

## APARTADO DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO QUE FORMA PARTE ÍNTEGRA DEL INFORME INDIVIDUAL DE AUDITORÍA DE CUENTA PÚBLICA DEL EJERCICIO FISCAL 2020 DEL PODER EJECUTIVO

Con fundamento en las disposiciones establecidas en los párrafos primero y décimo, fracciones III y IV, del artículo 35 Bis de la Constitución Política del Estado de Jalisco; y en ejercicio de las atribuciones conferidas en las fracciones XI y XXVII, numeral 1 del artículo 13 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Jalisco y sus Municipios, en relación con el diverso 15, numeral 1 de la misma Ley, la Auditoría Superior del Estado de Jalisco (ASEJ) realizó la fiscalización superior del desempeño a la cuenta pública 2020 del **PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE JALISCO**, correspondiente al ejercicio fiscal comprendido del **01 de enero al 31 de diciembre de 2020**, prevista en el Programa Anual de Actividades y Auditorías 2021 de la Auditoría Superior del Estado de Jalisco, aprobado el día 29 de enero de 2021, y cuyo objeto consistió en auditar la gestión de los programas públicos implementados por las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco para mitigar los efectos económicos y sociales de las medidas de contención sanitaria generadas para enfrentar la pandemia de la COVID-19, así como la aplicación de los criterios de eficacia, eficiencia y economía en la gestión para el ejercicio fiscal 2020, conforme lo prevé el numeral 2 del artículo 53 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Como resultado de la fiscalización de la cuenta pública, la Auditoría Superior del Estado de Jalisco, rinde ante el Congreso del Estado de Jalisco el presente **APARTADO**.

### I. Objeto y objetivos de la revisión

Como parte de la revisión durante 2020 al ejercicio de los recursos destinados por el gobierno del Estado de Jalisco para mitigar los efectos económicos y sociales de las medidas orientadas a contener los contagios del virus SARS-CoV2, este Órgano fiscalizador identificó los programas públicos y un fideicomiso que se muestran a continuación.<sup>1</sup>

**Tabla 01. Programas públicos implementados para mitigar los efectos económicos y sociales de las medidas de contención sanitaria generadas para enfrentar la pandemia de la COVID-19**

Dependencia	Programa o fideicomiso
Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural	1. Fideicomiso para Coberturas de Precios de Maíz del Estado de Jalisco (FICOPREM) <sup>1/</sup>
Secretaría de Cultura	1. SumArte en Casa: Apoyo al Sector Cultural y Artístico

<sup>1</sup> El resultado de ese ejercicio consistió en la formulación de un conjunto de recomendaciones que se presentaron en el documento "Análisis de riesgos de desempeño en los programas de apoyo para atender los efectos de la emergencia sanitaria del SARS-CoV2".

Dependencia	Programa o fideicomiso
Secretaría de Desarrollo Económico	1. Plan Jalisco COVID-19 “Protección al Empleo Formal”
Secretaría del Trabajo y Previsión Social del Estado de Jalisco	1. Plan Jalisco COVID-19 “Protección al Ingreso”
Secretaría del Sistema de Asistencia Social	1. Apoyo a las Organizaciones de la Sociedad Civil 2. Jalisco por la Nutrición 3. Mujeres Líderes del Hogar

Fuente: elaboración propia con base en información suministrada por el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco como parte de la respuesta a solicitud de información referente a los programas y apoyos destinados para atender la emergencia sanitaria requerida por la Auditoría Superior del Estado de Jalisco.

<sup>1/</sup> La Secretaría de Desarrollo Rural informó que, dado que a la fecha en que se envió la información aún no había sido emitida la convocatoria del programa, por lo que no se habían ejercido recursos ni se contaba con padrón de beneficiarios; por lo cual, no se incluyó en la evaluación que realizó este Órgano fiscalizador. Para la auditoría de desempeño a la Cuenta Pública 2020 del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco se excluyó toda vez que se fiscaliza al sector central del Poder Ejecutivo y sus programas públicos.

Posteriormente, para identificar intervenciones adicionales, se revisó la página web destinada para difundir información de diversa índole sobre la COVID-19 y las medidas que se implementaron para su atención, y la página web denominada “Mis Programas”, ambas del gobierno del Estado de Jalisco. Los programas públicos identificados son los siguientes.<sup>2</sup>

**Tabla 02. Programas públicos adicionales implementados para mitigar los efectos económicos y sociales de las medidas de contención sanitaria generadas para enfrentar la pandemia de la COVID-19**

Dependencia	Programas públicos	Fuente de información
Secretaría de Cultura	1. Proyecta Industrias Creativas y Culturales 2. Proyecta Producción	Objetivos generales y particulares previstos en la Página web del Gobierno del Estado de Jalisco denominada “Mis programas” para el ejercicio fiscal 2020 <sup>1/</sup>
Secretaría de Desarrollo Económico	1. Reactiva 2. Reinicia. Nómina y Capital de Trabajo	Página web de los Programas sociales y apoyos emergentes COVID19 del Gobierno del Estado de Jalisco, <sup>2/</sup> y Página web del Gobierno del Estado de Jalisco denominada “Mis

<sup>2</sup> Se excluyeron los programas públicos implementados por organismos públicos descentralizados en virtud de que el ejercicio de fiscalización comprende sólo la gestión del sector central del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.

