



ASEJ

AUDITORÍA SUPERIOR
DEL ESTADO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

**Análisis de riesgos de
desempeño en los
programas de apoyo para
atender los efectos de la
emergencia sanitaria del
SARS-CoV-2**

Análisis de riesgos de desempeño en los programas de apoyo para atender los efectos de la emergencia sanitaria del SARS-CoV-2

Agosto, 2020

El presente estudio no sustituye las labores de fiscalización que este órgano técnico llegue a realizar respecto de los conceptos sujetos a análisis en el mismo, por lo que no debe entenderse como un juicio de valor definitivo de la Auditoría Superior del Estado de Jalisco (ASEJ) sobre el cumplimiento a las disposiciones legales en materia de desarrollo económico, desarrollo social, disciplina financiera, deuda pública, compras públicas, obra pública, contabilidad gubernamental, austeridad o ejercicio del gasto público. Su elaboración se realizó con datos proporcionados por el Poder Ejecutivo de la entidad o publicados por este en su sitio oficial de internet.

Equipo técnico responsable del contenido: Mtro. Edgar Estuardo Gómez Morán Coordinador; Mtra. Eva Susana Cárdenas Reynaga Colaboradora; Mtro. Juan Roberto Reynoso Ochoa Colaborador; Mtro. Raúl Orozco Magaña Colaborador

Análisis de riesgos de desempeño en los programas de apoyo para atender los efectos de la emergencia sanitaria del SARS-CoV-2



Av. Niños Héroes # 2409
Col. Moderna
C.P. 44190
Guadalajara, Jalisco, México



Contacto:
Tel. (33) 36794500.



Citación sugerida:

Auditoría Superior del Estado de Jalisco, *Análisis de riesgos de desempeño en los programas de apoyo para atender los efectos de la emergencia sanitaria del SARS-CoV-2*, Guadalajara, Jalisco. Agosto, 2020.

Directorio

Auditoría Superior del Estado de Jalisco

Dr. Jorge Alejandro Ortiz Ramírez
Auditor Superior del Estado de Jalisco

Mtro. Pablo Jiménez Salazar
Secretario Técnico

Mtro. Héctor Romero González
Coordinador de Asesores

Dra. Claudia Verónica Gómez Varela
Directora de Profesionalización y Seguimiento

Mtro. Estuardo Gómez Morán
Director de Auditoría de Desempeño

Lic. María Teresa Arellano Padilla
Auditora Especial de Cumplimiento Financiero

L.E. Luis Humberto Velázquez Beltrán
Director de Auditoría a Municipios

Ing. José Ernesto Paredes Cárdenas
Director de Auditoría a la Obra Pública

Lic. Jorge Villanueva Jiménez
Director de Auditoría a los Poderes del Estado y Organismos Públicos Autónomos

Lic. José Antonio Delgadillo Madera
Director de Responsabilidades

Mtro. Álvaro Ramírez Rodríguez
Director General de Asuntos Jurídicos

Mtro. Salec Velázquez Nande
Director General de Administración

Índice

I. Resumen ejecutivo.....	6
II. Introducción.....	10
III. Descripción del tema.....	12
IV. Importancia del tema.....	19
V. Obligaciones en la materia.....	23
Sobre el diseño de los programas.....	23
Sobre la operación de los programas.....	24
Sobre la evaluación y la rendición de cuentas de los programas.....	26
Sobre las excepciones en situaciones de emergencia.....	27
VI. Resultados del análisis.....	29
Orientación de los programas para mitigar los efectos de la emergencia sanitaria.....	32
Áreas con riesgo en materia de Diseño.....	33
Áreas con riesgo en materia de Operación.....	39
Áreas con riesgo en materia de Evaluación y rendición de cuentas.....	48
Medición de riesgo por programa.....	57
VII. Conclusiones.....	59
VIII. Anexos.....	60

I. Resumen ejecutivo

Como parte del ejercicio de vigilancia del gasto que el Gobierno del Estado de Jalisco ha realizado para atender la emergencia sanitaria producida por el brote del SARS-CoV-2, la Auditoría Superior del Estado de Jalisco (ASEJ), realizó un conjunto de requerimientos de información al Poder Ejecutivo, dentro de los cuales, se solicitó a la Secretaría de la Hacienda Pública (SHP) del Estado de Jalisco, detalles de los programas y apoyos que el Poder Ejecutivo local ha destinado para tal propósito.

En respuesta, la SHP proporcionó información sobre siete programas: *Protección al Empleo Formal, Fideicomiso para Coberturas de Precios de Maíz del Estado de Jalisco, Apoyo a las OSC, Jalisco por la Nutrición, Mujeres Líderes de Hogar, SumArte en Casa y Protección al Ingreso*,¹ que en conjunto suman un presupuesto de mil 453.75 millones de pesos.² Adicionalmente, reportó que solo tres habían ejercido recursos cuyo monto, al momento de responder el requerimiento, ascendía a 866.8 millones de pesos.

En virtud de que la mayoría de programas se diseñaron para atender consecuencias de las medidas de aislamiento social, así como de la elevada incertidumbre en el entorno, del cual los datos preliminares dan cuenta de un fuerte impacto en términos de crecimiento económico y empleo, la ASEJ consideró necesario realizar una revisión y evaluación a efecto detectar áreas de oportunidad para reducir riesgos potenciales, contribuyendo así a mejorar el desempeño de la administración pública estatal.

El nivel de riesgo de desempeño es una medida para conocer la consistencia de los programas, y determinar la probabilidad de no alcanzar resultados, o bien no estar en condiciones de demostrar los resultados alcanzados, dada la presencia de factores de riesgo que potencialmente perjudiquen el desempeño. Por ello, los hallazgos no deben ser

¹ Como parte de la revisión del micrositio web que el Gobierno del Estado creó para presentar y concentrar la información oficial sobre la contingencia por el COVID-19, se encontró en el apartado de transparencia focalizada información sobre otros apoyos, que son: *Protocolo Jalisco sin Hambre, Covid-19 16+* y *Apoyo a Mujeres*, pero al no incluirse en la respuesta, se omitió su análisis.

² Conviene tener presente que este importe corresponde únicamente a la información proporcionada mediante el oficio SHP/DGA/DAI/0249/2020, de fecha 22 de junio. Dicho presupuesto incluye gastos operativos, y corresponde únicamente a siete programas de apoyos. Por lo que no necesariamente corresponde con el importe que se informó en el Documento *Gasto público por COVID-19. Áreas de oportunidad y recomendaciones para disminuir riesgos*, ASEJ, 2020.

considerados como indicios de irregularidades, sino como áreas de oportunidad para mitigar la posibilidad de que ocurran irregularidades o se asegure medir el impacto de un programa.

La metodología para la detección de áreas de riesgo se formuló con base en la revisión del marco jurídico aplicable a los programas de apoyo y se definieron parámetros respecto de los atributos que se deben observar en los instrumentos normativos que los regulan, los cuales se centraron en su diseño, su operación, así como sobre la evaluación y rendición de cuentas. Para cada atributo se estableció una rúbrica de tres niveles que permite evaluar el grado de cumplimiento y estimar el grado de riesgo de desempeño que alcanza cada programa, mediante el cálculo del porcentaje de incumplimiento.

Sobre el diseño de los programas, se evaluó: el *problema público* que se quiere mitigar, la *población objetivo* que se busca atender, el *objetivo* que se persigue, el *enfoque de género* en la intervención y los *criterios de selección* de beneficiarios.

Sobre su operación, se evaluó: la relación del *entregable* con el problema público y la población objetivo, los *mecanismos de difusión* para el conocimiento de potenciales beneficiarios, la información sobre su *instrumentación*, y los mecanismos de *participación ciudadana* previstos en su implementación.

Respecto de la evaluación y rendición de cuentas, se analizó: la existencia de *indicadores de desempeño* para medir los resultados que se contemplan lograr, los *mecanismos de evaluación* de los resultados alcanzados, la existencia de *mecanismos de transparencia* dispuestos en los instrumentos normativos, así como la puntualización de *criterios para la integración de los padrones de beneficiarios*.

Aunque no formó parte del análisis de riesgo, se evaluó a la par de los atributos ya mencionados, si los programas se sustentan en algún Decreto o Acuerdo del Ejecutivo en virtud de la emergencia sanitaria, si el problema público identificado y las afectaciones en la población objetivo se relacionan con la epidemia o sus consecuencias, además de si su ejecución es transitoria y está relacionada con la duración de este problema de salud pública.

El resultado de la evaluación permitió identificar un total de diez riesgos de desempeño, de los cuales, tres corresponden al diseño de los programas, cuatro a su operación y tres sobre su evaluación y rendición de cuentas. Para cada riesgo se emitió una recomendación, por lo que existe una correspondencia de uno a uno.

Con relación al diseño de los programas, se identificó un riesgo en la definición de los problemas públicos, pues cuatro de los siete no dimensionan su magnitud, para lo cual se recomienda a los responsables de los programas estimar de forma cuantitativa la magnitud del problema.

Se encontró también un riesgo en materia de enfoque de género, pues seis de los siete no cuentan con un diagnóstico que identifique si hay o no brechas entre géneros en el problema público que buscan atender, así como tampoco contemplan apoyos o mecanismos de atención diferenciada, por lo que se recomienda que en lo sucesivo, los programas hagan un diagnóstico en esos términos y se incluyan, de ser necesario, acciones afirmativas que busquen resarcir diferencias entre géneros.

Por último, se identificó un riesgo en materia de criterios de selección, dado que cuatro programas cuentan con algún criterio de selección que no es suficientemente claro, o que es ambiguo en términos de su interpretación, por lo que se recomienda también que en lo sucesivo estos sean claros y congruentes con la población objetivo.

En la operación de los programas, se encontró un riesgo de instrumentación, dado que cinco programas carecen de información básica para su instrumentación, por ello, se recomienda a las dependencias responsables que definan de manera detallada y con claridad los flujos de actividades para su instrumentación, especificando responsables y plazos de ejecución.

Se identificó también un riesgo en materia de integración del padrón de beneficiarios, pues predomina la omisión de la publicación de información que por ley se debe incluir, por lo cual se recomienda a las dependencias responsables incluir en los padrones el nombre o razón social, edad, sexo, monto del apoyo otorgado y unidad territorial de los beneficiarios.

Adicionalmente, se encontró un riesgo en materia de difusión, toda vez que los instrumentos normativos de los programas no contemplan mecanismos de difusión orientados a que la

potencial población beneficiaria conozca los detalles para acceder a éstos, o sólo prevén la publicación en un sitio web, por lo que se recomienda a las dependencias responsables ampliar los canales de comunicación.

El último riesgo identificado es en materia de participación ciudadana, pues la mayoría de programas no cuentan con mecanismos que involucren a los ciudadanos en la supervisión de las actividades de la etapa de operación, por lo que se recomienda a las dependencias responsables implementar mecanismos de participación ciudadana para tal propósito.

Con relación a la evaluación y rendición de cuentas de los programas, se encontró un riesgo en materia de indicadores de desempeño, pues los instrumentos programáticos carecen de métricas para dimensionar atinadamente el logro de resultados, o bien, aunque cuenten con estas, adolecen de algún aspecto relevante para garantizar su utilización, por lo cual se recomienda a las dependencias responsables definir indicadores de desempeño que permitan demostrar los resultados alcanzados y que cuenten con métodos de cálculo y metas pertinentes.

Se encontró también un riesgo en materia de evaluación, pues los instrumentos normativos no especifican las evaluaciones a realizarse, ni plazos puntuales para su realización, y sólo refieren las instancias responsables de coordinar tareas de evaluación, por lo que se recomienda a las dependencias responsables definir las evaluaciones específicas que deberán llevarse a cabo y los plazos para su realización.

Por último, se identificó un riesgo en materia de criterios para la integración de padrones, en virtud de que los instrumentos normativos o no prevén criterios para su integración o bien, sólo definen la instancia responsable de su integración o los medios para su publicación. Por esto, se recomienda a las dependencias responsables definir con puntualidad, exactitud y suficiencia los datos que deben integrarse al padrón de beneficiarios, así como los datos que se habrán de publicar en los padrones.

En términos generales, se estima un riesgo de desempeño en promedio de 60% en los programas evaluados, lo que significa que existen varias áreas de oportunidad para el Poder Ejecutivo que aseguren el impacto en el cumplimiento de sus objetivos o, al menos, estar en posibilidades de evaluarlos.

II. Introducción

El brote del virus denominado *coronavirus tipo 2 del síndrome respiratorio agudo grave* (en lo sucesivo SARS-CoV-2, por sus siglas en inglés), declarado por la Organización Mundial de la Salud como una emergencia de salud pública de importancia internacional por alcanzar la categoría de pandemia, ha obligado a los gobiernos nacionales y subnacionales alrededor del mundo a implementar medidas orientadas a contener su propagación y disminuir la velocidad de contagio; a disponer de recursos suficientes para atender a los enfermos; y a mitigar las consecuencias económicas y sociales derivadas de éste.

En ese contexto, el Gobierno de Jalisco emitió desde mediados de marzo de 2020 una serie de acuerdos que contemplan disposiciones, consideraciones y acciones concretas en torno al manejo de la pandemia. Dentro de estas, sobresalen, por su presupuesto, las medidas que tienen como propósito atender a la población que ha visto reducidos sus ingresos o que perdió su empleo, así como las vinculadas a dotar de liquidez a las empresas para que puedan sobrellevar el cierre temporal o la disminución de sus actividades.

Estas medidas se han traducido, principalmente, en programas de transferencias monetarias y de créditos blandos, dado que la desaceleración y el cierre de las actividades económicas obliga las unidades económicas a agotar sus recursos y, en consecuencia, a la disminución del ingreso o la pérdida del empleo de las personas.

De acuerdo con las *Estimaciones Oportunas del PIB* realizadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) la caída de la actividad económica en el primer trimestre de 2020 fue de 2.4% real respecto del mismo trimestre de 2019 (cifras desestacionalizadas) y se prevé que en el segundo trimestre ésta sea más pronunciada. Adicionalmente, a través de la *Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo* realizada también por el INEGI, se estima que la población ocupada en México disminuyó en abril de 2020 en 12.5 millones de personas respecto del mes anterior.

