES Lago de Chapala siguen sin tener esta prestación por falta de reconocimiento de la figura jurídica.

Tema	Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial	Programa: Gobernanza local para la gestión del territorio 2015	Diagnóstico Evaluativo al Programa de Juntas Intermunicipales 2016
Reglas de operación	de ¿Quién (es) participan en la elaboración de las ROPs?	<p>No se considera factible hacer ROPs, ya que esto podría poner en riesgo la operación de las JIMA existentes, al abrir la convocatoria a otros organismos similares que existen en el Estado (por ejemplo, SIAPA). En realidad, el apoyo económico que se les da es fijo y está establecido el monto para cada JIMA; de forma adicional SEMADET funge como una instancia técnica y facilitadora de apoyo a las JIMA. Los convenios se firman por parte de los municipios integrantes de cada JIMA.</p> <p>El presupuesto estatal que se les da a cada JIMA es fijo.</p>	<p>No se cuenta con Reglas de Operación, ya que el mecanismo de asignación de recursos es a través de la Partida presupuestal 4251 "Transferencia a fideicomisos de entidades federativas y municipios (Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente)". Sin embargo los integrantes del consejo de administración en tres JIMA no han cumplido con la cláusula del convenio de creación relativa a la formación de un fideicomiso y SEMADET dejó de transferir los recursos a través del FIPRODEFO.</p> <p>Lo anterior puede comprometer la transparencia en el manejo de recursos porque el depósito a fideicomiso está intencionado para este fin.</p>
Matriz Indicadores Resultados	de de ¿Cómo se utiliza la MIR por los responsables u operadores del programa?	<p>Se registran los avances respecto de las metas, a partir de los siguientes indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Número de reuniones realizadas y convenios firmados como parte de estrategias implementadas para impulsar la gobernanza ambiental en el estado. • Número de juntas Intermunicipales fortalecidas y de nueva creación. • Número de estrategias de 	<p>La MIR es manejada en SEMADET por la titular de la Dirección de Gobernanza Ambiental, la cual compromete la formación y fortalecimiento de JIMA, por lo que se cumplen las metas manteniendo las 6 juntas que se tienen hasta ahora y trabajando para la formación de dos más.</p> <p>En cuanto a las estrategias de educación, las JIMA solo cuentan con personal dedicado a este rubro en JIRA, el resto tiene que usar el personal para todos los temas comprendidos en el POA. En cuanto a los espacios para la participación ciudadana las seis juntas manifestaron</p>

Tema	Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial	Programa: Gobernanza local para la gestión del territorio 2015	Diagnóstico Evaluativo al Programa de Juntas Intermunicipales 2016
		<p>educación, capacitación y cultura ambiental implementadas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Número de espacios creados en los que se promueva la participación Ciudadana. • Número convenios de colaboración, integración de grupos estratégicos y programas educativos ambientales que promueven el desarrollo rural, desde las intermunicipalidades. 	<p>que no se han logrado implementar exitosamente en ninguna de ellas. En lo referente a convenios de colaboración, integración de grupos estratégicos y programas educativos ambientales que promueven el desarrollo rural, con base en las entrevistas a profundidad, se pudo constatar que cuando menos en 4 juntas se trabaja directamente con ejidatarios para fomentar el desarrollo rural sustentable incluyéndolos en proyectos de SEMADET y de otras instancias.</p>
	<p>¿Se monitorean los avances de los objetivos reportados en la MIR para la toma de decisiones presupuestales?</p>	<p>Se monitorean avances, y un logro ha sido que para 2016 ya se etiquetó un recurso específico para las JIMA, ya que en años anteriores los 15 millones salían de distintas partidas del presupuesto de SEMADET.</p>	<p>Debido a los severos retrasos en el depósito de recursos no se ha podido tomar como base la MIR para hacer decisiones presupuestales puesto que los retrasos obligan al personal a priorizar actividades y a reprogramar con base a la disponibilidad presupuestal y no con base en avances de objetivos.</p>
<p>Padrones de beneficiarios</p>	<p>¿Cada cuando se revisa el padrón de beneficiarios y que otra utilidad tiene este instrumento?</p>	<p>De forma anual, pero los beneficiarios directos son los mismos. De forma indirecta los beneficiarios son los habitantes de los municipios donde operan las JIMA.</p>	<p>El padrón de beneficiarios son solo las seis juntas que reciben el recurso y se asume que estas benefician a la población en sus municipios de forma indirecta por lo que realmente no se hace una revisión del padrón.</p>
<p>Orientación a resultados</p>			

Tema	Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial	Programa: Gobernanza local para la gestión del territorio 2015	Diagnóstico Evaluativo al Programa de Juntas Intermunicipales 2016
Evaluaciones	¿En las evaluaciones que tipo de técnicas se emplean con mayor frecuencia?	NO HUBO RESPUESTA	Cuando menos en JIRA se hace autoevaluación de personal por el Método de Evaluación por Ponderación de Factores
	¿Qué efectos han tenido las evaluaciones del programa? ¿Quiénes participan en la agenda que se derive?	NO HUBO RESPUESTA	El objetivo es lograr la mejora continua en el desempeño de las actividades comprometidas por las JIMA
Programa Presupuestario	¿Qué papel juega el monitoreo de indicadores y las evaluaciones en la asignación del presupuesto del Programa?	NO APLICA	Los directores, coordinadores administrativos y de planeación pusieron de manifiesto que el presupuesto del programa se maneja independientemente del monitoreo de indicadores, puesto que planean con la incertidumbre de cuando llegara el presupuesto, además de no poder hacer planeación de largo plazo porque no pueden tener más recursos si no ejercen el anterior.
Fuentes de financiamiento	¿Cuáles son los documentos donde se identifican las fuentes de financiamiento? ¿Dichos registros se encuentran actualizados?	Los recursos estatales para cada una de las JIMA son constantes. Cada una de las JIMA gestiona recursos adicionales, ya sea de la federación e incluso de organizaciones internacionales. Además, cada municipio hace aportación que varía de región en región.	Convenios de asignación de recursos o de colaboración celebrados con SEMADET (presupuesto anual) instituciones gubernamentales estatales y federales, iniciativas privadas nacionales e internacionales, registro de aportaciones municipales variables en cada JIMA. Aportaciones municipales (bajas en todas las JIMA)
Estimación de Costos unitarios	¿Cuáles son esos registros en los que se observa la identificación y	NO HUBO RESPUESTA	Todos los ingresos y egresos que se manejan dentro de la JIMA se reportan

Tema	Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial	Programa: Gobernanza local para la gestión del territorio 2015	Diagnóstico Evaluativo al Programa de Juntas Intermunicipales 2016
	cuantificación de los costos unitarios? ¿Qué utilidad tienen?		en sus balances financieros que son presentados ante su consejo de administración. Estos son auditados por un auditor externo y presentados ante la ASEJ para cumplir con la legislación fiscal.
	¿Cada cuánto se actualizan los registros?	NO HUBO RESPUESTA	Los registros se actualizan diaria o semanalmente y se reportan trimestralmente.
Operación			
Manuales de procedimientos	¿Qué función específica tienen los manuales? ¿Cómo se usan?	NO HUBO RESPUESTA	Existe un manual de buenas prácticas para las JIMA además de Reglamentos internos que establecen funciones y como proceder ante las actividades que se realizan en cada una.
	¿Qué sucede si alguna acción ocurre contrario a como lo establece el manual?	NO HUBO RESPUESTA	De acuerdo a lo expresado en entrevista, se manifiesta en reunión en la JIMA y se procede a corregir la falla
Diagramas de flujo	¿Qué utilidad tienen los diagramas de flujo en los instrumentos mencionados?	NO HUBO RESPUESTA	En los documentos revisados no se cuenta con esta información
Sistemas de información de procesos	¿Cómo se utiliza el programa informático? ¿Cómo sirve para tomar decisiones o monitorear procesos?	NO HUBO RESPUESTA	Durante el trabajo de campo tres JIMA se encontraban estableciendo un sistema de reporte de actividades para verificar avances y corregir fallas, así mismo se está iniciando con archivar en Dropbox.
Informes de avances	¿Qué uso tiene los informes o reportes generados del programa?	NO HUBO RESPUESTA	Calificar el desempeño del personal con base en los avances del POA

Tema	Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial	Programa: Gobernanza local para la gestión del territorio 2015	Diagnóstico Evaluativo al Programa de Juntas Intermunicipales 2016
	¿Cada cuánto se hacen informes, quien los lee y que se hace con eso?	NO HUBO RESPUESTA	Los reportes de avances de actividades en cada JIMA se hacen semanalmente ante los coordinadores de planeación y directores, para su posterior integración en el reporte cuatrimestral ante el consejo de administración.
	¿Se han identificado y hecho mejoras a los tipos de reportes que se generan de los programas?	NO HUBO RESPUESTA	Los reportes son similares desde el primero hasta el más reciente.
Página de internet	¿Conoce usted el flujo del sitio, cómo se usa, cuantas veces es consultado? ¿Se ha modificado como parte de un proceso de mejora?	No se conoce el flujo del sitio.	La página de internet funciona parcialmente en la mayoría de las JIMA. La información no está actualizada y mucha de la información ofrecida no se encuentra. Gran parte de las páginas dicen “En construcción” para actividades que debieron estar concluidas hace un año cuando menos.
Publicidad jurídico	¿Qué aspectos del Programa tienen más dificultad o riesgos al momento de hacerlos públicos, según el marco jurídico correspondiente? ¿Por qué?	Para 2016 se va a subir a la página de transparencia de la SEMADET todos los documentos sobre las JIMA, ya que anteriormente no lo hacían; cada JIMA sube su información en su sitio web	Las páginas de transparencia de las JIMA en SEMADET son fichas técnicas donde se muestra el presupuesto por JIMA de hace dos años, por tanto, no ofrecen información vigente y la mayoría no están actualizadas en cuanto a proyectos externos

Tema	Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial	Programa: Gobernanza local para la gestión del territorio 2015	Diagnóstico Evaluativo al Programa de Juntas Intermunicipales 2016
Contraloría social	¿Qué papel ha tenido la contraloría social en el Programa (beneficios, mejoras derivadas, sanciones a funcionarios)?	NO HUBO RESPUESTA	No incluido este tema en el diagnóstico evaluativo
Quejas y denuncias	¿Qué seguimiento se hace con las quejas, denuncias, sugerencias del ciudadano? ¿Cómo se garantiza que la información llegue al tomador de decisión sin ser manipulada por los posibles implicados?	NO HUBO RESPUESTA	No incluido este tema en el diagnóstico evaluativo
	¿Se tiene evidencia de que se hayan tomado medidas correctivas sobre personal o procesos del programa a partir de las quejas, denuncias inconformidades, peticiones o sugerencias recibidas?	NO HUBO RESPUESTA	No incluido este tema en el diagnóstico evaluativo

Fuente: elaboración propia con base en el Reporte de Evaluación sobre Consistencia de Instrumentos Estratégicos de Programas Públicos 2015 de Jalisco

Al comparar resultados entre las dos evaluaciones se puede deducir que los resultados del Reporte de Evaluación al Programa de Gobernanza local para la Gestión del Territorio realizado en 2015 no han sido considerados por funcionarios y operarios del Programa de JIMA, dado que actividades que son relativamente rápidas o simples como actualizar las páginas web deberían de haber estado ya solucionadas y sin embargo aún presentan problemas graves. Por lo anterior, es importante difundir y discutir los resultados de evaluaciones y auditorías entre los responsables y corresponsables en la ejecución del programa JIMA e incluir las recomendaciones en los POA o documentos periódicos de planeación.