Dependencia	Programas públicos	Fuente de información
Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres	1. Reinicia. Empresarias de Alto Impacto	programas” para el ejercicio fiscal 2020 <sup>1/</sup>

Fuente: elaboración propia.

<sup>1/</sup> Hipervínculo: <https://programas.app.jalisco.gob.mx/programas/sistemaDeProgramasPublicos>.

<sup>2/</sup> Hipervínculo: <https://coronavirus.jalisco.gob.mx/secciones/e/>.

Es pertinente advertir que los programas públicos *Proyecta Industrias Creativas y Culturales*, y *Proyecta Producción*, de la Secretaría de Cultura; *Apoyo a las Organizaciones de la Sociedad Civil*, *Jalisco por la Nutrición* y *Mujeres Líderes del Hogar*, de la Secretaría del Sistema de Asistencia Social; *Reinicia. Empresarias de Alto Impacto*, de la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres, son intervenciones que existían previamente a la pandemia de la COVID-19.

El objetivo de la auditoría a la Cuenta Pública para el ejercicio 2020 del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco consistió en auditar el desempeño de los programas públicos implementados por las dependencias del Ejecutivo para mitigar los efectos económicos y sociales de las medidas de contención sanitaria generadas para enfrentar la pandemia de la COVID-19.

Para ello se establecieron dos objetivos específicos a partir del proceso de planeación de auditoría, y de los cuales se deducen las respectivas preguntas de auditoría.

- Evaluar la consistencia del diseño de los programas públicos referidos en la tabla previa en términos de su estructura causal y la lógica de su intervención.
- Evaluar el desempeño de los programas públicos referidos en la tabla previa en el cumplimiento de sus objetivos.

## II. Alcance

A partir de la revisión de la información contenida en las Reglas de Operación y Lineamientos de los programas públicos referidos en las tablas anteriores se realizó un análisis para la identificación de riesgos de desempeño; es decir, para detectar documentalmente indicios, acciones o eventos que pudieran afectar de forma adversa el logro de resultados, y que tuvieran una probabilidad intermedia de ocurrencia y un impacto relevante en la gestión.

Con base en la valoración del riesgo de desempeño en el cumplimiento de sus objetivos y metas, se identificaron un total de 44 riesgos, de los cuales, este Órgano Técnico auditó el 100% del total de riesgos de desempeño identificados. La tabla siguiente muestra los riesgos por programa público.

**Tabla 03. Riesgos de desempeño identificados en los programas públicos implementados para mitigar los efectos económicos y sociales de las medidas de contención sanitaria generadas para enfrentar la pandemia de la COVID-19, por área de revisión y dimensión**

Programa (dependencia entre paréntesis)	Riesgos de pertinencia y consistencia			Riesgos de desempeño en el cumplimiento de objetivos	Total de riesgos identificados	Porcentaje de riesgos auditados
	Diseño de la intervención	Diseño de la operación	Seguimiento y evaluación			
SumArte en Casa: Apoyo al Sector Cultural y Artístico (SC)	1	1	1	1	4	100%
Proyecta Industrias Creativas y Culturales (SC)	1	1	1	1	4	100%
Proyecta Producción (SC)	1	1	1	1	4	100%
Protección al Empleo Formal (SEDECO)	1	1	1	1	4	100%
Reactiva (SEDECO)	1	1	1	1	4	100%
Reinicia. Nómina y Capital de Trabajo (SEDECO)	1	1	1	1	4	100%
Reinicia. Empresarias de Alto Impacto (SISEMH)	1	1	1	1	4	100%
Protección al Ingreso (STPS)	1	1	1	1	4	100%
Apoyo a las Organizaciones de la Sociedad Civil (SSAS)	1	1	1	1	4	100%

Programa (dependencia entre paréntesis)	Riesgos de pertinencia y consistencia			Riesgos de desempeño en el cumplimiento de objetivos	Total de riesgos identificados	Porcentaje de riesgos auditados
	Diseño de la intervención	Diseño de la operación	Seguimiento y evaluación			
Mujeres Líderes del Hogar (SSAS)	1	1	1	1	4	100%
Jalisco por la Nutrición (SSAS)	1	1	1	1	4	100%
<b>General</b>	11	11	11	11	44	100%

Fuente: elaboración propia.

Dada la relevancia de los riesgos en términos de la validez de los programas públicos hacia la atención de problemas, como de la consecuente orientación hacia resultados de las intervenciones, se consideró pertinente auditar los cuatro riesgos de los 11 programas públicos.

### III. Desarrollo de trabajos de auditoría

El Auditor Superior del Estado de Jalisco ordenó la práctica de la visita para la realización de la presente auditoría de desempeño el 28 de julio de 2021 y autorizó a los servidores públicos responsables para ello. El inicio de la visita se verificó el 19 de agosto de 2021, mientras que el cierre se realizó el 21 de enero de 2022.