En Jalisco, según cifras del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), en mayo 2020 hubo 51 mil 696 empleos formales³ menos que en enero del mismo año. Aunado a ello, según el *Sondeo de las afectaciones económicas en los hogares de Jalisco por el COVID-19* realizado en mayo por el Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco (IIEG), se estima que en 67.1% de los hogares al menos una de las personas que lo sostienen económicamente perdió su empleo luego del brote del SARS-CoV-2.

Dada la magnitud del problema, así como por la celeridad y la cantidad de recursos que el Gobierno de Jalisco decidió emplear para su atención, se vuelve relevante la revisión y evaluación de dichas intervenciones a fin de identificar áreas de oportunidad y riesgos potenciales previo a un ejercicio de fiscalización.

Por esta razón, la ASEJ evaluó los siete programas con los que, inicialmente, el Gobierno de Jalisco se propuso atender las consecuencias generadas por la emergencia sanitaria. Este análisis se centró en la identificación de potenciales riesgos en el diseño, la implementación, los instrumentos de evaluación y los mecanismos de rendición de cuentas de dichos programas con el propósito de emitir recomendaciones para mitigarlos.

Los hallazgos deben ser interpretados como áreas de oportunidad para identificar la probabilidad de no alcanzar resultados de los programas, o bien, no estar en condiciones de demostrar los resultados alcanzados, dada la presencia de factores de riesgo que potencialmente perjudiquen el desempeño. Así, se aclara que el objetivo de este análisis no es identificar irregularidades en el ejercicio de recursos, sino limitarse a advertir riesgos de desempeño.

El documento consta de cinco apartados. El primero describe el actuar del Estado y los programas de apoyo en particular; el segundo reflexiona sobre la necesidad de intervenir y la cronología de las acciones; el tercero resume las obligaciones legales que se deben observar en los programas de apoyo; el cuarto presenta los resultados de la evaluación y las recomendaciones. Por último, se presenta un apartado de conclusiones a manera de cierre del documento.

³ El empleo formal corresponde al empleo asalariado subordinado registrado ante algún instituto de seguridad social. El informal, por su parte, es el empleo no asalariado y no subordinado o que, siendo asalariado y subordinado, no está registrado ante ninguna institución de seguridad social.

III. Descripción del tema

El Estado, a través del gobierno, actúa haciendo uso de distintos mecanismos. Las intervenciones públicas realizadas en forma de acciones y programas públicos tienen como propósito contribuir a la solución de problemas observados en la arena pública.

Los programas públicos son uno de los tipos de intervenciones a través de las cuales los gobiernos instrumentan sus políticas públicas. Los programas de apoyo son el tipo de programas públicos que se caracterizan por la entrega de subsidios o subvenciones, apoyos económicos o apoyos en especie, tanto a personas como a organizaciones públicas, sociales y privadas.

A su vez, los programas de apoyo pueden clasificarse, de acuerdo con su orientación y objetivos, en programas sociales y de promoción económica. Los primeros se caracterizan por su contribución al cumplimiento de los derechos sociales, mientras que los segundos se orientan al cumplimiento de objetivos relacionados con el desarrollo económico.

Para su presupuestación, los programas públicos se articulan en programas presupuestarios. Los programas presupuestarios son categorías programáticas que sirven para organizar e identificar los recursos económicos que los gobiernos asignan para el cumplimiento de sus funciones.

De manera tal que, de acuerdo con la Clasificación Programática emitida por el CONAC, los programas de apoyo pueden agruparse en *Sujetos a reglas de operación (S)* u *Otros subsidios (U)*. Sin embargo, los gobiernos también realizan acciones (intervenciones para proveer bienes y servicios públicos a la población en general) que pueden agruparse en las categorías *Provisión de bienes públicos (B)* y *Prestación de servicios públicos (E)*.

Distinguir entre los diferentes tipos de intervenciones públicas que realizan los gobiernos y la manera en que se articulan resulta pertinente para comprender cómo se integra el presupuesto de los programas de apoyo en Jalisco.

Programas de apoyo en el Presupuesto 2020 para Jalisco

Para determinar cuántos programas de apoyo planeó el Gobierno de Jalisco implementar en 2020, y cuál es el presupuesto aprobado para su ejecución, resulta necesario recurrir al menos a dos fuentes de información: por un lado, al Decreto del Presupuesto de Egresos para el ejercicio 2020, que contiene la información sobre las asignaciones de gasto mediante diferentes formas de clasificación (administrativa, económica y funcional), y en cuya estructura programática se encuentran los programas presupuestarios. La rectoría de este marco de actuación presupuestal corresponde en el contexto local a la Secretaría de la Hacienda Pública (SHP).

Además del presupuesto de egresos, la gestión pública local cuenta con un marco de planificación del desarrollo cuya rectoría compete a la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (SPPC), misma que para el cumplimiento de sus funciones ha desarrollado una estrategia de monitoreo y evaluación centrada en intervenciones públicas, es decir, en acciones y programas públicos que se instrumentan por las dependencias y entidades del Ejecutivo, y que representan únicamente una fracción de toda la gestión pública local.

El Presupuesto de Egresos para el ejercicio 2020 en Jalisco, se articula mediante 324 Programas Presupuestarios, de los cuales 55 se clasificaron como programas Sujetos a Reglas de Operación, es decir, que para ejercer los recursos de estos programas se debe elaborar y publicar en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” un documento normativo que regule su implementación y el ejercicio de sus recursos; o bien, que su gestión se rige por medio de reglas de operación publicadas por alguna instancia federal.

Entre las 24 dependencias y entidades responsables de estos 55 programas sujetos a reglas de operación, cinco de ellas concentran prácticamente a la mitad de los programas: la Secretaría de Educación (8 programas), la Secretaría del Sistema de Asistencia Social (7 programas), el Consejo Estatal para el Fomento Deportivo (CODE) (5 programas), la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres (4 programas), y la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología (4 programas).

Tabla 1: Programas presupuestarios Sujetos a ROP por sector

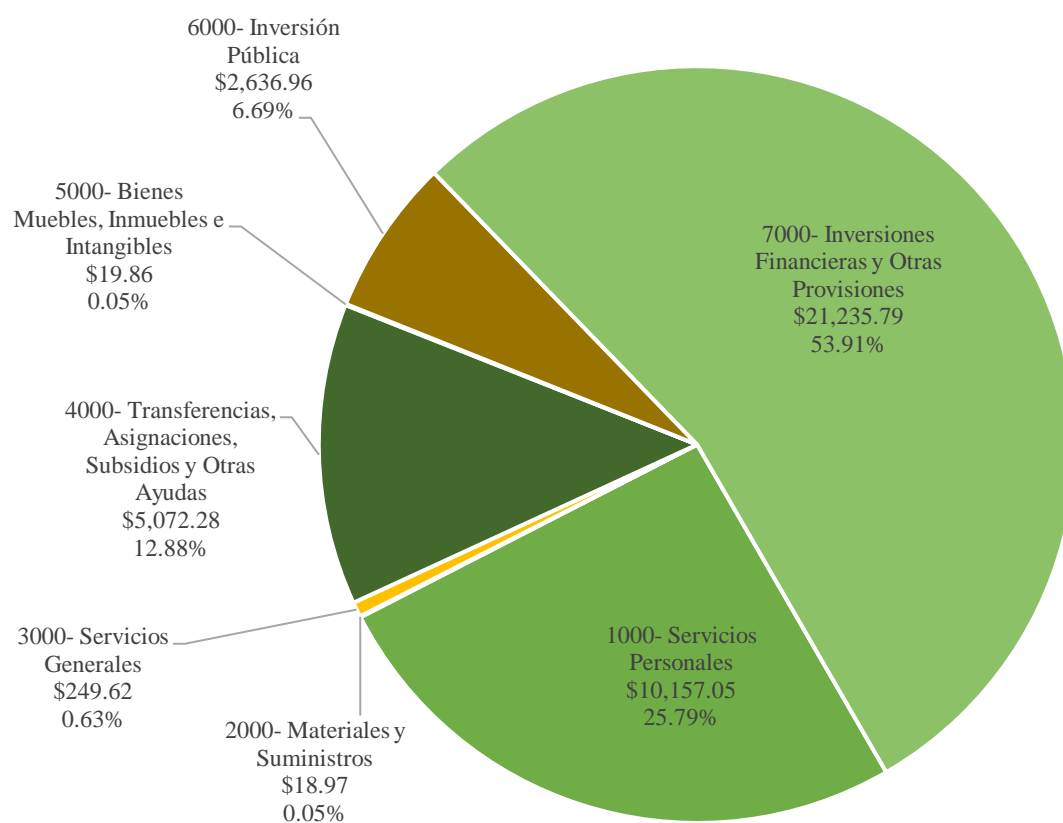
Sector	Cantidad de Programas Presupuestarios Sujetos a ROP	Presupuesto total asignado a programas Sujetos a ROP (millones de pesos)
Ejecutivo central	39	\$37,798.92
Ejecutivo paraestatal	16	\$1,591.60
Total general	55	\$39,390.51

Fuente: elaboración propia con base en el Decreto del Presupuesto de Egresos para el Estado de Jalisco, 2020. SHP.

De los 39,390 millones de pesos que conforman el presupuesto asignado a programas, únicamente 9,275 millones de pesos, es decir el 23.55%, está sujeto a las ROP. En otras palabras, poco más del 76% del presupuesto asignado a estos programas se destina a gasto operativo, como puede ser el pago de nómina, el pago de servicios generales y otros gastos de carácter corriente.

Un aspecto relevante derivado del análisis de estos programas Sujetos a Reglas de Operación es que casi el 54% de su presupuesto asignado se encuentra en el capítulo 7000-Inversiones financieras y otras provisiones, cuyo importe es del orden de los 21,235 millones de pesos. Mientras que el capítulo 4000- Transferencias, Subsidios y Subvenciones, representa apenas el 12.9% del presupuesto total asignado a estos programas, con un importe de 5,072 millones de pesos.

Gráfico 1: Distribución del presupuesto asignado (millones de pesos) a programas Presupuestarios Sujetos a ROP por capítulo de gasto, 2020



Por otro lado, al menos cinco programas presupuestarios de los 55 clasificados como Sujetos a Reglas de Operación, no cuentan con presupuesto asignado en el capítulo 4000-Transferencias, Subsidios y Subvenciones y operan prácticamente con recursos de nómina. Tal es el caso del programa 736- Gestión de los recursos federales del Secretariado Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública, cuyos recursos del capítulo 1000-Servicios Personales, representan 70% de su presupuesto total aprobado de 146.2 millones de pesos.

En contraste con lo anterior, se identificaron 17 programas presupuestarios Sujetos a Reglas de Operación que disponen únicamente de recursos asignados en el capítulo 4000-

Transferencias, Subsidios y Subvenciones. De tal forma que entre los 55 programas presupuestarios sujetos a reglas de operación se asigna en promedio un 68% de su presupuesto a dicho capítulo 4000.

En ese sentido, la clasificación de programas Sujetos a Reglas de Operación no es suficiente para identificar el presupuesto asignado a los programas que entregan apoyos. Por ello, resulta necesario incorporar en el análisis otra fuente de información que ofrezca una perspectiva complementaria sobre los programas públicos del Gobierno de Jalisco: el Sistema de Monitoreo de Acciones y Programas Públicos, de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana.

Además de la estructuración mediante programas presupuestarios, las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo articulan sus intervenciones públicas mediante diferentes acciones y programas públicos, que no necesariamente mantienen una relación *uno a uno* con los programas presupuestarios. Es decir, es posible que un mismo programa presupuestario contenga los recursos públicos que se ejercen mediante diferentes intervenciones (acciones y programas públicos).

Para contar con una base de información homogénea sobre dichas intervenciones públicas, la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (SPPC), integra un inventario de intervenciones denominado Sistema de Monitoreo de Acciones y Programas Públicos (SIMAPP), en el que se registran las intervenciones específicas que implementan 18 dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, ya sea con la finalidad de atender una problemática específica mediante un programa público que entregue apoyos específicos, o bien, mediante la oferta de algún servicio abierto a la población (acciones).

Para el inicio del ejercicio 2020, el SIMAPP contó con 116 acciones y programas públicos registrados, que representan 242 modalidades de apoyo o entregables puntuales, mismos que se pueden considerar como la oferta institucional de apoyos ofrecidos por las 18 dependencias y entidades responsables de su ejecución.

Como ya se mencionó, estas acciones y programas no mantienen necesariamente una correspondencia *uno a uno* con programas presupuestarios. En total, las 116 intervenciones públicas registradas en el SIMAPP se relacionan con 57 programas presupuestarios, 31 de

los cuales corresponden a su vez con programas Sujetos a Reglas de Operación, y los 26 restantes corresponden con programas presupuestarios de alguna otra modalidad.

Gráfico 2: Distribución de programas presupuestarios sujetos a ROP y programas presupuestarios asociados con acciones y programas públicos, 2020



Fuente: elaboración propia con base en el Decreto del Presupuesto de Egresos para el Estado de Jalisco, 2020. SHP, y Sistema de Monitoreo de Acciones y Programas Públicos (SIMAPP), 2020. SPPC, consultado el 19 de junio de 2020.

El escenario que se ha ilustrado anteriormente permite visualizar un mapa en el que se combinan diferentes capas de información: por un lado, la información de carácter presupuestal establecida en el Decreto de Presupuesto de Egresos relacionada con los programas presupuestarios Sujetos a Reglas de Operación; y por otro lado, la información de carácter programática que se describe en el SIMAPP, para las 116 intervenciones públicas inventariadas. Con esta radiografía es posible dimensionar con mayor precisión el nivel de recursos públicos que se destinan a los programas de apoyo en el Gobierno de Jalisco.

De acuerdo con el SIMAPP el presupuesto inicial asignado a las intervenciones inventariadas en dicho sistema, equivale para el ejercicio fiscal 2020 a 6,360 millones de pesos. Por otro lado, el presupuesto sujeto a reglas de operación según el Decreto del Presupuesto de Egresos equivale a 9,275 millones de pesos. Sin embargo, entre los 55 programas Sujetos a Reglas de Operación, el presupuesto asignado en el capítulo 4000-Transferencias, Subsidios y Subvenciones sólo representa 5,072 millones de pesos.