4.3.3 Pregunta 13. *¿Existen mecanismos de retroalimentación para las JIMA, con énfasis en los resultados más que en las actividades?*

De acuerdo con lo señalado por los operarios de las JIMA, y reafirmado por la Dirección de Gobernanza Ambiental, el CAIEJ es el mecanismo de retroalimentación interjuntas, que sesiona periódicamente y en el que se reúnen los diversos actores de las JIMA de acuerdo al puesto que desempeñan dentro de las mismas. Estas sesiones se realizan con el objetivo de reunir no solo a los directores de las JIMA sino también a los coordinadores de administración y de planeación con sus similares para externar sus avances, hallazgos, problemáticas y vías de solución en cada área específica. Es en estas sesiones donde a las JIMA que no han llevado a cabo un proceso de auditoría se les dio a conocer la recomendación del cambio de *software* contable por uno que se ajustara a las necesidades de un organismo público con el fin de cumplir los requerimientos de la ASEJ.

4.3.4 Pregunta 14. *¿En qué medida el Comité Técnico de Monitoreo, Verificación y Revisión que conforman las JIMA genera un aprendizaje organizacional que permita obtener la experiencia para no tener fallas repetidas?*

Derivado de que no existe un Comité Técnico de Monitoreo, Verificación y Revisión que hayan conformado las JIMA, se carece de un aprendizaje organizacional para los seis OPDI conformados hasta ahora, que permita obtener la experiencia para no tener fallas repetidas. Aunque se cuenta con el CAIEJ, éste tiene como objetivo principal establecer mecanismos de coordinación, colaboración, entendimiento e intercambio de experiencias entre las JIMA y el Gobierno del Estado de Jalisco, a través de la SEMADET.

Así mismo, en cada JIMA se cuestionó al personal con respecto a si cuentan con algún mecanismo para compilar información validada, procesada y recuperable, que facilite la toma de decisiones y que permita asegurar que se cumplan los resultados clave y no se repitan las fallas, a lo que la totalidad de los entrevistados señaló que no.

Desde el punto de vista del equipo evaluador es importante que todas las JIMA cuenten con encargados específicos que les permitan identificar las fallas para así evitar su réplica, tanto en los procesos llevados a cabo al interior de las juntas como en los proyectos establecidos por las mismas. Mientras perdure la ausencia de dichos encargados en las JIMA no se podrán corregir los vacíos existentes tanto en la planeación de actividades como en la operación de las JIMA.

4.3.5 *Pregunta 15. ¿Existen mecanismos de transparencia, seguimiento y evaluación que permitan conocer los resultados de los servicios que ofrecen las JIMA?*

En cuanto a mecanismos de transparencia se refiere, AIPROMADES Lago de Chapala, JIAS, JICOSUR y JIRA, es decir el 67 por ciento de las juntas, cuentan con un Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública de los cuales se pudo constatar su existencia tanto física como electrónica, sin embargo no está publicado en sus páginas web. Por otro lado, en su Reglamento interior la JISOC hace mención, en su capítulo VI artículo 74, del mismo reglamento de transparencia que rige dichos menesteres en las juntas mencionadas. Finalmente, la JIRCO hace referencia a la normatividad aplicable en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en el capítulo IV artículo 115 de su Reglamento interior.

La existencia de Reglamentos de Transparencia y Acceso a la Información Pública y las citas de legislaciones generales involucran la gran responsabilidad de generar información de acceso libre para la ciudadanía, que permita conocer el ejercicio de los recursos públicos por parte de las JIMA de manera legal y transparente.

De acuerdo con información proporcionada tanto por SEMADET como por cada JIMA, se pudo constatar que las seis cumplen con los convenios a los que se han comprometido. Los casos en los que se ha incumplido con los convenios firmados ha sido por la falta de disponibilidad de recursos de los contratantes, es decir, por incumplimiento en la entrega de recursos por parte de las instituciones públicas o privadas. En ninguno de los casos se puso de manifiesto que alguna JIMA haya caído en incumplimiento, siempre ha sido el contratante el que por no depositar los recursos en tiempo y forma, ha orillado a las JIMA a no alcanzar los objetivos planteados para dichas actividades.

La transparencia de las JIMA hacia su órgano de gobierno (Consejo de Administración) y SEMADET está fortalecida y se cumple cabalmente en las sesiones del mismo, sin embargo, no existe suficiente información disponible para la ciudadanía, lo que es de gran relevancia cuando de transparencia de un órgano de gobierno se trata. En este sentido, el equipo evaluador verificó la disponibilidad de información sobre gasto público, ingresos, convocatorias y procesos de selección, entre otras cosas supuestamente disponibles en las ligas de transparencia de las respectivas páginas web de las JIMA, sin embargo, constató que no existe dicha información disponible para consulta pública. En la página de

JIRA fue en la única que se pudo extraer información sobre ingresos y egresos (hasta 2015), pero no se pudieron corroborar convocatorias y convenios.

Con lo anterior se busca exponer que, si bien existe una página de transparencia en todas las JIMA, éstas no son de calidad, al carecer de información completa y contener ligas que no llevan al contenido ofrecido, por lo que se hace urgente la necesidad de diseñar un catálogo de información concerniente a las JIMA que resulte homogéneo para todas, y que tendrá que ser cubierto a la brevedad.

4.3.6 Pregunta 16. ¿En qué medida se cuenta con instrumentos de monitoreo que permitan comparar el cambio entre el escenario actual y el escenario potencial de los servicios?

Los entrevistados señalaron que solo existe el reporte de avance de cumplimiento del POA como instrumento de monitoreo. Sin embargo, estos reportes no son el soporte suficiente de monitoreo para comparar escenarios actuales y futuros tanto del funcionamiento de las JIMA como de los impactos generados con la intervención de las mismas en su territorio. Lo que realmente es posible notar por medio de los reportes es en qué fecha se cumplió con los diversos convenios de colaboración, e identificar las principales causas por las que estos no se cumplen para evitar repetir fallas y fortalecer sus instrumentos normativos.

Sin lugar a dudas es necesario que los directores de las JIMA diseñen los mecanismos necesarios que les permitan planear a mediano y largo plazos, y medir su desempeño e impacto para que basados en dichos elementos puedan proyectar escenarios futuros y tener una mejor planeación de sus actividades.

Mediante la implementación de talleres participativos con todos los operativos de las JIMA, funcionarios de SEMADET y miembros de los Consejos de Administración se podrían diseñar mecanismos de planeación que permitan comparar los distintos escenarios en el tiempo derivados de las intervenciones de las JIMA en sus respectivos territorios para poder realizar nueva toma de decisiones sobre las mismas intervenciones.

Ejemplo de dichos mecanismos es la **Matriz de Marco Lógico**, que puede apoyar en la planeación a largo plazo y generar herramientas de medición en los ámbitos de diseño del programa, operación y orientación a resultados de la efectividad de las intervenciones por medio del desarrollo de indicadores alineados. Estos indicadores vinculados con una **MIR específica** (del Programa de JIMA), deben alimentar a la **MIR General** (Programa de Gobernanza para la sustentabilidad),

ligada a su vez a **un fin y un propósito** (es importante facilitar la creación de mecanismos que permitan una sinergia de coordinación entre los diferentes sectores, actores y órdenes de gobierno que adoptaron la sustentabilidad como elemento fundamental para la toma de decisiones) y con un **componente** específico (que favorezca el establecimiento de estrategias en las que se impulse la gobernanza ambiental en el estado).

En opinión del equipo auditor, la MIR en 2015 estaba mucho mejor alineada a los servicios que proporciona el programa JIMA, puesto que el propósito que tiene que ver con Fortalecer técnica y administradamente a las JIMA concordaba con el servicio ofrecido por SEMADET de darles asesoría, sin embargo en 2016, el propósito ahora expresa que la política pública es un medio para la gobernanza sin expresar un resultado directo a ser logrado en la población o área de enfoque como consecuencia de la utilización de los componentes (bienes y/o servicios) producidos o entregados por el programa acorde con la metodología de marco lógico que es la que teóricamente debió ser aplicada en su diseño (SEPAF, 2016).

5. Análisis FODA y recomendaciones

En la presente sección se muestra el análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) desarrollado para el Programa de JIMA de acuerdo a los TDR, así mismo se presentan las recomendaciones derivadas de los hallazgos obtenidos a partir del mencionado análisis.

5.1 FODA

En la [Tabla](#) se muestra el análisis FODA referente al Objetivo General de la Evaluación.