Esta auditoría se realizó examinando la información y documentación presentada por la entidad fiscalizada ante este Órgano Técnico en la Cuenta Pública correspondiente al ejercicio fiscal 2020, así como la información y documentación provista a través de los requerimientos de información, solicitudes de aclaraciones y demás información obtenida a través de las técnicas de recopilación de información estimadas pertinentes por este Órgano Técnico.

### IV. Procedimientos aplicados

La realización de esta auditoría de desempeño se apegó a lo dispuesto en la normatividad aplicable, así como a lo estipulado en la Norma para la Realización de Auditoría de Desempeño de la Auditoría Superior del Estado de Jalisco. Con base en ello, y para cumplir los objetivos de auditoría previstos en la fiscalización del desempeño del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, se aplicaron los siguientes procedimientos:

1. Revisar los instrumentos normativos (Reglas de Operación y Lineamientos) del ejercicio fiscal 2020 de los 11 programas públicos objeto de estudio para determinar la pertinencia del diseño de su lógica de intervención de acuerdo con los criterios previstos en la *Guía para la elaboración de Reglas de Operación del Gobierno del Estado de Jalisco 2020* (en

lo sucesivo Guía 2020) y en términos de la Metodología de Marco Lógico (MML), empleando la siguiente rúbrica para su valoración:

**Cuadro 1. Preguntas y rúbrica para valorar el diseño de la lógica de intervención de los programas públicos objeto de estudio**

Reactivo	Cumple con los atributos (1)	Cumple parcialmente con los atributos (0.5)	No cumple con ninguno de los atributos, o bien cumple únicamente un aspecto (0)
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 especifica dos de los siguientes elementos: sus causas, sus consecuencias o su magnitud	Sí, describe el problema, pero solo especifica uno de los siguientes elementos: sus causas, sus consecuencias o su magnitud
2. ¿El instrumento normativo (ROP o lineamientos) prevé objetivos?	Sí, y estos expresan un cambio positivo en la población que recibe los apoyos	Sí, pero solo expresan un estado deseado que no se vincula con la población que recibe el apoyo	No expresan estados deseados ni la población 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

Fuente: elaboración propia.

2. Revisar los instrumentos normativos del ejercicio fiscal 2020 de los 11 programas públicos objeto de estudio para identificar si estos contaron con árboles de problemas cuya estructura satisfaga los criterios de la MML.
3. Revisar los instrumentos normativos del ejercicio fiscal 2020 de los 11 programas públicos que son objeto de estudio para determinar la pertinencia del diseño de su operación e instrumentación conforme a los criterios previstos en la *Guía para la elaboración de Reglas*

de Operación del Gobierno del Estado de Jalisco 2020 (Guía 2020) y en términos de la Metodología de Marco Lógico (MML), empleando la siguiente rúbrica para su valoración:

**Cuadro 2. Preguntas y rúbrica para valorar el diseño de la instrumentación y operación de los programas públicos objeto de estudio**

Reactivo	Cumple con los atributos (1)	Cumple parcialmente con los atributos (0.5)	No cumple con ninguno de los atributos, o bien cumple únicamente un aspecto (0)
1. ¿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 con la población objetivo	Sí, pero el entregable se relaciona congruentemente con la problemática o con la población objetivo	No, el entregable no se relaciona congruentemente ni con la problemática ni con la población objetivo
2. ¿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 en otros medios de difusión	Sí, pero el instrumento normativo prevé la difusión del programa en sitios web oficiales o en 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
3. ¿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 mismas	Sí, pero el instrumento no especifica alguno de los atributos (flujo de actividades, áreas responsables de las actividades o plazo de las mismas)	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 mismas)
4. ¿El instrumento normativo (ROP o lineamientos) establece	Sí, los criterios de elegibilidad son claros y congruentes con la	Sí, pero los criterios de elegibilidad no son claros o no son	No se definen criterios de elegibilidad, o estos contemplan solo los

Reactivo	Cumple con los atributos (1)	Cumple parcialmente con los atributos (0.5)	No cumple con ninguno de los atributos, o bien cumple únicamente un aspecto (0)
los criterios de elegibilidad?	población potencial	congruentes con la población potencial	requisitos
5. ¿El instrumento normativo (ROP o lineamientos) establece mecanismos de selección?	Sí, los mecanismos de selección son claros y permiten orientar prioritariamente su entregable hacia una población congruente con sus resultados esperados	Sí, pero los mecanismos de selección no son claros, o aunque lo son, no permiten orientar prioritariamente su entregable hacia una población congruente con sus resultados esperados	No cuenta con mecanismos de selección, o aunque cuenta con ellos, estos no son claros ni permiten orientar prioritariamente su entregable hacia una población congruente con sus resultados esperados

Fuente: elaboración propia.