Tabla 2: Cantidad de programas y presupuesto asignado al capítulo 4000 para el ejercicio fiscal 2020, por tipo de programa presupuestario

	Cantidad de programas Presupuestarios 1/	Presupuesto asignado a capítulo 4000, 2020 (millones de pesos)
Programas presupuestarios sujetos a ROP y <i>no asociados</i> con Acciones o Programas en el SIMAPP	24	\$1,633.61
Programas presupuestarios no sujetos a ROP, pero asociados con Acciones y Programas de SIMAPP	21	\$1,702.69
Programas presupuestarios sujetos a ROP y asociados con Acciones y Programas de SIMAPP	31	\$3,438.66
TOTAL	76	\$6,774.96

Fuente: elaboración propia con base en el Decreto del Presupuesto de Egresos para el Estado de Jalisco, 2020. SHP, y Sistema de Monitoreo de Acciones y Programas Públicos (SIMAPP), 2020. SPPC, consultado el 19 de junio de 2020.

1/ Se identificaron únicamente 76 programas presupuestarios en total, toda vez que cinco de los 26 Programas Presupuestarios que se señalan en el SIMAPP como fuente del presupuesto asignado, y que no formaban parte del grupo de programas sujetos a ROP, no se encontraron previstos en el Decreto del Presupuesto de Egresos para el Estado de Jalisco en 2020. Una posible explicación es que se trata de programas presupuestarios del ámbito federal.

Para contar con una mejor aproximación respecto del presupuesto destinado a otorgar apoyos, se realizó un análisis cruzado de las dos fuentes de información revisadas: de esa forma se identificaron 76 programas presupuestarios descritos en el diagrama de Venn que antecede, y se consideró únicamente el presupuesto asignado al capítulo 4000-Transferencias, Subsidios y Subvenciones.

Con base en esta selección se obtuvo que el presupuesto asignado a programas de apoyo puede ser del orden de 6,774 millones de pesos, cifra que se encuentra por encima de los 6,360 millones de pesos que se informan en el SIMAPP; y ambas muy inferiores a los 9,275 que se informan como gasto sujeto a Reglas de Operación en el Decreto del Presupuesto de Egresos, para 2020.

IV. Importancia del tema

Evaluar la importancia de los programas de apoyo, ya sea en su modalidad de subsidios o subvenciones, o en forma de otras ayudas sociales, es complejo pues existe la tentación de afirmar que, en cualquier circunstancia, es imperante intervenir, y no hacerlo implicaría que se generen problemas mayores.

Una afirmación como la referida en el párrafo anterior requiere de matices. Es innegable que el Estado debe intervenir mediante programas en ciertas circunstancias, ya sea redistribuyendo recursos u otorgando bienes o servicios que de otra manera no sería redituable su provisión por particulares o que, aun siéndolo, dejaría a muchos sin la posibilidad de disfrutarlos.

Sin embargo, dado que toda intervención del Estado debe justificarse, ésta debe contar, aunque sea de forma implícita, con una teoría de cambio,⁴ para lo cual es necesario que se dé cuenta de la relevancia del problema que se busca corregir, los instrumentos que se emplearán para ello y los objetivos que se persiguen. De tal manera, la relevancia de cualquier intervención consiste en si los resultados de éstas contribuyen al logro de objetivos planteados y en última instancia, si tienen o no un impacto en la condición negativa que busca corregir.

Por último, aunque los programas de apoyo cuenten con las características mencionadas, esto no garantiza que los resultados sean satisfactorios, pero cuentan al menos con los elementos que permiten evaluar resultados y con ello, en caso de no lograr los objetivos deseados, se pueda replantear la intervención y orientar con mayor precisión la gestión hacia los propósitos deseados.

⁴ Una teoría de cambio es en términos muy generales la explicación de una causalidad, en la que se establece de forma expresa el vínculo entre una necesidad identificada, el problema o problemas que la generan, las soluciones para corregir o paliar sus efectos, y el cambio en la población que recibe la intervención.

Cronología de las primeras decisiones

Durante los últimos meses, el Gobierno de Jalisco ha tomado un conjunto de decisiones, derivadas de la coyuntura que representa la propagación SARS-CoV-2 y sus consecuencias en la entidad. Entre estas, se han realizado reasignaciones presupuestales que afectan a los programas de apoyo originalmente autorizados.

En este contexto, y como parte de las primeras acciones para la atención de la emergencia sanitaria, se publicó el *Acuerdo con el que se emiten las medidas para “prevenir, contener, diagnosticar y atender la pandemia de COVID-19”*, en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” el día 16 de marzo de 2020. Entre otras medidas ahí establecidas, específicamente en el Acuerdo Cuarto, se instruye a la Secretaría de la Hacienda Pública para que realice las modificaciones, adecuaciones y los ajustes presupuestales necesarios que permitan solventar las necesidades de gasto público de las Dependencias y Entidades del Gobierno de Jalisco en el marco de la emergencia sanitaria; así como la autorización para incorporar la partida presupuestal 4418 *Ayuda para erogaciones imprevistas (pandemia de COVID-19)*, al presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2020.

Posteriormente, el 24 de marzo se publicó en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”, el Acuerdo mediante el cual se crea el *Plan Jalisco COVID-19*. En este se anunció el primer paquete de medidas económicas de emergencia para atender los efectos de la emergencia sanitaria, por mil millones de pesos divididos en tres distintos tipos de apoyos.

Tabla 3: Presupuesto asignado al Plan Jalisco Covid- 19 y sus modificaciones

Destino previsto en el Plan Jalisco Covid-19	Auerdo DIELAG/ACU 018/2020 (24 de marzo 2020)	Modificación acuerdo DIELAG/ACU 018/2020 (03 de junio 2020)	Asignación final
Mantenimiento de empleos de las micro y pequeñas empresas (Programa Protección al Empleo Formal)	450 mdp	-60 mdp	390 mdp
Apoyo a los productores de maíz en la entidad, a través de la creación de un Fideicomiso	150 mdp	-	150 mdp
Personas en actividades económicas no formales o en condición de autoempleo (Programa Protección al Ingreso)	400 mdp	200 mdp 60 mdp	660 mdp
TOTAL	1,000 mdp	200 mdp	1,200 mdp
Fuente: elaboración propia con base en Acuerdo del Gobernador DIELAG/ACU/018/2020, publicado el 24 de marzo de 2020 en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”, y sus modificaciones publicadas en el mismo medio el 03 de junio.			

El 03 de junio se publicaron modificaciones, que consistían un incremento por 200 mdp que se aplicaron al programa Protección al Ingreso. Asimismo, se reasignaron 60 mdp que inicialmente habían sido asignados al Programa Protección al Empleo, para asignarlos al Programa Protección al Ingreso, como se muestra en la tabla anterior.

Entre el 25 de marzo y el 30 de mayo, se publicaron en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”, las Reglas de Operación (ROP) o Lineamientos para seis programas públicos operados por las Secretarías del Sistema de Asistencia Social, de Desarrollo Económico (en coordinación con el Consejo Estatal de Promoción Económica, y el Fondo Jalisco de Fomento Empresarial), y de Cultura.

Por otra parte, se publicaron en el sitio web de transparencia focalizada con motivo del coronavirus⁵ otros tres apoyos del Gobierno del Estado. Dos de estos son operados por el Fondo Jalisco de Fomento Empresarial, mismos que no cuentan con ROP o Lineamientos publicados en el Periódico Oficial. El tercero es operado por la Secretaría de Asistencia Social, el Sistema DIF Jalisco y la Secretaría de Seguridad Pública, para el que se publicó un Protocolo de Apoyo.

El propio sitio web concentra información oficial que incluye, entre otros: temas de interés general sobre la pandemia, estadísticas en salud, acciones emprendidas por el gobierno, así como un apartado de transparencia focalizada. Este micrositio puede servir como insumo para el seguimiento, evaluación y control respecto de las intervenciones gubernamentales en el contexto de la pandemia en la entidad.

La contingencia por el SARS-CoV-2 se mantiene activa en Jalisco, así como las acciones gubernamentales que se han tomado en torno a la emergencia, que incluye las afectaciones presupuestales de los programas de apoyo originalmente autorizados, así como la posibilidad de crear nuevos programas. Por esta razón resulta pertinente y relevante dar puntual seguimiento a las medidas y acciones implementadas por el Gobierno de Jalisco en torno a los programas que de esta situación deriven.

⁵ Consultable en <https://coronavirusjalisco.gob.mx>.

V. Obligaciones en la materia

No obstante que la pandemia generó una situación de excepcionalidad que demandó celeridad en la intervención del Estado, esto no suspende la vigencia de las disposiciones que norman los programas públicos, por lo que se revisaron un conjunto de leyes que regulan su diseño y operación con el objetivo de identificar los atributos necesarios para llevar a cabo la evaluación del riesgo.

Estos atributos se agruparon en los siguientes temas: diseño, operación, evaluación y rendición de cuentas, así como de las facultades y obligaciones en temas específicos durante situaciones de excepción.

Sobre el diseño de los programas

Los programas de apoyo que otorga el Estado tienen como finalidad principalmente favorecer el acceso a mejores niveles de bienestar, a través de educación, salud, protección y asistencia social, por citar algunos ejemplos; así como promover el desarrollo económico, mediante el fomento la producción y el consumo (CONAC:⁶ CFG⁷).

Estos se brindan mediante subsidios o subvenciones cuando los beneficios se destinan a actividades prioritarias o de interés general, están sujetos a una temporalidad y no se exige una contrapartida; o a través de ayudas sociales, cuando su destino tiene un propósito social y no existe una condición temporal para su otorgamiento, como la asistencia social o el auxilio en caso de eventos particulares cuyas consecuencias sean catastróficas (CONAC: CEIGF⁸).

Cuando un programa se articula en forma de subsidio debe identificar a la población objetivo, esto es, aquella población que cumple con las características definidas y los requisitos para ser beneficiaria; el propósito o destino principal y la temporalidad para su otorgamiento

⁶ Consejo Nacional de Armonización Contable.

⁷ Clasificador Funcional del Gasto.

⁸ Clasificación Económica de los Ingresos, de los Gastos y del Financiamiento de los Entes Públicos.

(LDFFEM,⁹ 13, VII), así como incorporar en sus objetivos un enfoque de género (DPEEJ2020,¹⁰ 19, segundo párrafo), antidiscriminatorio (LDSEJ,¹¹ 16, V) y, cuando correspondan a programas de desarrollo social, debe privilegiar el principio de equidad (LDSEJ, 16, V).

Adicionalmente, los subsidios deben contar con ROP, mismas que deben ser elaboradas y publicadas por las entidades y dependencias que los entreguen a más tardar el 31 de marzo (DPEEJ2020, 19, primer párrafo). Las ROP deben incluir, además de lo señalado en el párrafo anterior: sus objetivos, el problema público que atiende, la cobertura geográfica, los tipos de apoyo, los montos máximos y los criterios de elegibilidad y selección de beneficiarios (DPEEJ2020, 19, quinto párrafo).

Sobre la operación de los programas

Operación, implementación o ejecución son términos que se utilizan indistintamente para referirse al proceso en que el diseño de una política o programa público se transforma en acción y en el cual interactúan actores, recursos e instituciones para el logro de sus objetivos. En los párrafos siguientes se detallan las disposiciones normativas de la legislación local sobre la operación de los programas de apoyo.

Obligaciones del Ejecutivo en la operación de los programas

En lo que respecta a los programas de apoyo, corresponde al Gobernador del Estado de Jalisco determinar la forma de aplicar presupuestalmente los subsidios (LPCGP,¹² 57). La operación de dichos programas debe seguir el criterio de garantizar que los recursos se entreguen a la población objetivo (LPCGP, 57, II).

⁹ Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

¹⁰ Decreto del Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco 2020

¹¹ Ley de Desarrollo Social del Estado de Jalisco.

¹² Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco.

Para el caso particular de los programas sociales, el Gobierno del Estado debe implementar campañas de difusión con el propósito de que la población conozca de la oferta de programas sociales de manera general. En estas campañas debe cuidarse que se detallen las ROP y que se especifiquen los beneficios de los mismos (LDSEJ, 28).

Reglas de operación de los programas de apoyo

Las ROP de los programas de apoyo deben elaborarse tomando en consideración la Guía que emiten la SHP y la SPPC, misma que debe publicarse el 1 de febrero en sus respectivos sitios web (DPEEJ2020, 19, tercer párrafo). Aunado a la emisión de la Guía, la SHP y la SPPC deben revisar los proyectos de ROP que las dependencias elaboren, así como emitir una valoración con base en sus ámbitos de competencia (DPEEJ2020, 19, cuarto párrafo).

Así, con el propósito de regular la operación de los programas de apoyo, sus ROP deben especificar las características de los entregables que suministrará el programa, los procesos operativos para su instrumentación y los criterios para la integración del padrón de beneficiarios (DPEEJ2020, 19, quinto párrafo, incisos g, h, i, l).

La participación de la sociedad civil en la operación de los programas

En lo que respecta a los programas y acciones contemplados en la Política Estatal de Desarrollo Social (incluyendo los programas de apoyo), éstos deben contar con la participación ciudadana en su gestión y evaluación (LDSEJ, 16, VI) y la misma debe ser fomentada por la Secretaría del Sistema de Asistencia Social (LDSEJ, 14, VIII). En ese sentido, la propia Secretaría es responsable de fomentar la participación de instituciones de carácter económico, social y de investigación en la gestión, supervisión y evaluación de la Política Estatal de Desarrollo Social (LDSEJ, 14, XII).

Sobre la evaluación y la rendición de cuentas de los programas

El ejercicio de los recursos públicos destinados a los programas de apoyo, al igual que el resto del gasto público, se debe apegar a los principios de eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez (primer párrafo, artículo 134, CPEUM¹³). Para lograrlo, el ejercicio de dichos recursos se debe someter a procesos de evaluación por parte de las diferentes instancias técnicas que correspondan en los ámbitos federal, estatal y municipal (segundo párrafo, artículo 134, CPEUM).

Indicadores

Para que los programas de apoyo se orienten hacia resultados y sea posible evaluar su desempeño, diversas disposiciones prevén la necesidad de contar con *indicadores*. Por ejemplo, en Jalisco las ROP de las que dispongan los programas de apoyo deben incluir la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa presupuestario con el que se relacionan (DPEEJ2020, 19, quinto párrafo, inciso j). Por su parte, la legislación local en materia de programas sociales señala que estos deben sujetarse a indicadores de desempeño (LDSEJ, 35), y que en las ROP con que cuenten se deben incluir los indicadores para su seguimiento (LDSEJ, 27 bis). Para el caso de los programas de promoción económica, se debe dar un puntual seguimiento de indicadores de productividad de cada uno de los programas que hayan sido autorizados, con la finalidad de medir su impacto (LDEEJ, 63).