Tabla 20. Análisis FODA del Objetivo General de la Evaluación

Dimensión interna		
Objetivo General	Fortalezas	Debilidades
Determinar la pertinencia de los procesos que llevan a cabo las juntas intermunicipales para dar seguimiento a los Convenios de Asignación de Recursos establecidos en la normatividad aplicable, y aprovechar al máximo el potencial de atención que ofrece la capacidad instalada de dichas juntas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Las JIMA son una estructura de gobernanza local y regional surgida en el estado de Jalisco, institucionalizada dentro de la política pública estatal, con experiencia de 10 años de trabajo en la más antigua de sus juntas. 2. Las juntas cuentan con un apoyo directo y específico de la SEMADET que viabiliza su operación y logro de objetivos, así como de un consejo de juntas (CAIEJ) que permite la interacción y retroalimentación entre ellas. 3. Las juntas constituyen uno de los pocos espacios de coordinación y articulación de políticas públicas a favor del medio ambiente y los recursos naturales que trascienden los periodos gubernamentales municipales, estatales y federales. 4. JIRA cuenta hoy en día con procesos definidos estandarizados y regulados que permiten el logro de sus objetivos. Las otras cinco se encuentran en proceso de fortalecer estos esquemas. 5. Han logrado establecer convenios de asignación de recursos con instituciones diferentes de SEMADET, finiquitados sin desacuerdo del contratante. 6. Las JIMA han venido formando personal experimentado y capacitado para desplegar sus actividades sustantivas. 7. Interés de gran parte de municipios por 	<ol style="list-style-type: none"> 1. SEMADET cuenta solamente con una sola persona para la ejecución del programa en sus oficinas centrales, que no cuenta con apoyo administrativo, de profesión abogado y con la responsabilidad de responder al requerimiento de dar asesoría técnica y administrativa a los corresponsables de ejecutar el programa de JIMA. 2. Se debilitó la MIR del programa de JIMA entre sus versiones de 2015 a la 2016, puesto que se perdió el indicador relativo a fortalecimiento y creación de nuevas JIMA y que daba cuenta del presupuesto basado en resultados. 3.No se ha aprovechado la atracción de recursos privados (sobre todo al poder deducir de impuestos) 4. Muchos de los objetivos y líneas de acción que son estratégicas para la planeación y alcance de los objetivos de las JIMA, se limitan a acciones menores que pueden desarrollarse en el POA (que son los recursos seguros) cuando pueden trascender hacia la coordinación y articulación de política pública ambiental que trasciendan periodos gubernamentales municipales, estatales y federales. 5. Dependen de los recursos de SEMADET para el pago de la nómina y por tanto la disposición de personal puede ser variable, y en el mediano plazo la misma sostenibilidad

Dimensión interna

verse beneficiados en proyectos que derramen recursos a su región diferentes de los que vienen de SEMADET

operativa de las JIMA
 6. Desconocen las actividades de los POA de otras dependencias que se apoyan en las JIMA para cumplir sus actividades, sobrecargándolos de trabajo
 7. No se cuenta con fideicomiso en tres de las JIMA reduciendo sus posibilidades de captar proyectos internacionales o recursos de otras instituciones nacionales.
 8. La planeación se hace de corto plazo debido a la incertidumbre en la disponibilidad de recursos, incrementando cargas de trabajo y reduciendo la posibilidad de captar más proyectos externos.
 9. Se ha presentado manejo poco claro de recursos, ya que no se manejan a través de mecanismos de transparencia tales como el uso del fideicomiso, recursos no auditados y falta de información financiera en páginas web.
 10. La estructura organizacional del convenio no ha sido adaptada a las necesidades y características de la región de cada JIMA y a la extensión del territorio.

Dimensión externa	Oportunidades	Recomendaciones (no aplican)	Recomendaciones
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mayor captación de recursos internacionales a favor del sector ambiental regional 2. Apoyarse en FIPRODEFO, como en años anteriores, para dar mayor transparencia en el manejo y disposición de recursos estatales 3. Certificarse como proveedor de servicios ambientales ante instancias internacionales. 		<ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecer la dirección de gobernanza que tiene a cargo el programa de JIMA en SEMADET para que cuente con apoyo administrativo, de profesión relacionada con proyectos ambientales y con el conocimiento para cubrir la responsabilidad de responder al requerimiento de dar asesoría técnica y administrativa a los corresponsables de ejecutar el programa de JIMA. 2. Se recomienda estructurar indicadores de la MIR de tal forma que se pueda establecer congruencia entre los servicios que presta el programa y sus indicadores correspondientes puesto que deben de dar cuenta de acciones asociadas al presupuesto basado en resultados.

Dimensión interna

3. Gestionar mayores recursos de la iniciativa privada, aprovechando la atracción de recursos privados al poder deducir de impuestos y derramando igualmente un mayor número de beneficios ambientales.
4. Fomentar la presencia de las JIMA, en los ámbitos social y gubernamental, como espacios para la coordinación y articulación de políticas públicas a favor del medio ambiente y los recursos naturales que trasciendan periodos gubernamentales municipales, estatales y federales.
5. Convenir gastos de operación en los convenios de asignación de recursos que impliquen la implementación de actividades en campo, con el fin de disminuir la dependencia en los recursos de SEMADET en las contrataciones de personal y permitir su sostenibilidad operativa.
6. Consultar el POA de las instituciones cuyas actividades se alinean a las de las JIMA y considerar en la planeación del POA de las Juntas el tiempo necesario para las actividades que se pudieran implementar de dichas instituciones con la intención de contar con el personal suficiente para evitar sobrecarga de trabajo.
7. Acatar lo establecido en el Convenio de creación de las JIMA para cumplir con la formación del fideicomiso en las tres Juntas que no lo tienen o contar con el documento que justifique administrativamente este aspecto de manejar transparentemente recursos públicos.
8. Apoyarse en metodologías y diagnósticos integrales de la región, cuenca y territorio para hacer planeación de largo plazo con el fin de aumentar las posibilidades de captar proyectos integrales en beneficio de los municipios integrantes de la JIMA.

Dimensión interna

		<p>9. Cumplir con la Ley de Transparencia en el manejo de recursos apoyándose en sus estados financieros auditados y en los estados de cuenta de la fiduciaria que apoya al manejo transparente de recursos.</p> <p>10. Adaptar la estructura organizacional de cada junta conforme a sus ejes estratégicos y características de la región y de acuerdo a la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos.</p>
Amenazas	Recomendaciones	Recomendaciones
<p>1. La disminución de recursos públicos en los gobiernos estatales, federales y municipales</p> <p>2. Altos cobros del fiduciario por manejo de cuenta los pondría en riesgo de perder el fondo del fideicomiso</p> <p>3. Perder oportunidades de ganar proyectos por no contar con certificaciones de instituciones internacionales</p>	<p>11. Buscar opciones con fiduciarios que les den mayores ventajas por el manejo del fideicomiso.</p> <p>12. Diversificar las fuentes de ingreso de recursos económicos a la JIMA, buscando proyectos de mediano y largo plazos con el fin de mejorar las condiciones ambientales de la cuenca y poder planear mejor su conservación minimizando el riesgo de desaparición por recortes presupuestales.</p> <p>13. Establecer en los convenios de asignación de recursos que, el desfase en tiempos de implementación de actividades por retraso en depósito de recursos, disminuye enormemente la probabilidad de éxito cuando estas involucran acciones de conservación de los recursos naturales</p>	

Fuente: elaboración propia

En la [Tabla 13](#) se muestra el análisis FODA referente al Objetivo Específico 1.

Tabla 13. Análisis FODA del Objetivo Específico 1

Dimensión interna		
Objetivo específico 1	Fortalezas	Debilidades
<p>Identificar las capacidades institucionales con las que cuentan las juntas intermunicipales para el seguimiento a los convenios de asignación de Recursos establecidos en la normatividad aplicable</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. El convenio de creación de JIMA basado en modelo de OPDI permite acciones comunes y comparación de desempeño entre juntas 2. Capacidad técnica en equipos multidisciplinarios 3. Confianza de los municipios en su asesoría técnica como parte de los servicios prestados por las JIMA 4. Equipamiento suficiente para el trabajo técnico. 5. Institución apartidista que ejerce el Programa con base en opiniones técnicas sin conflicto de intereses políticos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Necesidad de adaptar el convenio de creación, de asignación de recursos y anexos técnicos de cada JIMA para que refleje las necesidades reales de cada región por lo que deberá ser modificado y elaborado con base en sus diagnósticos. 2. La figura de OPDI ante el IMSS le da al personal técnico las obligaciones de servidores públicos, pero no las prestaciones. 3. Equipos de cómputo que requieren ser actualizados frecuentemente para tener capacidad para manejar programas con gran cantidad de imágenes 4. Personal operativo con escolaridad diferente a la de los perfiles establecidos en los manuales y guías de creación disminuye la capacidad de respuesta ante retos como la elaboración de los diagnósticos propios de las JIMA. 5. Necesidad de adaptar la estructura organizacional establecida en el convenio de acuerdo a sus necesidades de personal por región y por extensión de territorio. 6. Incertidumbre laboral por falta de IMSS 7. Desconocimiento de sus reglamentos internos y aplicación tardía 8. Los reglamentos no están publicados abiertamente en las páginas web de las JIMA como lo señalan sus convenios de creación. 9. Mecanismos de contratación sin apego a la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos, puesto que adquieren opacidad cuando se hacen asignaciones directas en lugar de concursos.

Dimensión interna

Dimensión externa	Oportunidades	Recomendaciones (no aplican)	Recomendaciones
	<p>1. Los modelos de intermunicipalidad son conocidos en el ámbito internacional por lo que agencias de apoyo internacionales buscan organismos que trabajen bajo este esquema.</p> <p>2. Ser organizaciones sin fines de lucro les confiere ventajas en la obtención de diversos proyectos.</p> <p>3. Ser órgano apartidista les permite captar oportunidades de apoyo en el congreso sin importar el partido en el poder.</p>		<p>10. Personal insuficiente en número cuando se tienen cargas extraordinarias de trabajo</p> <p>11. Baja aportación monetaria municipal y uso de los recursos de SEMADET solo para cubrir salarios.</p> <p>12. Poca captación de recursos de la iniciativa privada que podrían apoyar acciones en los proyectos de las JIMA teniendo estas la capacidad de emitir recibos deducibles de impuestos.</p> <p>14. Actualizar los convenios de creación, de asignación de recursos y anexos técnicos de cada JIMA con base en los ejes estratégicos y adaptados por región y extensión del territorio usando sus diagnósticos en cada JIMA que así lo requiera.</p> <p>15. Explorar la opción de ser Asociación intermunicipal en lugar de ser OPDI con el fin de obtener mayores beneficios para el trabajador y para los integrantes de la organización.</p> <p>16. Establecer las relaciones patronales más claramente ante el IMSS y con sus trabajadores.</p> <p>17. Contratar personal que se apegue a los requerimientos de perfil recomendado en manuales y guías para el funcionamiento de la JIMA</p> <p>18. Actualizar equipos de cómputo y demás equipamiento al obtener nuevos proyectos para dar cumplimiento en tiempo y forma</p> <p>19. Se recomienda concientizar al personal de la importancia de conocer los reglamentos y de manejarlos ágilmente y buscar dinámicas para que el personal conozca los reglamentos y se responsabilice en los casos de aplicación tardía.</p> <p>20. Las contrataciones se deben apegar en</p>