4. Revisar los instrumentos normativos del ejercicio fiscal 2020 de los 11 programas públicos objeto de estudio para identificar los objetivos generales y específicos previstos en ellos.
5. Revisar los instrumentos normativos del ejercicio fiscal 2020 de los 11 programas públicos que son objeto de estudio para determinar la pertinencia del diseño de sus mecanismos de seguimiento y evaluación conforme a los criterios previstos en la *Guía para la elaboración de Reglas de Operación del Gobierno del Estado de Jalisco 2020* (Guía 2020) y en términos de la Metodología de Marco Lógico (MML), empleando la siguiente rúbrica para su valoración:

**Cuadro 3. Preguntas y rúbrica para valorar el diseño de los mecanismos de seguimiento y evaluación de los programas públicos objeto de estudio**

Reactivo	Cumple con los atributos (1)	Cumple parcialmente con los atributos (0.5)	No cumple con ninguno de los atributos, o bien cumple únicamente un aspecto (0)
1. ¿El instrumento normativo (ROP o lineamientos) contempla indicadores	Sí, cuenta con la MIR del programa presupuestario fuente de los recursos, y los	Sí, cuenta con indicadores de gestión (no MIR) para medir aspectos operativos del	No, el instrumento normativo no cuenta con indicadores, o bien los indicadores previstos no



Reactivo	Cumple con los atributos (1)	Cumple parcialmente con los atributos (0.5)	No cumple con ninguno de los atributos, o bien cumple únicamente un aspecto (0)
de desempeño para medir los resultados logrados?	indicadores cuentan con nombre, meta y método de cálculo	programa, y los indicadores cuentan con nombre, meta y método de cálculo	cuentan con nombre, meta y método de cálculo
2. ¿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)
3. ¿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 medios de contacto para atender dudas)
4. ¿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	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	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

Reactivo	Cumple con los atributos (1)	Cumple parcialmente con los atributos (0.5)	No cumple con ninguno de los atributos, o bien cumple únicamente un aspecto (0)
	beneficiarios que se harán públicos, y medio de publicación del padrón	datos de los beneficiarios que se harán públicos, y medio de publicación del padrón	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)
5. ¿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)

Fuente: elaboración propia.

- Revisar las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) previstas en los instrumentos normativos del ejercicio fiscal 2020 de los 11 programas públicos objeto de estudio, o en su caso, de los programas presupuestarios del ejercicio fiscal 2020 a partir de los cuales operaron dichos programas públicos para evaluar su coherencia respecto de los objetivos generales y específicos previstos en sus instrumentos normativos; y si los indicadores contemplados en la MIR permiten medir el cumplimiento del objetivo general previsto en los instrumentos normativos de dichos programas, empleando la siguiente rúbrica para su valoración:

**Cuadro 4. Preguntas y rúbrica para valorar la congruencia del marco de resultados de los programas públicos objeto de estudio**

Reactivo	Cumple con los atributos (1)	Cumple parcialmente con los atributos (0.5)	No cumple con ninguno de los atributos, o bien cumple únicamente un aspecto (0)
1. ¿Los objetivos específicos contemplados en el instrumento normativo (ROP o Lineamientos) mantienen una relación de correspondencia con los objetivos de la MIR que se relacionan con el programa público?	Sí, todos los objetivos específicos contemplados en el instrumento normativo (ROP o Lineamientos) mantienen una correspondencia con los objetivos contemplados en la MIR.	Sí, por lo menos la mitad de los objetivos específicos contemplados en el instrumento normativo (ROP o Lineamientos) mantienen una relación de correspondencia con los objetivos contemplados en la MIR.	Menos de la mitad de los objetivos contemplados en el instrumento normativo (ROP o Lineamientos) mantienen una relación de correspondencia con los objetivos contemplados en la MIR, o bien, ninguno.
2. ¿El objetivo general contemplado en el instrumento normativo (ROP o Lineamientos) mantiene una relación de correspondencia con algún objetivo de la MIR?	Sí, el objetivo general contemplado en el instrumento normativo (ROP o Lineamientos) mantiene una relación de correspondencia con el objetivo de fin o propósito de la MIR.	Sí, el objetivo general contemplado en el instrumento normativo (ROP o Lineamientos) mantiene una relación de correspondencia con algún objetivo de componente o de actividad de la MIR.	El objetivo general no mantiene una relación de correspondencia con alguno de los objetivos de la MIR.
3. ¿Los indicadores contemplados en la MIR permiten medir el cumplimiento del objetivo general previsto en las ROP o Lineamientos?	Sí, los indicadores contemplados en la MIR permiten medir el cumplimiento del objetivo general previsto en las ROP o Lineamientos.	Sí, pero sólo permiten medir alguna dimensión del desempeño del objetivo general previsto en las ROP o Lineamientos.	No permiten medir el cumplimiento del objetivo general previsto en las ROP o Lineamientos ni alguna otra dimensión de su desempeño.

Fuente: elaboración propia.