Evaluación

Por otro lado, existen disposiciones que establecen obligaciones en materia de *evaluación*. Por ejemplo, las ROP de los programas de apoyo deben establecer los mecanismos de seguimiento, y evaluación necesarios para su operación (DPEEJ2020, 19, quinto párrafo, inciso k). Por su parte, la legislación local en materia de desarrollo social prevé que las ROP de los programas sociales deben especificar mecanismos o instrumentos relacionados con la evaluación y la rendición de cuentas, tales como las medidas de comprobación del gasto del recurso, y los mecanismos de verificación de resultados (LDSEJ, 27 bis). Además, el Consejo

¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estatal de Desarrollo Social tiene la tarea de verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas establecidas en los programas de desarrollo social (LDSEJ, 45, V).

Transparencia y rendición de cuentas

Para que los programas de apoyo rindan cuentas, en el Decreto de Presupuesto de Egresos se estableció que sus ROP deben incluir mecanismos de transparencia y rendición de cuentas (DPEEJ2020, 19, quinto párrafo, inciso I), como son los medios de publicación de información del programa, los canales de difusión y los criterios para la integración del padrón de beneficiarios. Y si se trata de programas de desarrollo social, dentro de esas medidas se incluye la difusión del padrón único de beneficiarios y los mecanismos de participación social y ciudadana (LDSEJ, 27 bis).

En materia de difusión de información, se prevé que la Secretaría de la Hacienda Pública publique información sobre los programas de apoyo en su sitio web (LPCGCP, 57, segundo párrafo). Cuando se trate de programas sociales, corresponde a la Secretaría del Sistema de Asistencia Social informar a la sociedad sobre todas aquellas acciones realizadas en materia de desarrollo social en la Entidad (LDSEJ, 14, X).

Sobre las excepciones en situaciones de emergencia

Para los nuevos programas de apoyo que hayan sido autorizados, y que no estén previstos en el Decreto de Presupuesto, deberán elaborarse Reglas de Operación y ser publicadas antes de ejercer los recursos (DPEEJ2020, 19, sexto párrafo).

Estos programas de apoyo de nueva creación pueden autorizarse a partir de situaciones extraordinarias, especiales, urgentes o de emergencia. Para ello la legislación en materia de desarrollo económico y de desarrollo rural sustentable, contemplan la entrega de apoyos y estímulos en dichos casos.

Legislación en materia de desarrollo económico.

La Secretaría de Desarrollo Económico, en caso necesario, puede proponer al Gobernador que declare emergencia económica, así como los programas que contribuyan a la generación de empleos y a que las micro, pequeñas y medianas empresas puedan subsistir durante el tiempo que dure la emergencia (LDEEJ,¹⁴ 26, XIV).

Durante el periodo de la emergencia económica, el Consejo Estatal de Promoción Económica, puede ampliar o modificar las actividades económicas para su promoción y apoyo de manera extraordinaria, o cuando se haga una reclasificación del sector, rama o región que necesite de un apoyo especial o urgente (LDEEJ, 10, III-IV). Asimismo, el programa que se ejecute durante dicho periodo de emergencia deberá tener una temporalidad definida (LDEEJ, 12, párrafo séptimo).

Legislación en materia de desarrollo rural sustentable.

Los apoyos y subsidios en materia de desarrollo rural, forman parte del universo de programas de apoyo que otorga el Gobierno del Estado. Así, el Consejo Estatal para el Desarrollo Rural Sustentable puede solicitar al Gobernador la creación de aquellos programas necesarios o emergentes ante circunstancias que así lo justifiquen (LDRSEJ,¹⁵ 20, III a)); asimismo, los estímulos que se otorguen a los productores pueden ser en especie o en servicios agropecuarios, para la producción o comercialización, y éstos podrán ser de carácter permanente, extraordinario o especial (LDRSEJ, 46).

¹⁴ Ley de Desarrollo Económico del Estado de Jalisco.

¹⁵ Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Jalisco.

VI. Resultados del análisis

Con la finalidad de analizar el grado de riesgo de desempeño que presentan los programas de apoyo y estar en posibilidades de identificar áreas de oportunidad asociadas a ellos, se realizó un análisis a partir de 15 variables divididas en tres secciones: en materia de diseño de los programas, en materia de operación de los programas, y en materia de evaluación y rendición de cuentas (véase Anexo 2, para conocer la metodología). En el presente apartado se detalla la información recibida que fue sujeta a análisis, y se identifican las áreas de riesgos de los programas revisados.

Información recibida

La Auditoría Superior del Estado de Jalisco, mediante oficio 1243/2020 de fecha 05 de junio del año en curso, solicitó información al Gobierno del Estado sobre aquellos programas y apoyos destinados a atender la emergencia sanitaria ocasionada por el SARS-CoV-2.¹⁶ En respuesta al oficio en mención, la Secretaría de la Hacienda Pública, remitió el oficio número SHP/DGA/DAI/0249/2020 de fecha 22 de junio, con el que se presentó la información proveniente de las siguientes Dependencias y programas:

Tabla 4: Programas destinados a atender la emergencia sanitaria ocasionada por el SARS-CoV-2, por dependencia

Dependencia	Programa
Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO)	- Protección al Empleo Formal
Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER)	- Fideicomiso para Coberturas de Precios de Maíz del Estado de Jalisco (FICOPREM)

¹⁶ La información solicitada fue la siguiente: 1) Objetivo de los programas y apoyos, 2) Reglas de Operación, 3) Dependencia encargada de ejecutar el programa o apoyo, 4) Monto del Presupuesto Asignado, 5) Padrón de beneficiarios, 6) Temporalidad del programa o apoyo, 7) Procedimiento de adjudicación, 8) Partidas presupuestales afectadas por la implementación de dichos programas o apoyos, y 9) Asignaciones presupuestales de la partida 4418 *Ayuda para erogaciones imprevistas* que incluya monto, fecha, dependencia y objeto de la asignación.

Dependencia	Programa
Secretaría del Sistema de Asistencia Social (SSAS)	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo a las OSC - Jalisco por la Nutrición - Mujeres Líderes de Hogar
Secretaría de Cultura	<ul style="list-style-type: none"> - SumArte en Casa
Secretaría del Trabajo y Previsión Social del Estado de Jalisco	<ul style="list-style-type: none"> - Protección al Ingreso
Fuente: elaboración propia con base en la información suministrada por el Ejecutivo mediante el oficio SHP/DGA/DAI/0249/2020	

Padrones de beneficiarios

De los siete programas de los que se recibió información, los siguientes contaban con padrones de beneficiarios, a saber: Protección al Empleo Formal, Apoyo a las OSC, SumArte en Casa y Protección al Ingreso.

En el caso del *FICOPREM*, la SADER informó que, dado que a la fecha en que se envió la información aún no había sido emitida la convocatoria del programa, no se contaba con un padrón de beneficiarios. Por su parte, la SSAS comunicó que, respecto de los programas *Jalisco por la Nutrición* y *Mujeres Líderes de Hogar*, los padrones de beneficiarios se encontraban en proceso de conformación.

En la siguiente tabla se muestra el número de hombres, mujeres o personas morales que se encuentran registrados en los padrones de beneficiarios suministrados por los respectivos programas.

Tabla 5: Beneficiarios por programa

Programa	Personas morales	Personas físicas		
		Hombres	Mujeres	No especificado
<i>Protección al Empleo Formal</i>	1,865	1,393	1,117	-
<i>Protección al Ingreso</i>	-	56,712	63,944	-
<i>Apoyo a las OSC</i>	18	-	-	-
<i>SumArte en Casa</i>	-	-	-	869
Total	1,883	58,105	65,061	869

Fuente: elaboración propia con base en los padrones de beneficiarios enviados por las dependencias responsables de la ejecución de los programas, como parte del oficio SHP/DGA/DAI/0249/2020.

Información publicada

Adicionalmente a los programas de los que las dependencias entregaron información, en el micrositio <https://coronavirus.jalisco.gob.mx>, en el apartado de Transparencia Focalizada, se encuentra información sobre “Otros apoyos del Gobierno de Jalisco”: *Protocolo Jalisco sin Hambre*, operado por la SSAS, el Sistema DIF Jalisco, Sistemas DIF Municipales y la Secretaría de Seguridad; *Covid-19 16+* y *Apoyo a Mujeres*, ambos operados por el Fondo Jalisco de Fomento Empresarial (FOJAL). De estos tres apoyos adicionales, no se hizo mención en la información enviada por el Gobierno de Jalisco, como parte de la respuesta a la solicitud emitida por la ASEJ.

Orientación de los programas para mitigar los efectos de la emergencia sanitaria

Los programas aquí analizados se enmarcan dentro del contexto de la emergencia ocasionada por la pandemia del SARS-CoV-2. Por lo que, además de las disposiciones que se encuentran previstas en ordenamientos legales, estos programas se sustentan a partir de un decreto o acuerdo emitido por el Gobernador del Estado, donde se establece su creación o, en su caso, el reforzamiento de aquellos que ya operaban previo a la pandemia.

Adicionalmente, en los instrumentos normativos (ROP o Lineamientos) de estos programas, se analizaron un mínimo de elementos en correspondencia con la emergencia, tales como: a) el problema público identificado, sus causas, consecuencias y su dimensionamiento; b) la previsión de su ejecución, que esta sea transitoria en función de la situación emergente; y c) la afectación de las condiciones de la población objetivo en función de la emergencia.

En este sentido, cuatro de los siete programas analizados se establecieron a partir de un acuerdo específico del Gobernador de Jalisco¹⁷ en el que se contempla su creación, mientras que los programas *Mujeres Líderes de Hogar*, *Apoyo a las OSC* y *Jalisco por la Nutrición*, no se incluyeron en un Acuerdo específico,¹⁸ debido a que estos últimos no son de nueva creación.

Se identificó que el problema público identificado en los documentos normativos no guarda relación directa con la emergencia en la mayoría de los programas. Para cumplir esta condición tendrían que estar vinculados con sus causas, consecuencias, así como con su magnitud o dimensionamiento. Solamente en los casos de *Protección al Empleo Formal* y *SumArte en Casa* se pudo establecer una relación clara con el problema.

¹⁷ Los acuerdos ACU 018/2020, ACU 033/2020, publicados en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” los días 24 de marzo y 26 de mayo de 2020, respectivamente. Contemplan la creación de los programas Protección al Ingreso, Protección al Empleo Formal y el FICOPREM, así como el programa Sumarte en Casa.

¹⁸ El Acuerdo DIELAG ACU 013/2020 Publicado el 16 de marzo de 2020, dispone de manera general, las medidas para prevenir, contener, diagnosticar y atender la pandemia de COVID-19 que deberán tomar las Dependencias del Ejecutivo, sin que se identifique algún programa o tipo de apoyo en específico.

Para esos mismos dos programas fue posible establecer una relación entre la población objetivo, que ha visto afectada su situación dado el problema, con el contexto de la emergencia. Para el programa *Protección al Ingreso* también se identificó una relación directa con la población afectada.

Finalmente, solo en dos de los programas (*Protección al Empleo Formal* y *FICOPREM*) se prevé la ejecución transitoria del programa. Sin embargo, para ninguno de estos fue posible relacionar la ejecución de los mismos, de manera directa, con la emergencia sanitaria.

Áreas con riesgo en materia de Diseño

Para identificar las áreas de oportunidad relacionadas con riesgos en el diseño de los programas, se tomaron en consideración las disposiciones que se encuentran previstas en ordenamientos legales y se definieron para cada una, atributos que permiten medir el grado en que estos se apegan a lo ahí dispuesto. Los aspectos evaluados en materia de diseño fueron los siguientes:

1. El *problema público* que se quiere mitigar;
2. La *población objetivo* que se busca atender;
3. El *objetivo* que persigue el programa;
4. *Enfoque de género* en la intervención; y
5. Los *criterios de selección* de beneficiarios.

Para estos, se definió una rúbrica de tres niveles, de los cuales, el primero se asignó cuando se observaron todos los atributos deseables; por ejemplo, para evaluar la definición del problema público se estableció que este debe contener, además del problema mismo, sus *causas*, *consecuencias* y su *magnitud*. El segundo nivel, cuando aun no contando con todos los atributos previstos en el primer nivel, se observaron la mayoría o los indispensables; y por último, el tercero para cuando no se observó ninguno.

Problema público

De acuerdo con la metodología de marco lógico, un problema público debe contar por lo menos con la identificación de sus causas, sus posibles consecuencias y la magnitud de su afectación. Usando ese criterio, se encontró que, no obstante, todos los programas cuentan

con una definición explícita del problema que buscan mitigar, en solo algunos hay una aproximación de su dimensión, principalmente a través de la estimación de la población potencialmente afectada. La siguiente tabla describe los resultados de la valoración.

<i>¿El instrumento normativo (ROP o lineamientos) define el problema público que atiende?</i>		
Programa	Valor	Respuesta
Apoyo a OSC	1	Sí, describe el problema, sus causas, consecuencias y dimensiona su magnitud.
FICOPREM	0	Se define el problema, pero solo se especifica uno de los siguientes elementos: sus causas, sus consecuencias y su magnitud; o no se define el problema.
Jalisco por la nutrición	0.5	Sí, describe el problema, pero solo especifican dos de los siguientes elementos: sus causas, sus consecuencias o su magnitud.
Mujeres Líderes de Hogar	1	Sí, describe el problema, sus causas, consecuencias y dimensiona su magnitud.
Protección al empleo formal	0.5	Sí, describe el problema, pero solo especifican dos de los siguientes elementos: sus causas, sus consecuencias o su magnitud.
Protección al Ingreso	0.5	Sí, describe el problema, pero solo especifican dos de los siguientes elementos: sus causas, sus consecuencias o su magnitud.
SumArte en Casa	1	Sí, describe el problema, sus causas, consecuencias y dimensiona su magnitud.

Fuente: elaboración propia con base en la valoración del riesgo realizada a siete programas de apoyo cuya información fue suministrada por la Secretaría de la Hacienda Pública, mediante el oficio SHP/DGA/DAI/0249/2020.