Dimensión interna

		<p>todo momento a la Ley de responsabilidades de los servidores públicos por asignación directa, puesto que un organismo público debe de contratar por concurso, evitando sesgos o influencia de intereses personales dentro de los miembros del consejo, o aprovechando la baja participación de los municipios.</p> <p>21. Hacer economías para que el uso de los recursos de SEMADET no solo sean para cubrir salarios sino también al mantenimiento del fideicomiso y buscar incentivos que motiven a los alcaldes a depositar sus aportaciones municipales con base en los beneficios ambientales que obtienen por ser parte de la JIMA, como el adecuado manejo de residuos o contar con gestoría en temas ambientales.</p> <p>22. Considerar que cada proyecto que requiera de la atención específica de personal de las JIMA incluya un fondo de operación que permita la contratación por los tiempos que duren las actividades que vienen de proyectos independientes al POA.</p>
<p>Amenazas</p> <p>1. Las contrataciones por asignación directa y la falta del fideicomiso para el manejo de recursos públicos ponen en riesgo la credibilidad de las JIMA</p> <p>2. Las agencias internacionales se ven desmotivadas a encargarles proyectos por falta de transparencia en sus páginas web</p> <p>3. A falta de una visión de autosuficiencia de las JIMA los recortes presupuestales parciales o definitivos ponen en riesgo la permanencia de las JIMA.</p>	<p>Recomendaciones</p> <p>25. Promover a las JIMA como opción para el manejo de proyectos de desarrollo ambiental territorial y lograr la autosuficiencia presupuestaria.</p>	<p>Recomendaciones</p> <p>23. Dar la opción al municipio para que sus aportaciones municipales sean transferidas directamente desde SEPAF, como lo marcan las cláusulas del convenio sobre el descuento directo desde la Secretaría de Finanzas del Estado.</p> <p>24. Motivar a los ayuntamientos a contribuir con su aportación anual (\$30,000 en cinco JIMA y 0.01 por ciento del presupuesto municipal en AIPROMADES Lago de Chapala)</p>

Fuente: elaboración propia

En la [Tabla](#) se muestra el análisis FODA referente al Objetivo Específico 2.

Tabla 22. Análisis FODA del Objetivo Específico 2

Dimensión interna		
Objetivo específico 2	Fortalezas	Debilidades
Determinar en qué medida los procesos de difusión y de provisión de apoyos monetarios y servicios de asistencia técnica y/o profesional, son pertinentes para aprovechar el potencial de las juntas intermunicipales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Las JIMA aprovechan los recursos económicos que transfiere SEMADET en el cumplimiento cabal de objetivos y actividades establecidos en sus POA. 2. Los servicios de asistencia técnica y/o profesional que SEMADET entrega a las JIMA, a través de la Dirección General de Política Pública y Gobernanza Ambiental, apoyan el cumplimiento de las actividades comprometidas en los POA y en los convenios de asignación de recursos. 3. Las JIMA difunden la llegada de proyectos a la región con gran facilidad por su buena relación con los representantes municipales. 4. Las JIMA son un buen medio para difundir los beneficios de proyectos en la región a través de sus servicios de asistencia técnica y profesional 5. Las JIMA proporcionan sus servicios profesionales incluso cuando no hay provisión de apoyos monetarios de SEMADET 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Si bien las JIMA son iniciativas donde participan los municipios, la falta de interés y baja participación de éstos, aunado a sus pocas aportaciones, ponen en riesgo la estructura y permanencia de las Juntas. 2. Conocimiento limitado de los representantes de los municipios ya que no hay continuidad en la asistencia de la misma persona. 3. La participación social, principalmente a través del Consejo Ciudadano, es de esporádica a inexistente.
Dimensión externa	Oportunidades	Recomendaciones
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Posibilidad de negociar a apoyos de instituciones diferentes de SEMADET que les permitan captar mayor cantidad de apoyos monetarios 	<p>(no aplican)</p> <ol style="list-style-type: none"> 26. Establecer en los talleres de transición de administración municipal formas de comunicación efectiva para que sea claro a los alcaldes por qué representa un beneficio pertenecer a la JIMA y, la importancia de que realicen sus aportaciones municipales. 27. Promover la participación de equipos municipales en las sesiones de consejo de

Dimensión interna

		<p>administración, conformados por alcaldes y directores de ecología para, en caso de ser necesaria la ausencia del alcalde, el director esté inmerso en los temas de las JIMA y pueda participar con voz y voto.</p> <p>28. Buscar la autosuficiencia de las JIMA por medio de la gestión de recursos que incluya el gasto operativo de los proyectos y así disminuir la dependencia del presupuesto del estado para poder operar año con año.</p> <p>29. Buscar incentivos para que la participación social a través del consejo ciudadano forme parte del consejo de administración en las JIMA.</p>
Amenazas	Recomendaciones	Recomendaciones
<p>1. Tener una mala reputación por parte de los diferentes actores en la región por iniciar proyectos y no concluirlos por insuficiencia presupuestal</p>	<p>30. Cuidar y mantener la reputación de las JIMA como gestoras que realizan sus proyectos en tiempo y forma.</p> <p>31. Creación del área jurídica en todas las JIMA, encargada de revisión de convenios, contratos y reglamentos</p>	

Fuente: elaboración propia

En la [Tabla](#) se muestra el análisis FODA referente al Objetivo Específico 3.

Tabla 23. Análisis FODA del Objetivo Específico 3

Dimensión interna		
Objetivo específico 3	Fortalezas	Debilidades
Determinar en qué medida los procedimientos de seguimiento y evaluación posteriores a la elaboración, gestión e implementación de proyectos y programas relacionados con el medio ambiente y manejo de recursos naturales, permiten conocer el cumplimiento de los convenios y garantizar la efectividad de las juntas intermunicipales	<ol style="list-style-type: none"> 1. El CAIEJ es la plataforma para que las JIMA expongan los retos y dificultades encontradas al cumplir las actividades derivadas de convenios y proyectos. 2. Compromiso de todas las JIMA para someterse a procesos de auditoría atendiendo las recomendaciones surgidas de dichos procesos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mecanismos de transparencia muy débiles. Páginas web de transparencia con carencias de información y ligas inhabilitadas. 2. No se cuenta con una metodología y área encargada de la evaluación del personal y los procesos de las JIMA. 3. No se cuenta con mecanismos de evaluación de resultados y monitoreo de impactos en la totalidad de JIMA. 4. No se cuenta con mecanismos de planeación como la Matriz de Marco Lógico que genere una MIR específica del programa de JIMA alineada a la MIR del programa de Gobernanza para la sustentabilidad de SEMADET. 5. No conocer las fallas que se cometen en proyectos que tienen objetivos en común en todas las JIMA.
Oportunidades	Recomendaciones (no aplican)	Recomendaciones
<ol style="list-style-type: none"> 1. Establecer mecanismos de seguimiento a través de plataformas externas tales como <i>Dropbox</i> o <i>software</i> que les permita reportar avances al final del día, la semana o el mes. 2. Compromiso del Gobierno del Estado de Jalisco por someter al programa a procesos de evaluación. 		<ol style="list-style-type: none"> 32. Establecer mecanismos de seguimiento a algún operario para verificar el cumplimiento de actividades y el posterior monitoreo al fin de proyecto 33. Desarrollar una metodología de evaluación del personal y de los procesos de las JIMA, así como establecer un área encargada de poner en marcha dicha metodología. 34. Establecer en todas las JIMA un área de evaluación de resultados de las actividades establecidas y monitoreo de impactos generados por las mismas y, difundir la información entre ellas. 35. Diseñar un catálogo de información para
Dimensión externa		

Dimensión interna

		<p>consulta pública y aplicarlo a todas las JIMA de manera inmediata. y</p> <p>36. Buscar mecanismos de difusión y promoción de la JIMA para que la sociedad conozca su existencia como parte importante en el establecimiento de acciones de impacto ambiental</p> <p>37. Buscar formas para motivar a la población a formar parte del consejo ciudadano</p> <p>38. Difundir los resultados de las auditorias y evaluaciones entre los operarios para permitirles la retroalimentación y evitar fallas futuras.</p> <p>39. Desarrollar mecanismos de planeación como la Matriz de Marco Lógico y diseñar los indicadores necesarios que permitan comparar los distintos escenarios y proyectar el futuro de las JIMA mediante la planeación a largo plazo.</p>
<p>Amenazas</p> <p>1. Poca o nula consideración de los resultados y recomendaciones derivadas de las evaluaciones previas.</p> <p>2. La permanencia de las JIMA se pone en riesgo al no contar con claridad de sus procesos ante la opinión pública.</p>	<p>Recomendaciones</p>	<p>Recomendaciones</p> <p>40. Analizar y categorizar las fallas de todas las JIMA para aprovechar los aprendizajes, así como tomar en cuenta los resultados de evaluaciones y auditorías donde se incluya al Programa de JIMA e incluirlos en sus POA. y evitar estos eventos en el futuro</p>

Fuente: elaboración propia

5.2 Recomendaciones

En la Tabla 24. [Recomendaciones generadas](#)

se muestran las principales recomendaciones derivadas a partir del análisis FODA, así como la mejora esperada, las actividades que se deben realizar para cumplir con dichas recomendaciones y las implicaciones técnico-operativas, jurídico-administrativas y económico-financieras necesarias para su implementación conforme a la secuencia de objetivos y temas de investigación.