7. Entrevistar a servidores públicos, responsables de los programas públicos objeto de auditoría de las secretarías de Cultura, Desarrollo Económico, Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres, Trabajo y Previsión Social y del Sistema de Asistencia Social, con el propósito de complementar la información disponible sobre el marco de resultados de estos.
8. Revisar las Reglas de Operación de los programas públicos *Industrias Creativas, Proyecta Producción, Apoyo a las OSC, Jalisco por la Nutrición y Mujeres Líderes*, así como los

Lineamientos de los programas públicos *SumArte*, *Protección al Empleo*, *Protección al Ingreso*, *Reactiva*, *Reinicia Nómina* y *Reinicia Empresarias* vigentes en 2020 para deducir el cambio esperado en la población que recibe la intervención y la contribución del programa público a un objetivo de nivel superior, mediante la MML.

9. Revisar 26 Informes cuatrimestrales correspondientes a igual número de beneficiarios del programa *Industrias Creativas* presentados en 2021, respecto de los apoyos otorgados en 2020, para identificar si las variables incluidas en dichos informes fueron pertinentes para dar cuenta del cumplimiento de sus objetivos.
10. Revisar la base de datos con las solicitudes de inscripción para el ejercicio fiscal 2020 y el padrón de beneficiarios del programa *Industrias Creativas* correspondiente a los ejercicios fiscales 2019 y 2020, para analizar el número de beneficiarios, el monto total y promedio del apoyo otorgado a los beneficiarios de dicho programa.
11. Analizar los datos del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) correspondientes al Estado de Jalisco para los meses de noviembre de 2018, 2019, 2020 y 2021 que corresponden con las unidades económicas del sector privado (de acuerdo con la clasificación del Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte) dedicadas a: compañías de teatro del sector privado; compañías de danza del sector privado; cantantes y grupos musicales del sector privado; otras compañías y grupos de espectáculos artísticos del sector privado; promotores del sector privado de espectáculos artísticos, culturales, deportivos y similares que cuentan con instalaciones para presentarlos; promotores de espectáculos artísticos, culturales, deportivos y similares que no cuentan con instalaciones para presentarlos; agentes y representantes de artistas, deportistas y similares; artistas, escritores y técnicos independientes; y, museos del sector privado, con el objetivo de identificar el comportamiento en el número de unidades económicas.
12. Revisar una muestra de 29 reportes de indicadores donde se especificaron los logros de los proyectos beneficiados por el programa *Proyecta Producción* durante 2020 para identificar si las variables incluidas en dichos documentos son pertinentes para dar cuenta del cumplimiento de sus objetivos.
13. Consultar los tabulados del Sistema de Cuentas Nacionales de México del Producto Interno Bruto (PIB) por entidad federativa y por actividad económica relacionadas con los servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos; para los años 2018, 2019 y 2020, reportados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Deflactor de Precios Implícitos del PIB, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con la finalidad de conocer el porcentaje del PIB del sector de servicios de esparcimiento, culturales y deportivos respecto del PIB estatal, así como su evolución en términos reales.
14. Consultar los datos de los asistentes a eventos culturales en el Estado de Jalisco de 2018 a 2020, publicados en la plataforma web del Sistema de Monitoreo para Indicadores del Desarrollo (MIDE) del gobierno del Estado de Jalisco, con el objetivo de conocer el objetivo de calcular la tasa de asistentes a eventos culturales en Jalisco por cada mil habitantes.
15. Consultar los datos de las Proyecciones de población a mitad de año de México y de las Entidades Federativas, 2017-2050, del Consejo Nacional de Población para identificar la

población estimada del estado de Jalisco de 2018 a 2020 y calcular la tasa de asistentes a eventos culturales en Jalisco por cada mil habitantes.

16. Revisar la base de datos de los solicitantes del programa *SumArte* correspondiente al ejercicio fiscal 2020 para conocer el número de personas que solicitaron el apoyo.
17. Revisar el padrón de beneficiarios del programa *SumArte* correspondiente al ejercicio fiscal 2020 para conocer si cumplieron o no con la realización de alguna acción colectiva.
18. Estimar la población económicamente activa en Jalisco y la población que se desempeña en el sector de servicios de esparcimiento culturales y deportivos; en los trimestres IV 2018, IV 2019, IV 2020 y I 2021 a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) realizada por el INEGI.
19. Entrevistar a servidores públicos de la Secretaría de Cultura responsables de los programas *Industrias Creativas*, *Proyecta Producción* y *SumArte*, de la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres, responsables del programa *Reinicia Empresarias*, de la STPS responsables del programa *Protección al Ingreso* y de la SEDECO responsables de los programas *Protección al Empleo Formal*, *Reactiva y Reinicia*, *Nómina y Capital de Trabajo* con el propósito de complementar la información disponible para medir el cumplimiento de los objetivos de éstos.
20. Revisar la información presupuestal de los programas *Protección al Empleo*, *Reactiva y Reinicia Nómina* para identificar el presupuesto aprobado, modificado y devengado, para el ejercicio fiscal 2020.
21. Revisar el padrón de beneficiarios del ejercicio fiscal 2020 de los programas *Protección al Empleo*, *Reactiva y Reinicia Nómina* para identificar su total.
22. Revisar la base de datos con las solicitudes de inscripción del programa *Protección al Empleo* y el padrón de beneficiarios del mismo para determinar el porcentaje de atención de solicitudes, ambas del ejercicio fiscal 2020.
23. Calcular el porcentaje de empleos apoyados por el programa *Protección al Empleo* por municipio, para identificar la concentración de los apoyos otorgados en el Área Metropolitana de Guadalajara y el resto de los municipios.
24. Revisar el padrón de beneficiarios del programa *Protección al Empleo*, *Reinicia Nómina y Reinicia Empresarias del Alto Impacto* con los datos de comprobación sobre la no reducción de su plantilla laboral durante el periodo en el que hayan recibido el apoyo, para determinar el porcentaje de empleos conservados durante el periodo.
25. Calcular el costo promedio de mantener un empleo del programa *Protección al Empleo* de acuerdo con el número de empleos conservados y el monto total de apoyos dispersados.
26. Revisar la base de datos con las solicitudes de inscripción y el padrón de beneficiarios del programa *Reactiva*, para identificar su distribución en los municipios del Estado de Jalisco.
27. Revisar la base de datos con la información de los resultados alcanzados reportada por los beneficiarios del programa *Reactiva*, para determinar si esta permite medir el cumplimiento de sus objetivos.
28. Revisar la información del Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal (ITAEE) para analizar el comportamiento económico en la entidad del III trimestre de 2019 hasta el II trimestre de 2021.