Población objetivo

A efecto de evaluar si los programas están correctamente focalizados, se evaluó si cuentan con una población que se puede cuantificar y si es congruente con el problema público

definido. El resultado es que solo el *FICOPREM* no cumple con esos dos atributos.¹⁹ En la siguiente tabla se aprecia el resultado para cada programa:

<i>¿El instrumento normativo (ROP o lineamientos) define la población objetivo?</i>		
Programa	Valor	Respuesta
Apoyo a OSC	1	Sí, es congruente con el problema público y sus características permiten cuantificarla.
FICOPREM	0	Sí, pero no es congruente con el problema público ni es cuantificable; o no se describe la población objetivo.
Jalisco por la nutrición	1	Sí, es congruente con el problema público y sus características permiten cuantificarla.
Mujeres Líderes de Hogar	1	Sí, es congruente con el problema público y sus características permiten cuantificarla.
Protección al empleo formal	1	Sí, es congruente con el problema público y sus características permiten cuantificarla.
Protección al Ingreso	1	Sí, es congruente con el problema público y sus características permiten cuantificarla.
SumArte en Casa	1	Sí, es congruente con el problema público y sus características permiten cuantificarla.

Fuente: elaboración propia con base en la valoración del riesgo realizada a siete programas de apoyo cuya información fue suministrada por la Secretaría de la Hacienda Pública, mediante el oficio SHP/DGA/DAI/0249/2020.

Objetivo del programa

En términos de gestión para resultados, la definición del objetivo principal de un programa debe considerar a la población que atiende y un cambio positivo en ésta como consecuencia de la entrega de algún apoyo. En ese sentido, la mayoría de los programas cuentan con objetivos articulados de esa forma. Es pertinente señalar que los programas que no cumplen esto, *SumArte en Casa* y *Jalisco por la nutrición*, es porque el primero establece dos objetivos, uno relacionado con el apoyo que otorga y otro que no guarda relación directa con

¹⁹ El fideicomiso en cuestión aún no cuenta con lineamientos o Reglas de Operación, por lo que al momento de la evaluación, solo se consideraron los elementos que fue posible encontrar en el documento denominado "Objetivos y programas de apoyo" remitido por la SADER como parte de la respuesta al oficio 1243/2020.

la intervención, pues no se vincula con la población que recibe el apoyo; y el segundo porque el objetivo solo contempla un estado deseado y omite la población objetivo. En la siguiente tabla se desglosa el resultado.

<i>¿El instrumento normativo (ROP o lineamientos) prevé objetivos?</i>		
Programa	Valor	Respuesta
Apoyo a OSC	1	Sí, y estos expresan un cambio positivo en la población que recibe los apoyos.
FICOPREM	1	Sí, y estos expresan un cambio positivo en la población que recibe los apoyos.
Jalisco por la nutrición	0.5	Sí, pero solo expresan un estado deseado, pero no se vincula con la población que recibe el apoyo.
Mujeres Líderes de Hogar	1	Sí, y estos expresan un cambio positivo en la población que recibe los apoyos.
Protección al empleo formal	1	Sí, y estos expresan un cambio positivo en la población que recibe los apoyos.
Protección al Ingreso	1	Sí, y estos expresan un cambio positivo en la población que recibe los apoyos.
SumArte en Casa	0	No expresan estados deseados ni la población que recibe los apoyos; o no contemplan objetivos.

Fuente: elaboración propia con base en la valoración del riesgo realizada a siete programas de apoyo cuya información fue suministrada por la Secretaría de la Hacienda Pública, mediante el oficio SHP/DGA/DAI/0249/2020.

Enfoque de género

Determinar si un programa cuenta con un enfoque de género no es sencillo, sin embargo, sería deseable observar que un programa identifique en su diagnóstico si dentro del problema público que atiende hay o no brechas entre géneros y que tanto los apoyos que brinda como los mecanismos de atención se definan en consecuencia. De los programas revisados sólo el

programa *Mujeres Líderes de Hogar*²⁰ tiene este enfoque. A continuación, se describen los resultados por programa.

<i>¿El instrumento normativo (ROP o lineamientos) contempla un enfoque de género?</i>		
Programa	Valor	Respuesta
Apoyo a OSC	0	No contempla apoyos o mecanismos de atención diferenciada y carece de un diagnóstico que identifique si hay o no brechas entre géneros.
FICOPREM	0	No contempla apoyos o mecanismos de atención diferenciada y carece de un diagnóstico que identifique si hay o no brechas entre géneros.
Jalisco por la nutrición	0	No contempla apoyos o mecanismos de atención diferenciada y carece de un diagnóstico que identifique si hay o no brechas entre géneros.
Mujeres Líderes de Hogar	1	Sí, cuenta con un diagnóstico que identifica si hay o no brechas entre géneros, y contempla apoyos o mecanismos de atención en consecuencia.
Protección al empleo formal	0	No contempla apoyos o mecanismos de atención diferenciada y carece de un diagnóstico que identifique si hay o no brechas entre géneros.
Protección al Ingreso	0	No contempla apoyos o mecanismos de atención diferenciada y carece de un diagnóstico que identifique si hay o no brechas entre géneros.
SumArte en Casa	0	No contempla apoyos o mecanismos de atención diferenciada y carece de un diagnóstico que identifique si hay o no brechas entre géneros.

Fuente: elaboración propia con base en la valoración del riesgo realizada a siete programas de apoyo cuya información fue suministrada por la Secretaría de la Hacienda Pública, mediante el oficio SHP/DGA/DAI/0249/2020.

²⁰ Este programa sustituyó al programa “Apoyo a Mujeres Jefas de Familia” el cual operó durante el ejercicio fiscal 2019.

Criterios de selección

Los programas focalizados deben contar con criterios claros y congruentes con la población que buscan atender, de manera que la selección de beneficiarios sea imparcial y que estos efectivamente correspondan con la población objetivo. A partir de esos criterios, se encontró que sólo los programas *Jalisco por la nutrición* y *Mujeres Líderes de Hogar* cumplen con esto. Los demás, aunque tienen criterios explícitos en general, también presentan algunos criterios que o no se aclara lo suficiente o es ambiguo en términos de su interpretación. La siguiente tabla describe los resultados del análisis.

<i>¿El instrumento normativo (ROP o lineamientos) establece los criterios de elegibilidad?</i>		
Programa	Valor	Respuesta
Apoyo a OSC	0.5	Sí, pero los criterios de elegibilidad no son claros o no son congruentes con la población objetivo.
FICOPREM	0	No se definen criterios de elegibilidad, o estos contemplan solo los requisitos.
Jalisco por la nutrición	1	Sí, los criterios de elegibilidad son claros y congruentes con la población objetivo.
Mujeres Líderes de Hogar	1	Sí, los criterios de elegibilidad son claros y congruentes con la población objetivo.
Protección al empleo formal	0.5	Sí, pero los criterios de elegibilidad no son claros o no son congruentes con la población objetivo.
Protección al Ingreso	0.5	Sí, pero los criterios de elegibilidad no son claros o no son congruentes con la población objetivo.
SumArte en Casa	0.5	Sí, pero los criterios de elegibilidad no son claros o no son congruentes con la población objetivo.

Fuente: elaboración propia con base en la valoración del riesgo realizada a siete programas de apoyo cuya información fue suministrada por la Secretaría de la Hacienda Pública, mediante el oficio SHP/DGA/DAI/0249/2020.

Riesgos en materia de diseño

Con base en el análisis realizado se concluye que existen los siguientes riesgos en el diseño de los programas:

- A. *Riesgo en materia del problema público.* Toda vez que cuatro programas no dimensionan la magnitud del problema público que buscan mitigar, es altamente probable que se desconozca en qué medida la intervención atiende el problema en cuestión. Por ello, se recomienda a las dependencias responsables de operar los programas que no cumplen con ese atributo, estimar en términos cuantitativos la magnitud del problema, de tal forma que sea factible evaluar el alcance de la intervención.
- B. *Riesgo en materia de enfoque de género.* En virtud de que seis de los siete programas no cuentan con un diagnóstico que identifique si hay o no brechas entre géneros en el problema público que buscan atender, como tampoco prevén apoyos o mecanismos de atención diferenciados, es muy probable que, de existir estas brechas, los resultados de su intervención se vean minados. Por lo cual, se recomienda que en lo sucesivo los programas que se diseñen cuenten con un diagnóstico en esos términos, de manera que, cuando así sea necesario, se contemplen acciones afirmativas que busquen resarcir diferencias entre géneros.
- C. *Riesgo en materia de criterios de selección.* A partir de que se identificó que cuatro programas cuentan con algún criterio de selección que no es suficientemente claro, o que es ambiguo en términos de su interpretación, existe la posibilidad que la selección de beneficiarios no sea objetiva e imparcial. Por lo tanto, se recomienda que en lo sucesivo los programas que se diseñen cuenten con criterios claros y congruentes con la población objetivo, pues de contar con esto, se garantiza que la población atendida sea efectivamente a la población objetivo.

Áreas con riesgo en materia de Operación

Con el propósito de identificar áreas de oportunidad relacionadas con riesgo en la operación de los programas de apoyo del Gobierno de Jalisco orientados a mitigar los efectos económicos de la emergencia sanitaria se definieron y analizaron cinco variables:

1. La relación entre el *entregable* con el problema público y la población objetivo;
2. Los *mecanismos de difusión* para el conocimiento del programa por parte de sus potenciales beneficiarios;
3. La información relacionada con la *instrumentación* del programa;

4. Los mecanismos de *participación ciudadana* previstos para la implementación del programa; y
5. La información del *padrón de beneficiarios* del programa.

Entregable del programa

En lo que respecta a los entregables, una amplia mayoría de los programas, seis de siete, presenta una relación congruente entre los bienes o servicios brindados, el problema público identificado y la población objetivo a la que se pretende suministrarlos. El *FICOPREM* es el único de estos siete programas que, al no especificar la problemática en la que pretende intervenir, cumple parcialmente con los atributos valorados. La tabla siguiente describe el estatus para cada programa.

<i>¿El entregable previsto en el instrumento normativo (ROP o Lineamientos) se relaciona congruentemente con la problemática y la población objetivo señalados en el propio instrumento normativo?</i>		
Programa	Valor	Respuesta
Apoyo a OSC	1	Sí, el entregable se relaciona congruentemente con la problemática y la población objetivo.
FICOPREM	0.5	Sí, el entregable se relaciona congruentemente con la problemática o la población objetivo.
Jalisco por la nutrición	1	Sí, el entregable se relaciona congruentemente con la problemática y la población objetivo.
Mujeres Líderes de Hogar	1	Sí, el entregable se relaciona congruentemente con la problemática y la población objetivo.
Protección al empleo formal	1	Sí, el entregable se relaciona congruentemente con la problemática y la población objetivo.
Protección al Ingreso	1	Sí, el entregable se relaciona congruentemente con la problemática y la población objetivo.
SumArte en Casa	1	Sí, el entregable se relaciona congruentemente con la problemática y la población objetivo.
Fuente: elaboración propia con base en la valoración del riesgo realizada a siete programas de apoyo cuya información fue suministrada por la Secretaría de la Hacienda Pública, mediante el oficio SHP/DGA/DAI/0249/2020.		

Mecanismos de difusión

Los programas de apoyo deben especificar los medios de difusión de los que dispondrán para que sus potenciales beneficiarios conozcan los detalles de acceso al mismo. En ese sentido, cinco de los siete programas evaluados prevén como medio de difusión únicamente el sitio web de la dependencia, mientras que los dos restantes no contemplan mecanismo de difusión alguno para el propósito anteriormente señalado. La siguiente tabla describe el resultado.

<i>¿El instrumento normativo (ROP o Lineamientos) del programa contempla mecanismos de difusión orientados a que los potenciales beneficiarios conozcan los detalles del mismo?</i>		
Programa	Valor	Respuesta
Apoyo a OSC	0.5	Sí, el instrumento normativo prevé la difusión del programa en sitios web oficiales u otros medios de difusión.
FICOPREM	0	No, el instrumento normativo no prevé mecanismos de difusión del programa orientados a que los potenciales beneficiarios conozcan los detalles del mismo.
Jalisco por la nutrición	0.5	Sí, el instrumento normativo prevé la difusión del programa en sitios web oficiales u otros medios de difusión.
Mujeres Líderes de Hogar	0.5	Sí, el instrumento normativo prevé la difusión del programa en sitios web oficiales u otros medios de difusión.
Protección al empleo formal	0.5	Sí, el instrumento normativo prevé la difusión del programa en sitios web oficiales u otros medios de difusión.
Protección al Ingreso	0.5	Sí, el instrumento normativo prevé la difusión del programa en sitios web oficiales u otros medios de difusión.
SumArte en Casa	0	No, el instrumento normativo no prevé mecanismos de difusión del programa orientados a que los potenciales beneficiarios conozcan los detalles del mismo.

Fuente: elaboración propia con base en la valoración del riesgo realizada a siete programas de apoyo cuya información fue suministrada por la Secretaría de la Hacienda Pública, mediante el oficio SHP/DGA/DAI/0249/2020.

Los programas que señalan el sitio web oficial de la dependencia como medio de difusión para que sus potenciales beneficiarios le conozcan son *Protección al Empleo Formal, Apoyo a las OSC, Mujeres Líderes de Hogar, Protección al Ingreso y Jalisco por la Nutrición*. Los programas que no señalan en sus instrumentos normativos medios de difusión alguno para su etapa de operación son el *FICOPREM* y *SumArte en Casa*.

Instrumentación

Para la valoración de la información relacionada con la instrumentación del programa provista en los dispositivos normativos se consideraron tres atributos deseables: definición de flujos de actividades, sus áreas responsables y los plazos para su realización. Éstos han sido considerados como las características mínimas para conocer de manera general la operación de un programa. Los resultados de la valoración en esta materia se describen en la siguiente tabla.

¿Es instrumento normativo (ROP o Lineamientos) contempla información relevante sobre la instrumentación del programa?		
Programa	Valor	Respuesta
Apoyo a OSC	0	No, el instrumento normativo no especifica información sobre la instrumentación del programa, o bien, sólo contempla uno de los atributos (flujo de actividades, áreas responsables de las actividades o plazo de las actividades).
FICOPREM	0	No, el instrumento normativo no especifica información sobre la instrumentación del programa, o bien, sólo contempla uno de los atributos (flujo de actividades, áreas responsables de las actividades o plazo de las actividades).
Jalisco por la nutrición	0.5	Sí, pero el instrumento no especifica alguno de los atributos (flujo de actividades, áreas responsables de las actividades o plazo de las actividades).
Mujeres Líderes de Hogar	0	No, el instrumento normativo no especifica información sobre la instrumentación del programa, o bien, sólo contempla uno de los atributos (flujo de actividades, áreas responsables de las actividades o plazo de las actividades).
Protección al empleo formal	0	No, el instrumento normativo no especifica información sobre la instrumentación del programa, o bien, sólo contempla uno de los atributos (flujo de actividades, áreas responsables de las actividades o plazo de las actividades).
Protección al Ingreso	0.5	Sí, pero el instrumento no especifica alguno de los atributos (flujo de actividades, áreas responsables de las actividades o plazo de las actividades).
SumArte en Casa	0	No, el instrumento normativo no especifica información sobre la instrumentación del programa, o bien, sólo contempla uno de los atributos (flujo de actividades, áreas responsables de las actividades o plazo de las actividades).
Fuente: elaboración propia con base en la valoración del riesgo realizada a siete programas de apoyo cuya información fue suministrada por la Secretaría de la Hacienda Pública, mediante el oficio SHP/DGA/DAI/0249/2020.		