Tabla 24. Recomendaciones generadas

ID	Recomendación	Mejora esperada	Actividades	Implicaciones ¹
Objetivo General				
Normativa				
1	Fortalecer la dirección de gobernanza que tiene a cargo el programa de JIMA en SEMADET para que cuente con apoyo administrativo, de profesión relacionada con proyectos ambientales y con el conocimiento para cubrir la responsabilidad de responder al requerimiento de dar asesoría técnica y administrativa a los corresponsables de ejecutar el programa de JIMA	Que la oficina de la dirección de gobernanza cuente con el personal básico para hacer las asesorías que tiene comprometido el programa y que se cuente con asistente o secretaria que las canalice adecuadamente	Solicitar a las áreas administrativas correspondientes autorización para la contratación de asistente o secretaria. Hacer el proceso de contratación de acuerdo a la ley de responsabilidades de servidores públicos y procedimientos administrativos de SEMADET	Implicación administrativa y financiera. Se requerirá de correr el proceso de autorización primero de la plaza de secretaria o asistente para la dirección de gobernanza y disponer de la partida presupuestal para cubrir prestaciones y salarios.
2	Se recomienda estructurar indicadores de la MIR de tal forma que se pueda establecer congruencia entre los servicios que presta el programa y sus indicadores correspondientes puesto que deben de dar cuenta de acciones asociadas al presupuesto basado en resultados	Que la planeación del presupuesto sea apegada a la solución del problema para el cual fue creado el programa.	Analizar el resumen narrativo de la MIR y construir indicadores que den cuenta del fin, propósito, componente y actividades del programa asociadas con la inversión del presupuesto.	Implicación administrativa. Reportar resultados de forma fidedigna a través de indicadores apegados con las inversiones realizadas por el programa
3	Gestionar mayores recursos de la	Contar con mayor	Difundir en páginas web y	Implicación financiera: Invertir

ID	Recomendación	Mejora esperada	Actividades	Implicaciones ¹
	iniciativa privada, aprovechado la atracción de recursos privados al poder deducir de impuestos y derramando igualmente un mayor número de beneficios ambientales	cantidad de recursos privados derivados de la ventaja de poder deducir de impuestos las donaciones hechas a las JIMA.	medios sociales la ventaja para la iniciativa privada de que si invierten en la JIMA en actividades ambientalmente responsables tienen la ventaja de ser deducibles de impuestos	en las acciones de difusión para hacer ver que las empresas que invierten en proyectos de las JIMA son responsables y comprometidas con el mejoramiento del ambiente en la región.
4	Fomentar la presencia de las JIMA, en los ámbitos social y gubernamental, como espacios para la coordinación y articulación de políticas públicas a favor del medio ambiente y los recursos naturales que trasciendan periodos gubernamentales municipales, estatales y federales.	Evitar la pulverización de los recursos de los programas relativos al cuidado del medio ambiente que al carecer de un agente integrador se pierden sin generar impacto	Planificar acciones de fortalecimiento y de reconocimiento para la apropiación del modelo por parte de los alcaldes y la población en general, tales como las mejoras en áreas urbanas, mejora de cuerpos de agua y mejor control de las emisiones contaminantes de la industria en la región.	Implicación financiera: Invertir en la publicidad requerida para el conocimiento de las actividades que realiza la JIMA. Implicación financiera: Difundir las mejoras logradas a través de los medios de comunicación disponibles.
5	Convenir gastos de operación en los convenios de asignación de recursos que impliquen la implementación de actividades en campo, con el fin de disminuir la dependencia en los recursos de SEMADET en las contrataciones de personal y permitir su sostenibilidad operativa	Mayor cumplimiento de metas del POA y convenios celebrados distintos del presupuesto anual de SEMADET	Incluir en los convenios de asignación de recursos el monto para la operación de los mismos	Implicación jurídica: Fortalecimiento jurídico de los convenios de asignación de recursos y colaboración celebrados por las JIMA e instituciones gubernamentales o privadas
6	Consultar el POA de las instituciones cuyas actividades se alinean a las de las JIMA y considerar en la planeación del POA de las Juntas el tiempo necesario para las actividades que se pudieran implementar de dichas instituciones con la intención de contar con el personal suficiente para evitar sobrecarga de trabajo.	Evitar el incumplimiento o la reprogramación de actividades por sobrecargas de trabajo.	El coordinador de planeación se encargará de solicitar a las diferentes instancias que normalmente apoyan a las JIMA sus POA, para con base en esos documentos ajustar el POA de las JIMA.	Implicación operativa: Mejor planificación considerando las capacidades de las JIMA y su disposición de personal para cubrir las actividades de convenios de asignación de recursos o colaboración nuevos. R5
7	Acatar lo establecido en el Convenio	Cumplir con las	Concientizar al consejo de	Implicación administrativa:

ID	Recomendación	Mejora esperada	Actividades	Implicaciones ¹
	de creación de las JIMA para cumplir con la formación del fideicomiso en las tres Juntas que no lo tienen o contar con el documento que justifique administrativamente este aspecto de manejar transparentemente recursos públicos	declaraciones y cláusulas de los convenios y obtener mayor transparencia en el manejo de recursos	administración en la importancia del cumplimiento de sus convenios y creación de mecanismos de manejo transparente de recursos como es un fideicomiso.	Cumplir con los compromisos adquiridos en convenios de creación y demás convenios modificatorios que se deriven. Implicación financiera: Manejar los recursos públicos mediante un fideicomiso para darle mayor transparencia a sus procesos financieros.
8	Apoyarse en metodologías y diagnósticos integrales de la región, cuenca y territorio para hacer planeación de largo plazo con el fin de aumentar las posibilidades de captar proyectos integrales en beneficio de los municipios integrantes de la JIMA.	Que la planeación de acciones para conservar la región se encuentre fundamentada en metodologías y diagnósticos integrales y específicos de la región, cuenca y territorio.	Elaborar el censo y estado de la situación en que se encuentran los problemas ambientales. Priorizar los problemas por urgencia e importancia. Establecer fechas probables de solución o cambio en las condiciones del territorio.	Implicación operativa: Mejorar el proceso de planeación visualizando la problemática a atender y prever la fecha en la que los problemas ambientales son atendidos en el corto, mediano y largo plazos.
9	Cumplir con la Ley de Transparencia en el manejo de recursos apoyándose en sus estados financieros auditados y en los estados de cuenta de la fiduciaria que apoya al manejo transparente de recursos	Blindar al OPDI contra manejos turbios de los recursos públicos por parte de los funcionarios.	Con base en la Ley de Transparencia asegurar que el reglamento de transparencia de cada JIMA le de las herramientas al personal para cumplir cabalmente con un manejo transparente de recursos y no quede duda en su aplicación	Implicación administrativa. Asegurar que el Reglamento de Transparencia se encuentre publicado en la página web de la JIMA junto con el resto de los reglamentos con el fin de asegurar su disponibilidad y ágil consulta.
10	Adaptar la estructura organizacional de cada junta conforme a sus características de la región y de acuerdo a la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos.	La modificación de la estructura organizacional de acuerdo a las necesidades en la región permite una mejor administración de tiempo y esfuerzo de los trabajadores de la JIMA	Revisión de convenios Una vez consensada la nueva estructura en el consejo de administración modificar y actualizar, o en su caso, generar las actas que se requieran para respaldar las decisiones tomando en consideración la ley de responsabilidades de los	Implicación operativa: Enfocar a los trabajadores a tareas más adecuadas y encaminadas a lograr impactos positivos con el presupuesto disponible.

ID	Recomendación	Mejora esperada	Actividades	Implicaciones ¹
			servidores públicos.	
11	Buscar opciones con fiduciarios que otorguen mayores ventajas en el manejo del fideicomiso.	Mantener el fideicomiso en cada JIMA bajo las mejores condiciones de manejo de cuenta	Hacer búsquedas de fiduciarios y sus condiciones Formar una cartera con las diferentes opciones y actualizar la información	Implicación administrativa: El personal administrativo deberá de buscar las mejores opciones de fiduciarios y consensar con el Consejo de administración la mejor de todas.
12	Diversificar las fuentes de ingreso de recursos económicos a la JIMA, buscando proyectos de mediano y largo plazos con el fin de mejorar las condiciones ambientales de la cuenca y poder planear mejor su conservación minimizando el riesgo de desaparición por recortes presupuestales	Blindar la permanencia de las JIMA, aunque haya disminución de recursos públicos en los gobiernos estatales, federales y municipales.	Agregar a los ejes estratégicos de las JIMA los proyectos actualizados de mediano y largo plazos de SEMADET donde puedan apoyar las JIMA con el fin de mejorar las condiciones ambientales de sus cuencas y territorios, y poder planear mejor su conservación	Implicación administrativa. Implicación financiera: Invertir en las acciones de difusión para hacer ver que las empresas que invierten en proyectos de las JIMA son responsables y comprometidas con el mejoramiento del ambiente en la región.
13	Establecer en los convenios de asignación de recursos que, en desfase en tiempos de implementación de actividades por retraso de recursos, disminuye enormemente la probabilidad de éxito cuando estas involucran acciones de conservación de los recursos naturales	Evitar acciones precipitadas para tratar de cumplir los convenios que no garanticen la calidad de los resultados	Realizar la planeación de forma oportuna y enviar recordatorios a las áreas correspondientes sobre la necesidad de la disponibilidad de recursos en las fechas programadas.	Implicación jurídica: Fortalecimiento de los convenios de asignación de recursos y colaboración estableciendo el mayor número de cláusulas que eviten el retraso en el depósito de recursos provenientes de instituciones diferentes de SEMADET.
Objetivo Específico 1				
14	Actualizar los convenios de creación, de asignación de recursos y anexos técnicos con base en los ejes estratégicos y adaptados por región y extensión del territorio usando sus diagnósticos en cada JIMA que así lo requiera.	La modificación de los convenios y anexos técnicos de acuerdo a las necesidades en la región permite una mejor administración de tiempo y esfuerzo de los trabajadores de la JIMA	Revisión de convenios	Implicación operativa: Enfocar a los trabajadores a tareas más adecuadas y encaminadas a lograr impactos positivos con el presupuesto disponible.

ID	Recomendación	Mejora esperada	Actividades	Implicaciones ¹
15	Explorar la opción de ser Asociación intermunicipal en lugar de ser OPDI con el fin de obtener mayores beneficios para el trabajador y para los integrantes de la organización	Fortalecimiento de las relaciones patronales ante instituciones como el IMSS	Actualización del convenio de creación	Implicación jurídica: Asesoramiento legal sobre el cambio de figura jurídica Implicación jurídica: Reestructuración del convenio de creación
16	Se recomienda establecer las relaciones patronales más claramente ante el IMSS y con sus trabajadores	Seguridad Social para todo el personal de las JIMA	Iniciar trámites ante el IMSS Dar seguimiento hasta obtener el registro patronal Dar de alta a los trabajadores de la JIMA	Implicación administrativa: Actualizar sus trámites ante el IMSS con la nueva figura jurídica que se adquiera
17	Contratar personal que se apegue a los requerimientos de perfil recomendado en manuales y guías para el funcionamiento de la JIMA	Que la curva de aprendizaje del personal contratado, al ser especializado, sea mucho menor al ejercer sus actividades y responsabilidades	Elaborar perfiles con base en la bibliografía preparada para este fin y en las necesidades de la JIMA, tomando en consideración la planeación del POA y proyectos en los que se participa	Implicación operativa: Empatar la elaboración de perfiles para que sean cubiertos los ejes estratégicos de la JIMA y adecuarlos para los casos con requerimientos particulares.
18	Actualizar equipos de cómputo y demás equipamiento al obtener nuevos proyectos para dar cumplimiento en tiempo y forma	Al actualizar de manera constante los equipos de cómputo se evita tener máquinas obsoletas que gradualmente dejan de correr los programas.	En la planeación del POA presentar al Consejo de Administración el análisis del desempeño de los equipos para ir programando su reemplazo conforme se tenga disponibilidad de recursos.	Implicación financiera. Disponer una cantidad de recursos para adquisición y reemplazo de equipos con el fin de contar con recursos para sustitución gradual y para casos de emergencia.
19	Se recomienda concientizar al personal de la importancia de conocer los reglamentos y de manejarlos ágilmente y buscar dinámicas para que el personal conozca los reglamentos y se responsabilice en los casos de aplicación tardía	Fortalecimiento institucional de las JIMA	Incluir en sus reportes de actividades la fundamentación relacionada con los reglamentos Programar talleres de capacitación en materia de reglamentación	Implicación operativa: Instruir a fondo al personal de las JIMA en su normatividad y reglamentación interna. Implicación operativa: Incorporar la normatividad en reportes de avances.