29. Construir un grupo de control sintético del Estado de Jalisco a partir de la identificación de las entidades federativas cuyo comportamiento del ITAEE está altamente correlacionado con el de Jalisco, para el periodo de 2003 a 2020.
30. Realizar un análisis de diferencias en diferencias para determinar en qué medida el programa *Reactiva* contribuyó a la reactivación económica en Jalisco entre el tercer y cuarto trimestre de 2020.
31. Revisar el padrón de beneficiarios del programa *Reinicia Nómina* para el ejercicio fiscal 2020 para identificar el número de beneficiarios por modalidad del programa, el número de empleos protegidos y el monto total de apoyo dispersado, así como para identificar la distribución del total de empleos registrados y apoyados.
32. Revisar el padrón de beneficiarios del programa *Reinicia Nómina* y la información sobre su comprobación de haber mantenido los empleos apoyados, para el ejercicio fiscal 2020.
33. Calcular el costo promedio de mantener un empleo del programa *Reinicia Nómina* de acuerdo con el número de empleos conservados y el monto total de apoyos dispersados.
34. Se analizaron los datos del padrón de beneficiarias del programa público *Reinicia Empresarias* del ejercicio 2020, para conocer el número de empleos conservados luego de recibir el apoyo, de acuerdo con lo previsto en el apartado “10.4 Comprobación del Apoyo Económico por parte de la Beneficiaria” de la modificación de los Lineamientos del programa.
35. Revisar el Censo de Población y Vivienda 2020 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para estimar el número de mujeres que contaron con su propio negocio o empresa en Jalisco durante 2020 y con ello, tener una aproximación al tamaño de la población potencial del programa *Reinicia Empresarias*.
36. A partir de los datos de las encuestas aplicadas por el Instituto de Información Estadística y Geográfica del Estado de Jalisco (IIEG) durante 2020 y 2021 acerca de las afectaciones económicas de la pandemia en propietarias y propietarios de empresas en Jalisco, evaluar si la proporción de propietarias que despidió personal a causa de la pandemia fue mayor a la de propietarios, así como si esta diferencia fue estadísticamente significativa.
37. Revisar los objetivos del programa *Protección al Ingreso* del ejercicio fiscal 2020 contemplados en sus Lineamientos para identificar el cambio que se intentó detonar en la población objetivo a partir de la intervención y su contribución a un objetivo de nivel superior.
38. Se revisaron las bases de datos con las solicitudes de inscripción y de las personas beneficiarias del programa *Protección al Ingreso*, para conocer el porcentaje de beneficiarios respecto de los solicitantes del programa.
39. Calcular la proporción de solicitantes y de personas beneficiarias del programa *Protección al Ingreso* de acuerdo con el rango de ingresos mensual que dejaron de percibir a partir de la pandemia.
40. Calcular si la diferencia en las proporciones de los rangos de ingresos entre solicitantes y personas beneficiarias del programa *Protección al Ingreso* es significativa.
41. Estimar una variable aproximada para dimensionar el tamaño la población ocupada en el sector informal en el Estado de Jalisco a partir de los datos del Censo de Población y Vivienda 2020 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, por municipio, para

calcular el porcentaje de beneficiarios respecto de la población estimada como aproximación de la población potencial del programa.