Los casos mejor evaluados en este aspecto fueron *Protección al Ingreso* (que no obstante presenta actividades, no se describen a manera de flujo) y *Jalisco por la Nutrición* (que carece de plazos de ejecución de las actividades descritas). Los cinco programas restantes carecen de al menos dos de los atributos deseables, lo que puede dificultar la articulación del proceso de operación de éstos.

Participación ciudadana

Toda vez que es una condición deseable el hecho de que los programas públicos que entregan apoyos cuenten con el involucramiento de los ciudadanos durante la fase de implementación del mismo a manera de supervisión, se revisaron los mecanismos en la materia previstos en los instrumentos normativos de los programas que forman parte del presente análisis.

Tres programas (*Apoyo a las OSC, Mujeres Líderes de Hogar y Jalisco por la Nutrición*) contemplan la conformación de Comités de Contraloría Social para que funcionen durante la operación de los programas. Estos tres programas tienen en común pertenecer a la Secretaría del Sistema de Asistencia Social.

<i>¿El instrumento normativo (ROP o Lineamientos) contempla mecanismos de participación ciudadana que acompañen el proceso de instrumentación del programa?</i>		
Programa	Valor	Respuesta
Apoyo a OSC	0.5	Sí, pero el instrumento normativo contempla la conformación de Comités de Contraloría Social u otros mecanismos de participación ciudadana.
FICOPREM	0	No, el instrumento normativo no contempla mecanismos de participación ciudadana ex dure alguno.
Jalisco por la nutrición	0.5	Sí, pero el instrumento normativo contempla la conformación de Comités de Contraloría Social u otros mecanismos de participación ciudadana.
Mujeres Líderes de Hogar	0.5	Sí, pero el instrumento normativo contempla la conformación de Comités de Contraloría Social u otros mecanismos de participación ciudadana.
Protección al empleo formal	0	No, el instrumento normativo no contempla mecanismos de participación ciudadana ex dure alguno.
Protección al Ingreso	0	No, el instrumento normativo no contempla mecanismos de participación ciudadana ex dure alguno.
SumArte en Casa	0	No, el instrumento normativo no contempla mecanismos de participación ciudadana ex dure alguno.

Fuente: elaboración propia con base en la valoración del riesgo realizada a siete programas de apoyo cuya información fue suministrada por la Secretaría de la Hacienda Pública, mediante el oficio SHP/DGA/DAI/0249/2020.

Padrón de beneficiarios

Para la valoración de la integración del padrón de beneficiarios de los programas revisados se consideró que, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 8, fracción I, numeral 17 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, debían contar con la siguiente información para identificar el destino de sus recursos: nombre o razón social, edad, sexo, monto del apoyo otorgado y unidad territorial. En la siguiente tabla se desglosa el resultado del análisis para cada programa.

<i>¿El padrón de beneficiarios del programa integra elementos relevantes para la identificación del destino de los recursos empleados?</i>		
Programa	Valor	Respuesta
Apoyo a OSC	0.5	Sí, pero el padrón de beneficiario se integra con solamente dos de los siguientes atributos: el nombre de la persona física o moral beneficiada, el monto o beneficio recibido , unidad territorial, edad y sexo.
FICOPREM	0	No se cuenta con padrón de beneficiarios, o bien, el padrón se integra con uno o ninguno de los siguientes atributos: el nombre de la persona física o moral beneficiada, el monto o beneficio recibido, unidad territorial, edad y sexo.
Jalisco por la nutrición	0	No se cuenta con padrón de beneficiarios, o bien, el padrón se integra con uno o ninguno de los siguientes atributos: el nombre de la persona física o moral beneficiada, el monto o beneficio recibido, unidad territorial, edad y sexo.
Mujeres Líderes de Hogar	0	No se cuenta con padrón de beneficiarios, o bien, el padrón se integra con uno o ninguno de los siguientes atributos: el nombre de la persona física o moral beneficiada, el monto o beneficio recibido, unidad territorial, edad y sexo.
Protección al empleo formal	0.5	Sí, pero el padrón de beneficiario se integra con solamente dos de los siguientes atributos: el nombre de la persona física o moral beneficiada, el monto o beneficio recibido , unidad territorial, edad y sexo.
Protección al Ingreso	1	Sí, el padrón de beneficiarios se integra con tres o más de los siguientes atributos: nombre de la persona física o moral beneficiada, el monto o beneficio recibido, unidad territorial, edad y sexo.
SumArte en Casa	0	No se cuenta con padrón de beneficiarios, o bien, el padrón se integra con uno o ninguno de los siguientes atributos: el nombre de la persona física o moral beneficiada, el monto o beneficio recibido, unidad territorial, edad y sexo.
Fuente: elaboración propia con base en la valoración del riesgo realizada a siete programas de apoyo cuya información fue suministrada por la Secretaría de la Hacienda Pública, mediante el oficio SHP/DGA/DAI/0249/2020.		

Al momento de la revisión realizada para el presente análisis solamente el programa Protección al Ingreso contaba con tres de los elementos para obtener así la valoración más alta, mientras que los programas *Protección al Empleo*, *SumArte en Casa* y *Apoyo a las OSC* integraron sus padrones con dos de los cinco elementos esperados.

Por otra parte, es necesario señalar que los programas *Jalisco por la Nutrición, Mujeres Líderes de Hogar* y el *FICOPREM* no habían integrado padrones de beneficiarios al momento de la elaboración del presente trabajo.

Riesgos en materia de Operación

Con base en la revisión y el análisis realizado a los programas de apoyo que forman parte del presente estudio, se identificaron las siguientes áreas de riesgo en materia de operación de los mismos:

- A. *Riesgo en materia de instrumentación.* Dado que una parte significativa de los programas carece de información básica para su instrumentación, tales como flujos de actividades, responsables y plazos, es altamente probable que estos presenten problemas de desempeño durante su ejecución que afecten la eficacia, eficiencia o economía del programa. Por ello, se recomienda a las dependencias responsables de la operación de estos programas de apoyo que definan de manera detallada y con claridad los flujos de actividades para su instrumentación, especificando responsables y plazos de ejecución. Definir apropiadamente la información básica para la implementación de los programas de apoyo, contribuirá al cumplimiento de metas y al logro de objetivos.
- B. *Riesgo en materia de integración del padrón de beneficiarios.* Toda vez que el análisis muestra la tendencia de los programas de no integrar los padrones de beneficiarios con la totalidad de la información que dispone la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco, es probable que no pueda identificarse con claridad el destino de los apoyos entregados por el programa. Por lo tanto, se recomienda a las dependencias responsables de la operación de estos programas de apoyo incluir en los padrones de beneficiarios la información relativa a nombre o razón social, edad, sexo, monto del apoyo otorgado y unidad territorial de los beneficiarios. Contar con esta información en los padrones de beneficiarios permitirá identificar el destino de los apoyos otorgados y contribuir al posterior proceso de rendición de cuentas.
- C. *Riesgo en materia de difusión.* Toda vez que algunos programas no integran en sus instrumentos normativos mecanismos de difusión orientados a que la potencial población beneficiaria conozca los detalles para acceder a éstos, o bien, que solamente contemplan los sitios web oficiales para tal efecto, existe la posibilidad de que la información no llegue a la población potencial y una importante proporción de ésta desconozca los detalles de un programa al que puede acceder. Por ello, se recomienda a las dependencias responsables de la operación de estos programas ampliar los canales de comunicación con el objetivo de que una mayor cantidad de potenciales beneficiarios conozcan la existencia de los programas de apoyo. Utilizar medios de comunicación alternativos a los sitios web

oficiales permitirá que menos personas desconozcan la existencia de una intervención gubernamental de la que podrían ser sujetos.

- D. *Riesgo en materia de participación ciudadana.* Derivado de que la mayoría de los programas analizados no cuentan con mecanismos que involucren a los ciudadanos en la supervisión de las actividades de la etapa de operación, existe la probabilidad de que la entrega de apoyos no cumpla con los criterios estipulados en los instrumentos normativos o se realice un uso discrecional de los apoyos. Por lo tanto, se recomienda a las dependencias responsables de operar estos programas implementar mecanismos de participación ciudadana durante su etapa de operación. Contar con mecanismos de participación en esta etapa de los programas contribuirá a la disminución de incertidumbre relacionada con la entrega de los apoyos.

Áreas con riesgo en materia de Evaluación y rendición de cuentas

En esta sección se describe el análisis realizado en materia de evaluación y rendición de cuentas, sobre los siete programas de apoyo que el Gobierno de Jalisco implementa para mitigar los efectos de la emergencia sanitaria. Para el desarrollo de este análisis, se definieron cinco variables para dimensionar el grado de riesgo que presentan los programas, a partir de la insuficiencia de sus elementos de evaluación y rendición de cuentas dispuestos en sus instrumentos normativos.

1. La existencia de *indicadores de desempeño* atinados para medir los resultados que los programas se contemplaron lograr;
2. La identificación de *mecanismos de evaluación* de los resultados alcanzados por los programas;
3. La existencia de *mecanismos de transparencia* dispuestos en los instrumentos normativos;
4. La puntualización de *criterios para la integración de los padrones de beneficiarios*; y,
5. La previsión de *mecanismo de rendición de cuentas*.

Indicadores de desempeño

Con relación a los indicadores de desempeño se identificó que ninguno de los programas de apoyo cuentan en su instrumento normativo con indicadores explícitos para medir sus resultados, o bien, los indicadores que se establecen no cuentan con los atributos necesarios

para medir atinadamente los resultados que se proponen lograr, como son aspectos relacionados con el nombre, la meta y el método de cálculo.

¿El instrumento normativo (ROP o lineamientos) contempla indicadores de desempeño para medir los resultados logrados?		
Programa	Valor	Respuesta
Apoyo a OSC	0	No, el instrumento normativo no cuenta con indicadores, o bien los indicadores previstos no cuentan con nombre, meta y método de cálculo.
FICOPREM	0	No, el instrumento normativo no cuenta con indicadores, o bien los indicadores previstos no cuentan con nombre, meta y método de cálculo.
Jalisco por la nutrición	0	No, el instrumento normativo no cuenta con indicadores, o bien los indicadores previstos no cuentan con nombre, meta y método de cálculo.
Mujeres Líderes de Hogar	0	No, el instrumento normativo no cuenta con indicadores, o bien los indicadores previstos no cuentan con nombre, meta y método de cálculo.
Protección al empleo formal	0	No, el instrumento normativo no cuenta con indicadores, o bien los indicadores previstos no cuentan con nombre, meta y método de cálculo.
Protección al Ingreso	0	No, el instrumento normativo no cuenta con indicadores, o bien los indicadores previstos no cuentan con nombre, meta y método de cálculo.
SumArte en Casa	0	No, el instrumento normativo no cuenta con indicadores, o bien los indicadores previstos no cuentan con nombre, meta y método de cálculo.
Fuente: elaboración propia con base en la valoración del riesgo realizada a siete programas de apoyo cuya información fue suministrada por la Secretaría de la Hacienda Pública, mediante el oficio SHP/DGA/DAI/0249/2020.		

A pesar de que tres de los programas de apoyo (*Apoyo a las OSC, Jalisco por la nutrición, y Mujeres Líderes de Hogar*) contemplan en su instrumento normativo los indicadores previstos en las MIR de los programas presupuestarios con los que financia la entrega de los apoyos, estos indicadores carecen de metas, lo que impide conocer el resultado que se

proponen con la aplicación de dichos programas, y vulnera la posibilidad de evidenciar resultados de forma integral.

En tres programas más (*Protección al Empleo Formal, Protección al Ingreso, y SumArte en Casa*) se contemplan solamente listas de indicadores, algunos de ellos planteados como variables, pero en ningún caso se establecen métodos de cálculo, ni metas, por lo que resultan insuficientes como instrumentos para conocer el marco de resultados que se ha previsto para los programas.

Mecanismos de evaluación de los resultados logrados

Para valorar la existencia de mecanismos de evaluación en los instrumentos normativos, se revisó la existencia de tres aspectos: por un lado que se definiera alguna instancia responsable de coordinar las tareas de evaluación, que estuvieran previstas evaluaciones específicas a realizarse, y que se contemplaran plazos puntuales para su realización. Los resultados del análisis se describen a continuación.

<i>¿El instrumento normativo (ROP o lineamientos) contempla mecanismos de evaluación de los resultados logrados?</i>		
Programa	Valor	Respuesta
Apoyo a OSC	0	No, el instrumento normativo no contempla mecanismos de evaluación, o bien el mecanismo solo contempla uno de los atributos (instancia responsable de coordinar evaluaciones, plazos para su realización, y descripción de las evaluaciones a realizar).
FICOPREM	0	No, el instrumento normativo no contempla mecanismos de evaluación, o bien el mecanismo solo contempla uno de los atributos (instancia responsable de coordinar evaluaciones, plazos para su realización, y descripción de las evaluaciones a realizar).
Jalisco por la nutrición	0	No, el instrumento normativo no contempla mecanismos de evaluación, o bien el mecanismo solo contempla uno de los atributos (instancia responsable de coordinar evaluaciones, plazos para su realización, y descripción de las evaluaciones a realizar).
Mujeres Líderes de Hogar	0	No, el instrumento normativo no contempla mecanismos de evaluación, o bien el mecanismo solo contempla uno de los atributos (instancia responsable de coordinar evaluaciones, plazos para su realización, y descripción de las evaluaciones a realizar).