ID	Recomendación	Mejora esperada	Actividades	Implicaciones ¹
20	Las contrataciones se deben apegar en todo momento a la Ley de responsabilidades de los servidores públicos por asignación directa, puesto que un organismo público debe de contratar por concurso, evitando sesgos o influencia de intereses personales dentro de los miembros del consejo, o aprovechando la baja participación de los municipios	Fortalecimiento en la transparencia de los procesos de contratación	Lanzar convocatorias en todos los casos que se requiera hacer contrataciones	Implicación administrativa: Fortalecimiento del proceso de selección de personal al someter todas las plazas a concurso y evitar admitir colaboradores que no hayan pasado por dicho proceso a pesar de haber colaborado anteriormente con la JIMA.
21	Se recomienda que se hagan economías para que el uso de los recursos de SEMADET no solo sean para cubrir salarios sino también al mantenimiento del fideicomiso y buscar incentivos que motiven a los alcaldes a depositar sus aportaciones municipales con base en los beneficios ambientales que obtienen por ser parte de la JIMA, tales como el adecuado manejo de residuos o el contar con un gestor en asuntos ambientales	Fortalecimiento administrativo de las JIMA y manejo transparente de los recursos	Creación y fortalecimiento del fideicomiso con las aportaciones municipales y el presupuesto anual otorgado por SEMADET	Implicación financiera: Distribuir eficientemente las ministraciones de SEMADET en la JIMA con el fin de ir fortaleciendo el fideicomiso y disminuir el flujo hacia el pago de nómina
22	Considerar que cada proyecto que requiera de la atención específica de personal de las JIMA incluya un fondo de operación que permita la contratación por los tiempos que duren las actividades que vienen de proyectos independientes al POA.	Fortalecimiento del área de recursos humanos con personal especializado durante las temporadas de altas cargas de trabajo.	Elaborar los perfiles que las agencias externas pueden necesitar más frecuentemente. Crear un padrón de proveedores para proyectos externos que cuenten con las calificaciones específicas y cuya contratación dependerá de su disponibilidad al momento del depósito de recursos.	Implicación administrativa. Se requerirá que el personal encargado de recursos humanos cuente siempre con un número de proveedores que puedan ser contratados en los momentos de mayores cargas de trabajo.
23	Dar la opción al municipio para que	Certidumbre presupuestal	Solicitar por escrito a la	Implicación jurídica:

ID	Recomendación	Mejora esperada	Actividades	Implicaciones ¹
	<p>sus aportaciones municipales sean transferidas directamente desde SEPAF, como lo marcan las cláusulas del convenio sobre el descuento directo desde la Secretaría de Finanzas del Estado.</p>	<p>por concepto de las aportaciones municipales.</p>	<p>SEPAF el depósito directo por concepto de aportaciones municipales como un cargo fijo a todos los municipios que hayan firmado y ratificado el convenio.</p>	<p>Fortalecimiento del convenio de creación en los apartados referentes a las aportaciones municipales. Implicación financiera: Fortalecimiento de la captación de recursos de la JIMA a través de la retención de aportaciones desde la SEPAF.</p>
24	<p>Motivar a los ayuntamientos a contribuir con su aportación anual (\$30,000 en cinco JIMA y 0.01 por ciento del presupuesto municipal en AIPROMADES Lago de Chapala)</p>	<p>Más presupuesto operativo de las JIMA y la consiguiente ampliación de actividades</p>	<p>Concientizar a los ayuntamientos en la importancia de sus aportaciones anuales para la ampliación de actividades. Recordatorios por medio de oficios de la aportación anual. En los casos que se considere más apropiado, visitar personalmente a los alcaldes para solicitarles su aportación anual.</p>	<p>Implicación administrativa: Reforzar la identidad de la JIMA a través de la difusión de sus logros ante el consejo de administración enfatizando en los impactos de las actividades implementadas, convenciendo a los ayuntamientos de la importancia de su JIMA.</p>
25	<p>Promover a las JIMA como opción para el manejo de proyectos de desarrollo ambiental territorial y lograr la autosuficiencia presupuestaria.</p>	<p>Fortalecer la capacidad de gestión de recursos de las JIMA</p>	<p>Difundir las actividades de las JIMA en las dependencias federales y estatales cuyas actividades y propósitos estén alineados con los de las juntas. Medir y publicar los impactos generados con la intervención de las JIMA para que organismos nacionales e internacionales fijen su mirada en ellas.</p>	<p>Implicación financiera: Fortalecer la difusión de los logros de las JIMA en los diferentes niveles de la sociedad y en los ámbitos nacional e internacional.</p>

Objetivo Específico 2

ID	Recomendación	Mejora esperada	Actividades	Implicaciones ¹
26	Establecer en los talleres de transición de administración municipal formas de comunicación efectiva para que sea claro a los alcaldes por qué representa un beneficio pertenecer a la JIMA y, la importancia de que realicen sus aportaciones municipales	Mejorar la percepción de la importancia de la JIMA en la región a través de medios y formas de comunicación sobre los beneficios de pertenecer a la JIMA	Elaborar trípticos, dípticos y material de difusión en general para que el personal de las presidencias municipales, partidos políticos y público en general conozcan como la JIMA impacta en	Implicación financiera: Disponer de recursos para la difusión de material de divulgación. Implicación operativa Elaborar material que contenga los hechos concretos por los que la JIMA es necesaria y presentarlos de forma profesional
27	Promover la participación de equipos municipales en las sesiones de consejo de administración, conformados por alcaldes y directores de ecología para, en caso de ser necesaria la ausencia del alcalde, el director esté inmerso en los temas de las JIMA y pueda participar con voz y voto	Fortalecimiento del consejo de administración y direcciones municipales de ecología	Diseñar en talleres participativos, el perfil deseado de un director de ecología municipal. Diseñar instrumentos legales que le permitan a un director de ecología tomar decisiones dentro del consejo de administración siempre y cuando su alcalde mantenga una participación activa en el mismo.	Implicación administrativa: Fortalecimiento de las direcciones municipales de ecología con perfiles adecuados para desempeñar sus labores. Implicación administrativa: Diseñar mecanismos que permitan dar continuidad a los directores de ecología municipales cuando su desempeño sea el adecuado.
28	Buscar la autosuficiencia de las JIMA por medio de la gestión de recursos que incluya el gasto operativo de los proyectos y así disminuir la dependencia del presupuesto del estado para poder operar año con año.	Fortalecimiento institucional y autonomía operativa. Disminución de la amenaza de desaparición por recortes presupuestales.	Difundir las actividades de las JIMA en las dependencias federales y estatales cuyas actividades y propósitos estén alineados con los de las juntas. Medir y publicar los impactos generados con la intervención de las JIMA para que organismos nacionales e internacionales fijen su mirada en ellas.	Implicación financiera: Disponer de recursos materiales para la divulgación de resultados de las JIMA. Implicación administrativa: Mejor promoción de la importancia de las JIMA a nivel nacional e internacional y difusión los logros obtenidos hasta el momento.
29	Buscar incentivos para que la participación social a través del consejo ciudadano forme parte del	La ciudadanía participa en los consejos ciudadanos derivado de su	Valorar cuales son las carencias en la región que al ser solucionadas motivarían	Implicación operativa. Disponer de un equipo multi disciplinario de la JIMA que

ID	Recomendación	Mejora esperada	Actividades	Implicaciones ¹
	consejo de administración en las JIMA.	convencimiento en los proyectos y conciencia ambiental.	al ciudadano a comprometerse a participar en los Consejos de Administración de la JIMA.	pueda discernir los intereses del ciudadano en asuntos ambientales.
30	Cuidar y mantener la reputación de las JIMA como gestoras que realizan sus proyectos en tiempo y forma.	La población reconoce públicamente la importancia de la JIMA en la región.	Difundir los resultados de los proyectos ambientales donde participa la JIMA con el fin de que la sociedad asocie el nombre de la JIMA con el buen desempeño en materia ambiental.	Implicación Operativa. Dedicar un equipo de monitoreo de la percepción social de la JIMA en la región.
31	Creación del área jurídica en todas las JIMA, encargada de revisión de convenios, contratos y reglamentos	Fortalecimiento jurídico de las JIMA	Ampliación de la nómina de las JIMA.	Implicación jurídica: Modificación de convenios y reglamentos para incluir las atribuciones y responsabilidades del área jurídica
Objetivo Específico 3				
Detección y corrección de fallas en la operación				
32	Responsabilizar o establecer mecanismos de seguimiento a algún operario con el seguimiento al cumplimiento de actividades y seguimiento posterior al fin de proyecto	Observar más eficientemente el desempeño de la JIMA y el avance en el cumplimiento real de actividades y medición del impacto posterior al fin de cada proyecto	Diseñar los mecanismos de seguimiento ya sea visitas posteriores a los lugares donde se hayan llevado a cabo los proyectos y si es el caso hacer medición de parámetros ambientales o buscar información en la población beneficiada sobre la satisfacción del servicio ambiental provisto.	Implicación operativa: Fortalecimiento de la planeación de las actividades teniendo en consideración el impacto a futuro y que este será medido con el fin de tomar decisiones para darle continuidad al proyecto o para darlo por cerrado definitivamente.
33	Desarrollar una metodología de evaluación del personal y los procesos de las JIMA, así como establecer un área encargada de poner en marcha dicha metodología	El personal se sabe observado y tomado en cuenta en la importancia de las actividades que lleva a cabo y toma una actitud de mayor responsabilidad y	Diseñar los instrumentos de evaluación y de autoevaluación para medir el desempeño del personal.	Implicación administrativa: Fortalecimiento de las evaluaciones de desempeño al personal motivan a estar al día en los conocimientos y teoría relacionada con sus actividades y con sus