42. Revisar la base de datos de los solicitantes del programa *Apoyo a OSC* correspondientes al año fiscal 2020 para conocer el número de OSC que solicitaron el apoyo.
43. Revisar los Informes Finales del programa de *Apoyo a OSC* de los ejercicios fiscales 2019 y 2020 para determinar el número de beneficiarios directos e indirectos del programa durante dichos años.
44. Consultar el número de OSC con registro en Jalisco y el total nacional publicado en el Directorio de Organizaciones de la Sociedad Civil inscritas en el Registro Federal del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), para identificar su tasa de crecimiento durante el periodo de 2017 a 2021.
45. Consultar las proyecciones de población del Consejo Nacional de Población (CONAPO) para la entidad para determinar el número de OSC por cada cien mil habitantes en Jalisco y a nivel nacional.
46. Revisar la base de datos con los registros de las personas beneficiarias de los comedores comunitarios de los programas *Por la Seguridad Alimentaria* (vigente durante el ejercicio fiscal 2019) y *Jalisco por la Nutrición* (vigente a partir del ejercicio fiscal 2020) para identificar la variación en el número de beneficiarios directos e indirectos.
47. Revisar la base de datos con los registros de las mediciones de las personas beneficiarias del programa *Por la Seguridad Alimentaria* del año 2019, para determinar la contribución del programa a partir de los beneficiarios que mantuvieron o mejoraron su estado nutricional.
48. Revisar la base de datos con las solicitudes de inscripción y el padrón de beneficiarias del programa *Mujeres Líderes* para el ejercicio fiscal 2020, para determinar el porcentaje de atención del programa.
49. Consultar la información del costo de la canasta alimentaria y no alimentaria reportada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para identificar el costo de esta en el ámbito rural y urbano, a diciembre de 2020.
50. Revisar la base de datos con la información de ingresos y del número de dependientes económicos de las beneficiarias del programa *Mujeres Líderes*, para calcular el costo de superar la línea de pobreza por ingresos de cada beneficiaria en función del número de dependientes.
51. Calcular el número de beneficiarias del programa *Mujeres Líderes* durante el ejercicio fiscal 2020 que pudieron adquirir una canasta alimentaria y no alimentaria para ellas y sus dependientes económicos, a partir del apoyo que recibieron por parte del programa y de sus ingresos reportados.

## V. Resultados

### Sobre la Secretaría de Cultura

Derivado del ejercicio de auditoría se presentan los siguientes resultados:

**Recomendación 20-DAD-PR-001-101300-A-02**

Según el párrafo quinto del artículo 19 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal Comprendido del 1° de enero al 31 de diciembre del año 2020 (DPEEJ 2020), las Reglas de Operación (ROP) deben incluir, entre otros atributos: sus objetivos, el problema público que atiende y la población objetivo. En concordancia con la fracción I del artículo 24 de la Ley Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, el segundo párrafo del artículo 19 del DPEEJ 2020, prevé que se debe incorporar el enfoque de género en sus objetivos.

Adicionalmente, el mismo artículo 19 del DPEEJ 2020 señala que la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (SPPC) en conjunto con la Secretaría de la Hacienda Pública (SHP) deben emitir y publicar una guía en la que se detalle el contenido de las ROP. Dicho documento corresponde con la Guía para la elaboración de Reglas de Operación del Gobierno del Estado de Jalisco 2020 (Guía 2020) y tiene como propósito orientar el contenido de las ROP.

A partir de los criterios contemplados en la Guía 2020 elaborada por la SHP y la SPPC, se prevé que la identificación del problema público incluya un análisis del problema, en el cual se señalen sus causas y consecuencias, y cuente con evidencia sobre su magnitud, su ubicación geográfica y temporal (p. 22). Además, la definición de la población objetivo debe ser clara, concisa, y coherente con el contenido de la identificación del problema, con la descripción de la intervención y con los objetivos de la misma (p. 35). Finalmente, la formulación de objetivos debe provenir del análisis de problemas y establecerse de forma clara, concisa y explícita. También debe contener el resultado que se espera lograr, la población a la que va dirigida la intervención y ser mensurables (p. 32).

Sin embargo, se determinó que la lógica de intervención de los programas públicos: “Industrias Creativas”, “Proyecto Producción” y “SumArte” de la Secretaría de Cultura se orientó parcialmente hacia la atención de problemas toda vez que ninguno de los tres programas incorporó en sus diagnósticos enfoque de género, así como que no contaron con un árbol de problemas con las características mínimas previstas por la Guía para la Elaboración de Matrices de Indicadores para Resultados del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), aunque sí se definieron de forma no articulada en sus instrumentos normativos las causas, el problema y sus efectos. Por último, la población objetivo del programa Proyecto Producción no fue congruente con el problema público que pretende atender.

Se revisó el diseño de la lógica de intervención prevista en los instrumentos normativos (Reglas de Operación y Lineamientos) de los 11 programas públicos que son objeto de estudio con base en una guía de preguntas y una rúbrica de respuestas,<sup>3</sup> misma que se elaboró a partir de criterios previstos en la Guía para la Elaboración de Reglas de Operación del Gobierno del Estado de Jalisco, y de la metodología de marco lógico. La rúbrica tiene una escala de 0.0, 0.5 y 1.0; donde 0.0 representa que no se observa ninguno de los atributos o sólo uno, 0.5 significa que se

---

<sup>3</sup> La guía de preguntas y la rúbrica para responderlas se incluye en la sección de Procedimientos aplicados de este documento.



observan algunos, y 1.0 significa que el aspecto evaluado cumple con todos los atributos considerados. Los resultados del ejercicio se muestran en la siguiente tabla.