Protección al empleo formal	0	No, el instrumento normativo no contempla mecanismos de evaluación, o bien el mecanismo solo contempla uno de los atributos (instancia responsable de coordinar evaluaciones, plazos para su realización, y descripción de las evaluaciones a realizar).
Protección al Ingreso	0	No, el instrumento normativo no contempla mecanismos de evaluación, o bien el mecanismo solo contempla uno de los atributos (instancia responsable de coordinar evaluaciones, plazos para su realización, y descripción de las evaluaciones a realizar).
SumArte en Casa	0	No, el instrumento normativo no contempla mecanismos de evaluación, o bien el mecanismo solo contempla uno de los atributos (instancia responsable de coordinar evaluaciones, plazos para su realización, y descripción de las evaluaciones a realizar).
Fuente: elaboración propia con base en la valoración del riesgo realizada a siete programas de apoyo cuya información fue suministrada por la Secretaría de la Hacienda Pública, mediante el oficio SHP/DGA/DAI/0249/2020.		

En ese sentido, se encontró que lo recurrente en los instrumentos normativos es establecer únicamente a las instancias responsables de coordinar tareas de evaluación. Sin embargo, en los instrumentos normativos no se especifican evaluaciones a realizarse, ni plazos puntuales para su realización, por lo que no existe en realidad una agenda de tareas de evaluación que permita contar con la certeza de que se habrán de evaluar los resultados de los programas. Por otro lado, lo previsto en los instrumentos normativos de los programas con relación a la tarea de la evaluación se reduce a previsiones relacionadas con las funciones de seguimiento o de control interno de la gestión, y por tanto difiere de ser un mecanismo de evaluación para conocer los resultados alcanzados con los programas.

Mecanismos de transparencia

Con la finalidad de valorar las disposiciones en materia de transparencia se revisaron cuatro aspectos en los instrumentos normativos: por un lado, que se especifiquen las páginas web que se emplearían como medios de publicación de información, que se contemplen otros medios de difusión de información, y que se indiquen medios de contacto para atender dudas.

<i>¿El instrumento normativo (ROP o lineamientos) prevé mecanismos de transparencia?</i>		
Programa	Valor	Respuesta
Apoyo a OSC	0	No, el instrumento normativo no prevé mecanismos de transparencia, o solo se contempla uno de los atributos (página web como medio de publicación de información, medios de difusión de información, y medios de contacto para atender dudas).
FICOPREM	0	No, el instrumento normativo no prevé mecanismos de transparencia, o solo se contempla uno de los atributos (página web como medio de publicación de información, medios de difusión de información, y medios de contacto para atender dudas).
Jalisco por la nutrición	0.5	Sí, pero el instrumento normativo carece de alguno de los atributos (página web como medio de publicación de información, medios de difusión de información, y medios de contacto para atender dudas).
Mujeres Líderes de Hogar	0	No, el instrumento normativo no prevé mecanismos de transparencia, o solo se contempla uno de los atributos (página web como medio de publicación de información, medios de difusión de información, y medios de contacto para atender dudas).
Protección al empleo formal	0.5	Sí, pero el instrumento normativo carece de alguno de los atributos (página web como medio de publicación de información, medios de difusión de información, y medios de contacto para atender dudas).
Protección al Ingreso	0.5	Sí, pero el instrumento normativo carece de alguno de los atributos (página web como medio de publicación de información, medios de difusión de información, y medios de contacto para atender dudas).
SumArte en Casa	0.5	Sí, pero el instrumento normativo carece de alguno de los atributos (página web como medio de publicación de información, medios de difusión de información, y medios de contacto para atender dudas).

Fuente: elaboración propia con base en la valoración del riesgo realizada a siete programas de apoyo cuya información fue suministrada por la Secretaría de la Hacienda Pública, mediante el oficio SHP/DGA/DAI/0249/2020.

En ese sentido cuatro de los siete programas revisados cumplieron con dos de los tres atributos (*Jalisco por la nutrición*, *Protección al Empleo Formal*, *Protección al Ingreso*, y *SumArte en Casa*), mientras que dos más solamente cumplieron con uno de esos atributos (*Apoyo a las OSC*, y *Mujeres Líderes de Hogar*). Lo que prevalece en este caso es que se establecen las direcciones de los sitios web para la publicación de información, y lo menos

común es establecer medios de contacto para la resolución de dudas, o bien las direcciones de otros medios de difusión de información de los programas.

Criterios para la integración del padrón de beneficiarios

Para la revisión de los criterios de integración de padrones de beneficiarios se estipularon cuatro atributos: el primero fue que se estableciera una instancia responsable la elaboración del padrón, el segundo que se puntualizaran los datos que debían integrarse al padrón, así como los datos que se habrían de publicar, y por último que se especificara el medio de publicación de esos datos. Los resultados se describen e la siguiente tabla.

<i>¿El instrumento normativo (ROP o lineamientos) prevé criterios para la integración del padrón de beneficiarios?</i>		
Programa	Valor	Respuesta
Apoyo a OSC	0	No, el instrumento normativo no prevé criterios para la integración del padrón, o bien estos criterios carecen de tres de los atributos (los datos de la autoridad o instancia responsable de integrar el padrón de beneficiarios, los datos específicos que se harán públicos y medio de comunicación del padrón).
FICOPREM	0	No, el instrumento normativo no prevé criterios para la integración del padrón, o bien estos criterios carecen de tres de los atributos (los datos de la autoridad o instancia responsable de integrar el padrón de beneficiarios, los datos específicos que se harán públicos y medio de comunicación del padrón).
Jalisco por la nutrición	0	No, el instrumento normativo no prevé criterios para la integración del padrón, o bien estos criterios carecen de tres de los atributos (los datos de la autoridad o instancia responsable de integrar el padrón de beneficiarios, los datos específicos que se harán públicos y medio de comunicación del padrón).
Mujeres Líderes de Hogar	0	No, el instrumento normativo no prevé criterios para la integración del padrón, o bien estos criterios carecen de tres de los atributos (los datos de la autoridad o instancia responsable de integrar el padrón de beneficiarios, los datos específicos que se harán públicos y medio de comunicación del padrón).
Protección al empleo formal	0	No, el instrumento normativo no prevé criterios para la integración del padrón, o bien estos criterios carecen de tres de los atributos (los datos de la autoridad o instancia responsable de integrar el padrón de beneficiarios, los datos específicos que se harán públicos y medio de comunicación del padrón).
Protección al Ingreso	0	No, el instrumento normativo no prevé criterios para la integración del padrón, o bien estos criterios carecen de tres de los atributos (los datos de la autoridad o instancia responsable

		de integrar el padrón de beneficiarios, los datos específicos que se harán públicos y medio de comunicación del padrón.
SumArte en Casa	0.5	Sí, pero el instrumento normativo carece de dos de los atributos: los datos de la autoridad o instancia responsable de integrar el padrón de beneficiarios, los datos específicos que se integrarán al padrón, los datos de los beneficiarios que se harán públicos y medio de comunicación del padrón.
Fuente: elaboración propia con base en la valoración del riesgo realizada a siete programas de apoyo cuya información fue suministrada por la Secretaría de la Hacienda Pública, mediante el oficio SHP/DGA/DAI/0249/2020.		

Al respecto solamente uno de los programas (*SumArte en Casa*) cumplió con dos de los atributos, mientras que el resto de los programas revisados carece de tres de los atributos revisados. En ese sentido, los instrumentos normativos comúnmente establecen a las instancias responsables de la integración y publicación de los padrones, o bien establecen los medios de publicación, particularmente sitios web. Sin embargo, una ausencia común es que no se especifican los datos con los que habrán de integrar los padrones de beneficiarios, y cuáles de esos datos son los que se habrán de publicar.

Mecanismos de rendición de cuentas

Con la finalidad de valorar la existencia de mecanismos de rendición de cuentas en los instrumentos normativos que rigen a los programas de apoyo, se revisó la existencia de dos atributos específicos: por un lado, que se estipulara puntualmente cuál es la instancia responsable de la operación del programa, y por otro lado que se señalará a qué instancia le corresponde realizar la vigilancia de las operaciones del programa. El análisis para cada programa se describe a continuación.

¿El instrumento normativo (ROP o lineamientos) prevé mecanismos de rendición de cuentas?		
Programa	Valor	Respuesta
Apoyo a OSC	1	Sí, el instrumento normativo especifica: instancia responsable de la operación del programa, e instancia responsable de la vigilancia de la operación del programa.
FICOPREM	0	No, el instrumento normativo no prevé mecanismos de rendición de cuentas (instancia responsable de la operación del programa, e instancia responsable de la vigilancia de la operación del programa).
Jalisco por la nutrición	1	

		Sí, el instrumento normativo especifica: instancia responsable de la operación del programa, e instancia responsable de la vigilancia de la operación del programa.
Mujeres Líderes de Hogar	0.5	Sí, pero el instrumento normativo prevé uno de los atributos (instancia responsable de la operación del programa, e instancia responsable de la vigilancia de la operación del programa).
Protección al empleo formal	1	Sí, el instrumento normativo especifica: instancia responsable de la operación del programa, e instancia responsable de la vigilancia de la operación del programa.
Protección al Ingreso	0.5	Sí, pero el instrumento normativo prevé uno de los atributos (instancia responsable de la operación del programa, e instancia responsable de la vigilancia de la operación del programa).
SumArte en Casa	0.5	Sí, pero el instrumento normativo prevé uno de los atributos (instancia responsable de la operación del programa, e instancia responsable de la vigilancia de la operación del programa).
Fuente: elaboración propia con base en la valoración del riesgo realizada a siete programas de apoyo cuya información fue suministrada por la Secretaría de la Hacienda Pública, mediante el oficio SHP/DGA/DAI/0249/2020.		

En ese sentido, tres programas establecen expresamente tanto la unidad administrativa responsable de la operación del programa, como la instancia responsable de su vigilancia (*Apoyo a las OSC, Jalisco por la nutrición, y Protección al Empleo Formal*). Mientras que otros tres instrumentos normativos establecen con claridad únicamente a la unidad administrativa responsable de las operaciones del programa, sin precisar alguna unidad administrativa o instancia concreta a la que le corresponda vigilar esas operaciones. Al menos en tres de los seis programas revisados se establece que se habrán de atender a instancias responsables de la vigilancia o de auditoría interna, pero sin indicar puntualmente cuál es la instancia competente para realizar tal labor.

Riesgos en materia de Evaluación y Rendición de cuentas

Con base en la revisión efectuada se identifican tres principales áreas con riesgo que podrían vulnerar el desempeño de los programas de apoyo.

- A. *Riesgo en materia de Indicadores de desempeño.* Dado que los instrumentos programáticos carecen de métricas para dimensionar atinadamente el logro de resultados, o bien las métricas con las que se cuenta carecen de algún aspecto relevante para garantizar su utilización, es altamente probable que no se genere la información relevante y pertinente para conocer en qué medida se lograron los resultados previstos. Por ello, se recomienda a las dependencias responsables de operar los siete programas de apoyo, definir indicadores de desempeño que permitan demostrar los resultados alcanzados, y que dichos indicadores cuenten con métodos de cálculo y metas que describan los retos que dichos programas se han planteado superar. Contar con indicadores pertinentes permitirá a los programas determinar la naturaleza de la información que tiene relevancia para evidenciar resultados, así como generarla con la oportunidad necesaria para comunicar la efectividad de las medidas implementadas.
- B. *Riesgo en materia de evaluación.* Considerando que los instrumentos normativos únicamente precisan las instancias responsables de coordinar tareas de evaluación y que no se especifican evaluaciones a realizarse, ni plazos puntuales para su realización, es altamente probable que no se efectúen evaluaciones sistemáticas que permitan evidenciar los resultados alcanzados, y demostrar mediante investigaciones formales que las medidas implementadas han resultado efectivas. Por tanto, se recomienda a las dependencias responsables de operar los programas que se definan evaluaciones específicas a realizar y plazos para llevarlas a cabo, de tal forma que se cuente con certeza respecto de las medidas que habrán de tomar los gestores de los programas para conocer la efectividad de sus decisiones.
- C. *Riesgo en materia de padrones.* Dado que los instrumentos normativos únicamente establecen a las instancias responsables de la integración y publicación de los padrones, o bien establecen los medios de publicación, particularmente sitios web, existe una alta probabilidad de que los padrones de beneficiarios se integren con datos imprecisos, heterógenos, o sin las medidas de integridad necesarios para conocer el destino puntual de los recursos públicos empleados en la aplicación de los programas. Por tanto, se recomienda a las dependencias responsables de la operación de los programas, definir con puntualidad y exactitud los datos deben integrarse al padrón de beneficiarios, mismos que deben ser suficientes para evidenciar que la población beneficiada es la que se definió como destinataria de los apoyos. Contar con ello permitirá a los programas recopilar los datos necesarios que permitan demostrar que los recursos se destinaron a la población objetivo originalmente planteada.

Medición de riesgo por programa

A partir de la valoración del riesgo de desempeño se determinó que los programas de apoyo presentan un nivel de riesgo promedio de 60%.²¹ El programa *Mujeres Líderes de Hogar* registró el menor nivel de riesgo con un puntaje de 46.67%, lo que significa que dicho programa fue el que satisfizo en mayor medida los criterios planteados en la valoración de riesgo. Por otra parte, el mayor nivel de riesgo se encuentra en el *FICOPREM* de la SADER, dado que dicho programa no dispone, a la fecha de elaboración de este análisis, de un instrumento normativo que regule su ejecución. De lo anterior da cuenta la siguiente tabla.

Tabla 6: Nivel de riesgo por programa

Programa	Nivel de riesgo
Mujeres Líderes de Hogar	46.67%
Jalisco por la nutrición	53.33%
Protección al Ingreso	53.33%
Apoyo a las OSC	53.33%
Protección al Empleo Formal	56.67%
SumArte en Casa	66.67%
FICOPREM 1/	90.00%
Total general	60.00%

Fuente: elaboración propia con base en la valoración del riesgo realizada a siete programas de apoyo cuya información fue suministrada por la Secretaría de la Hacienda Pública, mediante el oficio SHP/DGA/DAI/0249/2020.

1/ Con base en la información remitida por el Ejecutivo, el programa FICOPREM tiene prevista su ejecución para el ciclo agrícola Primavera- Verano 2020-2021, por lo cual al 22 de junio no contaba con instrumentos normativos que regularan su ejecución.