ID	Recomendación	Mejora esperada compromiso.	Actividades	Implicaciones ¹ responsabilidades
34	Establecer, en todas las JIMA, un área de evaluación de resultados de las actividades establecidas y monitoreo de impactos generados por las mismas	Un responsable podrá manejar la información de evaluación a resultados y puede generar reportes actualizados fácilmente	Diseñar las actividades en un profesiograma donde se contemplen los alcances del área de evaluación de resultados de las actividades del POA.	Implicación administrativa: Mayor agilidad en la emisión de reporte de actividades y retroalimentación más eficiente y rápida.
35	Diseñar un catálogo de información para consulta pública y aplicarlo a todas las JIMA de manera inmediata	Dar una mejor imagen a la JIMA al tener información actualizada en los sitios de consulta pública	Modificar la página web de cada JIMA con toda la información que formará parte del catálogo de consulta pública. Establecer estándares en el CAIEJ sobre los temas que deberán aparecer en el material de difusión.	Implicación administrativa: Las JIMA mejoran su imagen pública y son mejor conocidas por la población de la región.
36	Buscar mecanismos de difusión y promoción de la JIMA para que la sociedad conozca su existencia como parte importante en el establecimiento de acciones de impacto ambiental.	Que la sociedad reconozca la importancia de las JIMA y su potencial para cuidar y mejorar el medio ambiente de la región.	Difundir las actividades de las JIMA en las dependencias federales y estatales cuyas actividades y propósitos estén alineados con los de las juntas. Medir y publicar los impactos generados con la intervención de las JIMA para que organismos nacionales e internacionales fijen su mirada en ellas.	Implicación financiera: Fortalecimiento de la imagen de las JIMA mediante la difusión de sus logros empatados con su partida presupuestal.
37	Buscar formas para motivar a la población a formar parte del consejo ciudadano	Que los ciudadanos ejerzan sus atribuciones en los consejos ciudadanos que forman parte de los consejos de administración	Asistir y motivar en foros y plataformas públicas la importancia de la JIMA Lanzar convocatoria para motivar a la población a formar parte del consejo ciudadano	Implicación administrativa: Apropiación de la población del modelo de JIMA al comprender la importancia del consejo ciudadano en la toma de decisiones de las mismas.
38	Difundir los resultados de las auditorías y evaluaciones entre los	Evitar fallas que se cometen en proyectos	Preparar un concentrado de los resultados de	Implicación administrativa: Mejor conocimiento de los

ID	Recomendación	Mejora esperada	Actividades	Implicaciones ¹
	operarios para permitirles la retroalimentación y evitar fallas futuras.	donde se tienen objetivos en común para evitar poner en riesgo proyectos externos	evaluaciones y auditorías Señalar en donde puede contribuir el resto del equipo para atender las áreas de oportunidad y para solventar las recomendaciones Difundir entre el equipo de trabajo en las sesiones de avances de actividades.	resultados de las auditorías entre el personal de las JIMA y los consejos de administración para fortalecer el proceso de mejora continua.
39	Desarrollar mecanismos de planeación como la Matriz de Marco Lógico y diseñar los indicadores necesarios que permitan comparar los distintos escenarios y proyectar el futuro de las JIMA mediante la planeación a largo plazo	Establecer los tiempos de inicio de atención del problema público que atiende el programa, sus avances y que acciones tomar cada año para mejorar la planeación de mediano y largo plazo para la solución del problema público que atiende el programa	Buscar asesoría especializada en la metodología de marco lógico. Cuadrar el programa en esta metodología para establecer metas y compromisos de largo plazo como programa de JIMA. Vincular con el programa de Gobernanza para la sustentabilidad.	Implicación administrativa: Mejorar los esquemas de planeación de mediano y largo plazo o de marco lógico para así comparar la congruencia con la MML y la MIR del programa de Gobernanza para la sustentabilidad
40	Analizar y categorizar las fallas de todas las JIMA para aprovechar los aprendizajes, así como tomar en cuenta los resultados de evaluaciones y auditorías donde se incluya al Programa de JIMA e incluirlos en sus POA, con el fin de evitar estos eventos en el futuro	Las fallas son evitadas antes de que se vuelvan a presentar las situaciones que las provocan.	Compilar el listado de fallas frecuentes en el desempeño del POA trimestralmente, y categorizarlas por frecuencia, incluir las áreas de mejora detectadas en auditorías y evaluaciones y en sesión analizar soluciones para evitar se presenten nuevamente	Implicación operativa Integración de equipos en cada JIMA encargadas de detectar fallas y de las propuestas de solución. Hacer sesión para la difusión de estos hallazgos en las sesiones del CAIEJ o en los foros que permitan aprovechar más su información.

Nota¹: Implicaciones técnico-operativas, jurídico-administrativas y económico-financieras.

Fuente:

elaboración

propia

6. Conclusiones

El Programa de JIMA es un instrumento de la política pública de la SEMADET que ha tenido el acierto de recuperar y visualizar una figura de gobernanza regional y local surgida en el Estado y pionera a nivel nacional, como es la junta intermunicipal, que atiende el problema de falta de articulación y coordinación de políticas a nivel territorial en torno a problemas que rebasan las fronteras municipales, como es el del medio ambiente y recursos naturales.

La JIMA es una estructura de gobernanza que opera en Jalisco desde hace varios años, y que ha sido institucionalizada en la política pública estatal actual, al contemplarla dentro de la acción de gobierno y proporcionarle recursos que viabilizan su operación y funcionamiento.

Las tareas de SEMADET para que el programa de Gobernanza ambiental para la sustentabilidad y su componente donde se alberga el programa JIMA funcione se hacen con base en que la SEMADET es la dependencia estatal responsable de normar y formular la política ambiental, estableciendo los criterios y los programas para el desarrollo sustentable del Estado, fomentando la protección, conservación y restauración de los recursos naturales de la entidad y la prevención y disminución de la contaminación ambiental, de conformidad con la distribución de competencias que establecen las leyes federales y estatales aplicables en la materia. Para realizar este encargo se asume suficiencia técnica y presupuestal por parte de la dependencia, sin embargo, durante los trabajos de campo se observó que la Dirección encargada del programa solo cuenta con una persona, sin asistencia administrativa u otros operarios encargados de dar asesoría a los corresponsables dentro de cada JIMA.

Los documentos fundatorios si bien han sido una copia de lo creado para JIRA se puso de manifiesto el convencimiento de adecuarlos a sus necesidades y características en la región.

Se requiere ajustar el programa de gobernanza para la sustentabilidad, en su componente correspondiente al programa JIMA, a los criterios del instrumento Presupuesto Basado en Resultados por lo que la MIR 2016 se debe modificar con base en los Manuales proporcionados por SEPAF con el fin de que la presupuestación se haga para mejorar la efectividad y transparencia del gasto público al vincular el financiamiento a los OPDI a resultados que producen. Así mismo, derivado de que no existe una MML o instrumento de planeación que fundamente el Programa “Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente” y que

contenga las metas del mismo en el mediano y largo plazos, difícilmente éstas podrán dar completa atención a la problemática para la cual fueron creadas. Igualmente, no se cuenta con Indicadores del programa JIMA que midan la efectividad de la intervención de las mismas en sus territorios.

En lo referente a los convenios de asignación de recursos, no se cuenta con instrumentos o mecanismos para insertar estos proyectos en planificaciones de mediano y largo plazos. Tampoco se tienen procesos para dar seguimiento al desarrollo de las actividades comprometidas en ninguno de sus proyectos. El Programa Operativo Anual se elabora como base de la planeación de actividades, no habiendo continuidad de actividades en gran parte de los casos, sobre las cuales se van agregando las actividades de los diversos convenios. Estos convenios adicionales se van cumpliendo con los recursos disponibles aun cuando sobrecargan de actividades al personal de las JIMA, desestabilizando la planeación anual.

Derivado de la actividad de planeación del POA cabe mencionar la baja participación de los responsables en los municipios para la planeación participativa y cumplimiento de metas ambientales. El mismo convenio de creación señala una serie de compromisos a los que se deben apegar los miembros de la JIMA que no se cumplen, como la aportación municipal anual y la creación de un fideicomiso por parte de los municipios para el manejo transparente de recursos.

Los documentos fundatorios establecen la figura jurídica de OPDI, donde se señalan las atribuciones de las JIMA. Al firmar o ratificar el convenio de creación, cada municipio que se asocia se debería de dotar de una agencia ambiental intermunicipal que genera y ejecuta propuestas de solución con una visión integral del territorio de mediano y largo plazos y cuya permanencia ve más allá de las administraciones políticas trianuales. Sin embargo, en los municipios prevalece la falta de interés, es esporádica la presencia de presidentes municipales en las sesiones de consejo, generalmente envían representantes. De entre los representantes municipales hay una baja asistencia a los talleres de capacitación, algunos de estos representantes municipales no cuentan con el perfil para tomar decisiones en materia ambiental, las agendas de estos designados responsables de atender al consejo se encuentran saturadas, los asistentes se salen antes de que las sesiones o talleres concluyan, o simplemente estos no cuentan con recursos para desplazarse al lugar donde se llevarán a cabo las sesiones debido que en la mayoría de las JIMA, éstas son itinerantes.

Se encontró que no existen procesos de difusión de información sobre las JIMA, la ciudadanía en general desconoce la existencia de las Juntas Intermunicipales.

El seguimiento y la evaluación a los proyectos concluidos derivados de convenios de asignación de recursos adicionales a SEMADET son esporádicos. Mientras un proyecto está vigente se verifica hasta su conclusión; sin embargo, una vez finalizado ya no se realiza un seguimiento del mismo. Solo en JIRCO se señaló la reciente presencia de un encargado de monitoreo, quien no tiene la capacidad de dar seguimiento a todos los proyectos establecidos por la junta. Por lo anterior, no existen evidencias que el seguimiento y evaluación sirvan de referencia para determinar la efectividad e impacto de los proyectos acompañados por las JIMA.

7. Bibliografía consultada

Díaz Muñoz, J. G. 2005. Iniciativa Intermunicipal para la Gestión Integral de la Cuenca del Río Ayuquila (IIGICRA), Autlán, Ejutla, El Grullo, El Limón, San Gabriel, Tolimán, Tonaya, Tuxcacuesco, Unión de Tula, Zapotitlán de Vadillo, Jalisco. Premio Gobierno y Gestión Local. Programa Ganador de la Edición Revista CIDE, 2005.

González Franco, R. Muradás, P. 2012. Manual para la conformación y operación de una Junta Intermunicipal de Medio Ambiente. Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) y Unión Europea a través de la Agencia Francesa de Desarrollo.

González Franco, R. Muradás, P. 2013. Guía práctica para la conformación y operación de una Junta Intermunicipal de Medio Ambiente, Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) y Unión Europea a través de la Agencia Francesa de Desarrollo.

Graf S., E., Santana, A. Pizano y A. Zamora. 2009. Gobernanza para el desarrollo territorial en el contexto de manejo de cuencas: el caso del río Ayuquila, en J.T. Padilla López, S. Graf Montero y E. Santana Castellón (compiladores). Alternativas para una nueva gobernanza social: intermunicipalidad y desarrollo territorial. México. Universidad de Guadalajara.

Graf-Montero, Sergio; Eduardo Santana Castellón; Luis Manuel Martínez Rivera; Salvador García Ruvalcaba y Juan José Llamas (2006). "Collaborative governance for sustainable water resources management: the experience of the Inter-municipal Initiative for the Integrated Management of the Ayuquila River Basin, Mexico". En Environment & Urbanization. International Institute for Environment and Development (IIED), vol. 18(2), pp. 297–313.

Maldonado Sánchez Aldana, M. R. 2014. Observaciones en torno a sistemas de participación, transparencia y rendición de cuentas en un modelo de gobernanza territorial, ITESO.

Satín del Río, Leticia. 2012. La intermunicipalidad: metodología de gobierno político y administrativo para la asociación y cooperación entre municipios en México. En: Francisco Javier Galván y Leticia Santín del Río. Simar Sureste, Simar Sur-Sureste, Semarnat y Coecytjal (2012). Asociacionismo intermunicipal.

Estrategias para el desarrollo sustentable del territorio y de los servicios públicos en México. México: Arlequín editorial y servicios.

Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (SEMADET). 2014. Programa Especial Transversal de Gobernanza Ambiental. Dirección General de Políticas Públicas y Gobernanza Ambiental, Gobierno del Estado de Jalisco.

Secretaría de Planeación Administración y Finanzas. Subsecretaría de Planeación y Evaluación. Gobierno del Estado de Jalisco. MANUAL DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO 2016. Guía Metodológica.

Secretaría de Planeación Administración y Finanzas. Subsecretaría de Planeación y Evaluación. Gobierno del Estado de Jalisco. MIR 2016 PROGRAMAS SECTORIALES.

Secretaría de Planeación Administración y Finanzas. Subsecretaría de Planeación y Evaluación. Gobierno del Estado de Jalisco. MIR 2015. PROGRAMAS SECTORIALES.

Secretaría de Planeación Administración y Finanzas. Subsecretaría de Planeación y Evaluación. Gobierno del Estado de Jalisco. PROGRAMAS SECTORIALES. Programa Especial Transversal de Gobernanza Ambiental, 2014.

PolicyLab. 2016. Reporte de Evaluación sobre Consistencia de Instrumentos Estratégicos de Programas Públicos, 2015. Guadalajara, Jalisco.

Zamora, Alonso. Agosto 2011. Descripción procedimiento jurídico – administrativo de creación del OPDI, denominado: Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para La Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río Ayuquila (JIRA). Documento técnico.

8. Actores estratégicos entrevistados

SEMADET

Lic. Alejandra Polette Martínez Gutiérrez. Directora de Gobernanza Ambiental
Mtro. Josué Díaz Vázquez. Director General de Política Pública y Gobernanza Ambiental.

Ing. Mario Aguilar Hernández. Director General Forestal y Sustentabilidad.

Biól. Antonio Rafael Ordorica Hermosillo. Director General de la Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente.

Ing. Eduardo Cruz Castañeda. Director Forestal de Manejo del Fuego.

Mtro. Eduardo Parra Ramos. Director de Gestión Integral de Residuos.

MVZ Aldo Daniel León Canal. Director de Delegaciones

Mtro. Miguel Ángel Ayala Mata. Director de Gestión Transversal ante el Cambio Climático

Lic. Estelí Marín Rosales. Encargada de Despacho de la Secretaria Particular de la Secretario de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial.

Lic. Raúl Ramírez Alfaro. Director General Administrativo.

Lic. Nora Aidé Nieto Torres. Coordinadora de Desarrollo Rural comisionada a la Sección Jurídica.

JIRA

Ing. Óscar Ponce Martínez, Dirección

Ing. Hugo Alfredo Villaseñor García, Coordinación de Planeación

Ing. María Isabel Robles Rodríguez, Jefatura Operativa de Proyectos

Lic. Ana Lucía Ramírez Gutiérrez, Coordinación de Administración

C.P Dalila Castañeda Palomera, Encargado de Registros Contables

Lic. Guadalupe Miriam Silva Pérez, Auxiliar Administrativo

Ing. Rosalía Pelayo García, Educación Ambiental

Ing. José Samuel García Robles, Recursos Naturales

Ing. David Salvador Escandón Sandoval, Comunicación Social

JISOC

Ing. Enrique Cibrián Corona, Dirección

Biol. Silvia Gabriela de León, Jefatura Operativa de Proyectos

Lic. Fidel Alejandro Peña Sánchez, Coordinación de Administración

Tec. Erik Becerra Palomera, Técnico Operativo de Campo

JICOSUR

Ing. Marduck Cruz Bustamante, Dirección

Ing. Julián Flores Nieves, Coordinador de Planeación

Ing. Vicente Rodríguez Tello, Coordinación de Administración

Ing. Luis Germán Medina Torres, Jefatura Operativa de Proyectos

C.P. Adrián Guadalupe Ramírez Barrios, Auxiliar Administrativo

Lic. Luis Octavio Pulido Pérez, Asesor Jurídico

JIRCO

Ing. Miguel Ángel Terrones Ramírez, Dirección

Ing. Diego Iván Anguiano Frías, Coordinación de Planeación

C.P Irma Aréchiga Tapia, Coordinación de Administración

Mtro. Christian Brígido Rivera Ibarra, Coordinación de Vinculación y Evaluación de Proyectos

Ing. Francisco Gerardo Guzmán Fregoso, Técnico Operativo de la Cuenca Endorreica

Ing. Yeny Liliana Parra Ramírez, Responsable de Monitoreo de Impactos

Lic. Brenda Martina Fregoso Gómez, Asistente de Oficina

Lic. María de Lourdes Chávez Jacobo, Asistente Administrativo

JIAS

MVZ Raymundo Gutiérrez Rábago, Dirección

Mtra. Dayana Pruneda Ríos, Coordinación de Planeación

Lic. María del Socorro Herrera Jiménez, Coordinación de Administración

Biol. Ana Claudia Moreno Martínez, Jefatura Operativa de Proyectos

AIPROMADES Lago de Chapala

Mtro. Gabriel Vázquez Sánchez, Dirección

Lic. Francisco Javier Zamora Fuentes, Coordinación de Planeación

Lic. Eduardo Javier Rodríguez García, Coordinación de Administración

Lic. Francisco Maciel Barajas, Jefatura Operativa de Proyectos

Mtra. María Fernanda Román Lara, Coordinación de Ecosistemas y su Biodiversidad

Biol. Moctezuma Medina Corona, Jefe de Brigada del Programa Chapala Limpio

Lic. Ana Isabel Puebla Granados, Asistente de Vinculación, Operación y Logística

OTROS ACTORES

Mtra. Gabriela López Damián Gerente de FIPRODEFO

Mtra. Alejandra Blanco Consultora del Banco Mundial en proyecto PACMUN-JIMA

Mtro. Sergio Graf Consultor JIMA

9. Siglas y Acrónimos

Sigla	Significado
AIPROMADES Lago de Chapala	Asociación Intermunicipal para la Protección del Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable
AC	Asociación Civil
ASEJ	Auditoría Superior del Estado de Jalisco
ADF	Agencia Francesa de Desarrollo
BD	Base de Datos del Programa
CAIEJ	Comité de Asociaciones Intermunicipales del Estado de Jalisco
DGPPyGA	Dirección General de Política Pública y Gobernanza Ambiental
EVALÚA	Estrategia de Evaluación del Gobierno de Jalisco
FIPRODEFO	Fideicomiso del Programa de Desarrollo Forestal del Estado
FODA	Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
IIGICRA	Iniciativa Intermunicipal para la Gestión de la Cuenca del Río Ayuquila
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
JIAS	Junta Intermunicipal de Medio Ambiente Altos Sur
IRNA	Ingeniero en Recursos Naturales y Agropecuarios
JICOSUR	Junta Intermunicipal de Medio Ambiente de la Costa Sur
JIMA	Junta Intermunicipal del Medio Ambiente
JIRA	Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río Ayuquila
JIRCO	Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca del Río Coahuayana
JISOC	Junta Intermunicipal de Medio Ambiente de Sierra Occidental y Costa
LAIF	Latinamerican Investment Facility
MABIO	Fundación Manantlán para la Biodiversidad de Occidente, AC
MIR	Matriz de Indicadores de Resultados
MML	Matriz de Marco Lógico
OET	Ordenamiento Ecológico Territorial
OPDI	Organismo Público Descentralizado Intermunicipal
PACMUN	Plan de Acción Climática Municipal
PAE	Programa Anual de Evaluación
PED	Programa Estatal de Desarrollo
POA	Programa Operativo Anual
POER	Programa de Ordenamiento Ecológico Regional
ROPs	Reglas de Operación
SAT	Sistema de Administración Tributaria
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIMAR	Sistema Intermunicipal de Manejo de Residuos
SEMADET	Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial
SEPAF	Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas
TRE	Términos de Referencia de la Evaluación

Anexos

Anexo Ficha Técnica

Tabla 14. Ficha técnica de la evaluación

Nombre de la entidad externa	Forestry Management S de RL de CV
Nombre del evaluador externo principal	Dr. José María Salas González
Nombres de los principales colaboradores	Dra. María Elena Vera Villagrán Dra. Leticia Myriam Sagarnaga Villegas M.C. José Pastor Parra Piedra M.C. Adair Camacho Linton Ing. Citlali García Pérez
Nombre de la Unidad de Evaluación responsable de dar seguimiento a la evaluación	Dirección General de Monitoreo y Evaluación
Nombre del titular de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación	Dra. Mónica Ballescá Ramírez
Forma de contratación de la instancia evaluadora	Invitación a cuando menos tres proveedores. Contrato 559/16
Costo total de la evaluación	\$323,333.33 (Trescientos veintitrés mil trescientos treinta y tres pesos 33/100). Este costo hace parte del monto total del contrato 559/16 cuyo importe total fue de \$970,000.00 pesos, en dicho contrato además se contempla la realización de una evaluación de consistencia y resultados al programa Cumplimiento Ambiental Voluntario y una evaluación de diseño y procesos al Programa Estatal de Manejo del Fuego.
Fuente de financiamiento	Presupuesto Público del Fideicomiso Fondo Evalúa Jalisco