²¹ El nivel de riesgo de desempeño es una medida para conocer la consistencia de los programas, y determinar la probabilidad de no alcanzar resultados, o bien no estar en condiciones de demostrar los resultados alcanzados, dada la presencia de factores de riesgo que potencialmente perjudiquen el desempeño. No debe ser interpretada como un indicio de desvío o irregularidad, sino como una herramienta para advertir inconsistencias que pudieran explicar por qué no se le logró evidenciar resultados.

De acuerdo con la metodología planteada (véase Anexo 2), un mayor valor en el puntaje sugiere un mayor riesgo de desempeño, es decir, una mayor probabilidad de no alcanzar los resultados previstos por los programas evaluados

VII. Conclusiones

El objetivo del presente estudio consistió en determinar el nivel de riesgo de desempeño en los programas de apoyo que el Gobierno de Jalisco ha articulado con el propósito de mitigar los efectos económicos y sociales originados por la emergencia sanitaria ocasionada por la propagación del virus SARS-CoV-2.

Para tal propósito se definieron aspectos conceptuales alrededor de los programas de apoyo y se identificó el marco normativo relacionado con las obligaciones del Gobierno del Estado en el diseño, la operación, la evaluación y la rendición de cuentas de los programas de apoyo.

Con base en las disposiciones normativas alrededor del diseño, la operación, la evaluación y la rendición de cuentas de los programas de apoyo, se construyó un instrumento de análisis conformado por un total de 15 reactivos para identificar niveles de riesgo en los programas de apoyo orientados a mitigar los efectos ocasionados por la emergencia sanitaria.

Luego de someter a revisión la información provista por el Gobierno del Estado con relación a estos programas de apoyo, se identificaron un total de 10 áreas de riesgo (3 en materia de diseño, 4 en materia de operación y 3 en materia de evaluación y rendición de cuentas). De manera que para cada una de estas áreas de riesgo se generó una recomendación tendiente al cumplimiento de las disposiciones normativas y a la consecuente disminución de la posibilidad de materialización del riesgo identificado

VIII. Anexos

Anexo 1. Cantidad de programas presupuestarios sujetos a ROP y presupuesto total asignado por dependencia y entidad, 2020

Unidad Responsable	Cantidad de Programa Presupuestarios Sujetos a ROP	Presupuesto total asignado a programas Sujetos a ROP (millones de pesos)
Secretaría de Educación	8	\$29,711.83
Secretaría de Infraestructura y Obra Pública	1	\$4,633.02
Secretaría del Sistema de Asistencia Social	7	\$1,862.12
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia Jalisco (DIF)	1	\$689.19
Consejo Estatal para el Fomento Deportivo (CODE Jalisco)	5	\$352.99
Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres	4	\$302.21
Secretaría de Desarrollo Económico	3	\$270.10
Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural	2	\$268.10
Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología	4	\$234.43
Fideicomiso Alianza para el Campo en el Estado de Jalisco (FACEJ)	2	\$170.94
Coordinación General Estratégica de Seguridad	1	\$146.21
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	1	\$137.53
Agencia Estatal de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria en Jalisco	1	\$94.00
Secretaría de Cultura	2	\$86.61

Fideicomiso Fondo Estatal de Ciencia y Tecnología de Jalisco	1	\$77.93
Secretaría de Turismo	3	\$75.53
Secretaría General de Gobierno	2	\$69.82
Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología del Estado de Jalisco	1	\$56.70
Agencia Integral de Regulación de Emisiones	1	\$49.36
Agencia para el Desarrollo de Industrias Creativas y Digitales del Estado de Jalisco	1	\$36.25
Fideicomiso Fondo Estatal de Fomento para la Cultura y las Artes (FEFCA)	1	\$34.24
Plataforma Abierta para la Innovación y Desarrollo de Jalisco	1	\$25.00
Instituto Jalisciense de la Vivienda	1	\$5.00
Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana	1	\$1.42
Total general	55	\$39,390.51
<i>Fuente:</i> elaboración propia con base en el Decreto del Presupuesto de Egresos para el Estado de Jalisco, 2020. SHP.		

Anexo 2. Metodología para la detección de áreas con riesgo

Objetivo

Determinar el nivel de riesgo de desempeño en los programas de apoyo que ha adoptado el Gobierno de Jalisco para mitigar los efectos de la emergencia sanitaria ocasionada por la propagación del virus denominado SARS-COV2

Descripción

A partir de la revisión del marco jurídico aplicable a los programas de apoyo, se definieron parámetros respecto de los atributos necesarios para que los programas se orienten hacia resultados y estén en condiciones de rendir cuentas sobre sus resultados. Dichos parámetros se formularon en el instrumento de análisis que se presenta a continuación.

Con base en la información suministrada por el Gobierno de Jalisco, mediante el oficio SHP/DGA/DAI/0249/2020, se revisó el cumplimiento de los parámetros que se indican en el instrumento de análisis. Posteriormente, con base en la medición del nivel de riesgo (NR) se obtuvo una estimación para cada uno de los siete programas de apoyo, el resultado es un valor porcentual donde el valor más alto indica un mayor grado de riesgo.

Instrumento de análisis

Reactivo	Nivel 1 (Menor riesgo)	Nivel 0.5 (riesgo intermedio)	Nivel 0 (mayor riesgo)
Tema: Diseño de los programas			
1. ¿El instrumento normativo (ROP o lineamientos) define el problema público que atiende?	Sí, describe el problema, sus causas, consecuencias y dimensiona su magnitud.	Sí, describe el problema, pero solo especifican dos de los siguientes elementos: sus causas, sus consecuencias o su magnitud.	Se define el problema, pero solo se especifica uno de los siguientes elementos: sus causas, sus consecuencias y su magnitud; o no se define el problema.
2. ¿El instrumento normativo (ROP o	Sí, y estos expresan un cambio positivo en la	Sí, pero solo expresan un estado deseado pero no se	No expresan estados deseados ni la población

Reactivo	Nivel 1 (Menor riesgo)	Nivel 0.5 (riesgo intermedio)	Nivel 0 (mayor riesgo)
lineamientos) prevé objetivos ?	población que recibe los apoyos.	vincula con la población que recibe el apoyo.	que recibe los apoyos; o no contemplan objetivos.
3. ¿El instrumento normativo (ROP o lineamientos) define la población objetivo?	Sí, es congruente con el problema público y sus características permiten cuantificarla.	Sí, pero no es congruente con el problema público o sus características no permiten cuantificarla.	Sí, pero no es congruente con el problema público ni es cuantificable; o no se describe la población objetivo.
4. ¿El instrumento normativo (ROP o lineamientos) contempla un enfoque de género?	Sí, cuenta con un diagnóstico que identifica si hay o no brechas entre géneros, y contempla apoyos o mecanismos de atención en consecuencia.	Sí, contempla apoyos o mecanismos de atención diferenciada, pero carece de un diagnóstico que identifique si hay o no brechas entre géneros.	No contempla apoyos o mecanismos de atención diferenciada y carece de un diagnóstico que identifique si hay o no brechas entre géneros.
5. ¿El instrumento normativo (ROP o lineamientos) establece los criterios de elegibilidad?	Sí, los criterios de elegibilidad son claros y congruentes con la población objetivo.	Sí, pero los criterios de elegibilidad no son claros o no son congruentes con la población objetivo.	No se definen criterios de elegibilidad, o estos contemplan solo los requisitos.
Tema: Operación			
6. ¿El entregable previsto en el instrumento normativo (ROP o Lineamientos) se relaciona congruentemente con la problemática y la población objetivo señalados en el propio instrumento normativo?	Sí, el entregable se relaciona congruentemente con la problemática y la población objetivo.	Sí, el entregable se relaciona congruentemente con la problemática o la población objetivo.	No, el entregable no se relaciona congruentemente ni con la problemática ni con la población objetivo.

Reactivo	Nivel 1 (Menor riesgo)	Nivel 0.5 (riesgo intermedio)	Nivel 0 (mayor riesgo)
7. ¿El instrumento normativo (ROP o Lineamientos) del programa contempla mecanismos de difusión orientados a que los potenciales beneficiarios conozcan los detalles del mismo?	Sí, el instrumento normativo prevé la difusión del programa en sitios web oficiales y otros medios de difusión.	Sí, el instrumento normativo prevé la difusión del programa en sitios web oficiales u otros medios de difusión.	No, el instrumento normativo no prevé mecanismos de difusión del programa orientados a que los potenciales beneficiarios conozcan los detalles del mismo.
8. ¿Es instrumento normativo (ROP o Lineamientos) contempla información relevante sobre la instrumentación del programa?	Sí, el instrumento normativo especifica: flujo de actividades, áreas responsables de las actividades y plazos para el cumplimiento de las actividades.	Sí, pero el instrumento no especifica alguno de los atributos (flujo de actividades, áreas responsable de las actividades o plazo de las actividades).	No, el instrumento normativo no especifica información sobre la instrumentación del programa, o bien, sólo contempla uno de los atributos (flujo de actividades, áreas responsables de las actividades o plazo de las actividades)
9. ¿El instrumento normativo (ROP o Lineamientos) contempla mecanismos de participación ciudadana que acompañen el proceso de instrumentación del programa?	Sí, el instrumento normativo contempla la conformación de Comités de Contraloría Social y otros mecanismos de participación ciudadana.	Sí, pero el instrumento normativo contempla la conformación de Comités de Contraloría Social u otros mecanismos de participación ciudadana.	No, el instrumento normativo no contempla mecanismos de participación ciudadana ex dure alguno.
10. ¿El padrón de beneficiarios del programa integra elementos relevantes para la identificación	Sí, el padrón de beneficiarios se integra con tres o más de los siguientes atributos: nombre de la persona	Sí, pero el padrón de beneficiario se integra con solamente dos de los siguientes atributos: el nombre de la persona	No se cuenta con padrón de beneficiarios, o bien, el padrón se integra con uno o ninguno de los siguientes atributos: el

Reactivo	Nivel 1 (Menor riesgo)	Nivel 0.5 (riesgo intermedio)	Nivel 0 (mayor riesgo)
del destino de los recursos empleados?	física o moral beneficiada, el monto o beneficio recibido, unidad territorial, edad y sexo.	física o moral beneficiada, el monto o beneficio recibido , unidad territorial, edad y sexo.	nombre de la persona física o moral beneficiada, el monto o beneficio recibido, unidad territorial, edad y sexo.
Tema: Evaluación y rendición de cuentas			
11. ¿El instrumento normativo (ROP o lineamientos) contempla indicadores de desempeño para medir los resultados logrados?	Sí, cuenta con la MIR del programa presupuestario fuente de los recursos, y los indicadores cuentan con nombre, meta y método de cálculo	Sí, cuenta con indicadores de gestión (no MIR) para medir aspectos operativos del programa, y los indicadores cuentan con nombre, meta y método de cálculo	No, el instrumento normativo no cuenta con indicadores, o bien los indicadores previstos no cuentan con nombre, meta y método de cálculo
12. ¿El instrumento normativo (ROP o lineamientos) contempla mecanismos de evaluación de los resultados logrados?	Sí, y se especifica una unidad o instancia responsable de coordinar la realización de evaluaciones, se establece un plazo para su realización, y se describen las evaluaciones a realizar	Sí, pero carece de alguno de los atributos (una unidad o instancia responsable de coordinar la realización de evaluaciones, plazo para su realización, y descripción de las evaluaciones a realizar)	No, el instrumento normativo no contempla mecanismos de evaluación, o bien el mecanismo solo contempla uno de los atributos (instancia responsable de coordinar evaluaciones, plazos para su realización, y descripción de las evaluaciones a realizar)
13. ¿El instrumento normativo (ROP o lineamientos) prevé mecanismos de transparencia?	Sí, el instrumento normativo especifica: página web como medio de publicación de información, medios de difusión de información, y medios de contacto para atender dudas	Sí, pero el instrumento normativo carece de alguno de los atributos (página web como medio de publicación de información, medios de difusión de información, y medios de contacto para atender dudas)	No, el instrumento normativo no prevé mecanismos de transparencia, o solo se contempla uno de los atributos (página web como medio de publicación de información, medios de difusión de información, y

Reactivo	Nivel 1 (Menor riesgo)	Nivel 0.5 (riesgo intermedio)	Nivel 0 (mayor riesgo)
			medios de contacto para atender dudas)
14. ¿El instrumento normativo (ROP o lineamientos) prevé criterios para la integración del padrón de beneficiarios?	Sí, el instrumento normativo especifica: los datos de la autoridad o instancia responsable de integrar el padrón de beneficiarios, los datos específicos que se integrarán al padrón, los datos de los beneficiarios que se harán públicos, y medio de publicación del padrón	Sí, pero el instrumento normativo carece de dos de los atributos: los datos de la autoridad o instancia responsable de integrar el padrón de beneficiarios, los datos específicos que se integrarán al padrón, los datos de los beneficiarios que se harán públicos, y medio de publicación del padrón	No, el instrumento normativo no prevé criterios para la integración del padrón, o bien estos criterios carecen de tres de los atributos (los datos de la autoridad o instancia responsable de integrar el padrón de beneficiarios, los datos específicos que se integrarán al padrón, los datos de los beneficiarios que se harán públicos, y medio de publicación del padrón)
15. ¿El instrumento normativo (ROP o lineamientos) prevé mecanismos de rendición de cuentas?	Sí, el instrumento normativo especifica: instancia responsable de la operación del programa, e instancia responsable de la vigilancia de la operación del programa	Sí, pero el instrumento normativo prevé uno de los atributos (instancia responsable de la operación del programa, e instancia responsable de la vigilancia de la operación del programa)	No, el instrumento normativo no prevé mecanismos de rendición de cuentas (instancia responsable de la operación del programa, e instancia responsable de la vigilancia de la operación del programa)

Medición del riesgo

$$NR_i = \left[1 - \left(\frac{P_{programa_i}}{P_{totales}} \right) \right] * 100$$

Donde:

NR_i = Nivel de riesgo para el programa i

$P_{programa_i}$ = Puntos obtenidos por el programa i

$P_{totales}$ = Puntos totales de la medición, que equivale a 15

Análisis de riesgos de desempeño en los programas de apoyo para atender los efectos de la emergencia sanitaria del SARS-CoV-2



Av. Niños Héroes # 2409
Col. Moderna
C.P. 44190
Guadalajara, Jalisco, México



Citación sugerida:
Auditoría Superior del Estado de Jalisco, Análisis de riesgos de desempeño en los programas de apoyo para atender los efectos de la emergencia sanitaria del SARS-CoV-2
Guadalajara, Jalisco. Agosto, 2020.