**Tabla 04. Resultados cuantitativos de la evaluación de consistencia del diseño de la lógica de intervención de los programas públicos objeto de estudio, por atributo**  
(escala de valoración 0.0, 0.5 y 1.0)

Nombre corto del programa público (dependencia entre paréntesis)	¿Se define con suficiencia el problema público?	¿Contempla objetivos pertinentes?	¿Define una población objetivo cuantificable y coherente?	¿Contempla enfoque de género en su diagnóstico o en su atención?	Total general (puntaje máximo 4)
Mujeres Líderes (SSAS)	1.0	1.0	1.0	1.0	4.0
Reinicia Empresarias (SISEMH)	0.5	1.0	1.0	1.0	3.5
Apoyo a OSC (SSAS)	1.0	1.0	1.0	0.0	3.0
Reinicia Nómina (SEDECO)	1.0	1.0	1.0	0.0	3.0
Industrias Creativas (SC)	0.5	1.0	1.0	0.5	3.0
Protección al Empleo (SEDECO)	0.5	1.0	1.0	0.0	2.5
Protección al Ingreso (STPS)	0.5	1.0	1.0	0.0	2.5
Proyecta Producción (SC)	0.5	1.0	0.5	0.5	2.5
Reactiva (SEDECO)	1.0	1.0	0.5	0.0	2.5
Jalisco por la Nutrición (SSAS)	0.5	0.5	1.0	0.0	2.0
SumArte (SC)	1.0	0.0	1.0	0.0	2.0
<b>Total</b> (puntaje máximo 11)	<b>8.0</b>	<b>9.5</b>	<b>10.0</b>	<b>3.0</b>	<b>30.5</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la revisión de las ROP o Lineamientos de los programas públicos objeto de estudio.

De acuerdo con la tabla anterior, los programas *Industrias Creativas* y *Proyecta Producción* no contaron con un enfoque de género en su diagnóstico, dado que en estos no se evaluó si el problema público es más o menos acentuado de acuerdo con el género, pero sí consideran como

criterio para la selección de proyectos si estos tienen este enfoque; mientras que el programa *SumArte* careció de ambos aspectos.

Por otra parte, los programas de *Industrias Creativas* y *Proyecta Producción* no definieron con suficiencia los problemas públicos que pretenden atender, puesto que en las ROP solo se describieron el problema y sus causas, sin dimensionar la magnitud del problema público; mientras que el programa *SumArte* cumplió satisfactoriamente con este criterio.

Respecto al criterio sobre el establecimiento de objetivos pertinentes, se encontró que el programa *SumArte* no contó con objetivos que expresaran el estado deseado que se espera lograr en la población que reciba los apoyos; mientras que los otros dos programas sí cumplieron con este atributo.

Adicionalmente, sobre el criterio asociado al establecimiento de una población objetivo cuantificable y coherente, aunque en las ROP del programa *Proyecta Producción* sí estableció una población objetivo, ésta no fue congruente con el problema público. Para el caso de los programas *Industrias Creativas* y *SumArte* estos cumplieron satisfactoriamente con este atributo.

Por último, como parte de la revisión de consistencia del diseño de la lógica de intervención de los programas públicos referidos, se revisaron las ROP y Lineamientos para identificar si estos contemplaron un árbol de problemas que estableciera el problema central, sus causas y sus efectos. Adicionalmente, se consideró si estos elementos formaron parte del diagnóstico y se estructuraron de forma articulada.<sup>4</sup> Cuando no se identificó, se requirió específicamente a la entidad fiscalizada el árbol de problemas. A partir de este ejercicio, se integró la siguiente tabla.

**Tabla 05. Relación de programas públicos y árboles de problemas**

Dependencia	Programa público	Árbol de problemas de acuerdo con la estructura prevista por la MML
Secretaría de Cultura	<i>Industrias Creativas</i>	No contó con árbol de problemas, pero sí se definieron en las ROP de forma no articulada: el problema central, las causas y efectos.
	<i>Proyecta Producción</i>	No contó con árbol de problemas, pero sí se definieron en las ROP de forma no articulada: el problema central, las causas y los efectos
	<i>SumArte</i>	No contó con árbol de problemas, pero sí se definieron en los Lineamientos de manera no articulada: el problema central, las causas y los efectos.

<sup>4</sup> En virtud de que no se identificaron los árboles de problemas en las ROP y Lineamientos de los programas implementados por la Secretaría de Cultura, se requirió a esta si contaba con dicha información en algún otro documento, a lo cual esta remitió nuevamente las ROP y Lineamientos de los respectivos programas, por lo cual se tiene como que no contó con dicha información.

Dependencia	Programa público	Árbol de problemas de acuerdo con la estructura prevista por la MML
Secretaría de Desarrollo Económico	<i>Protección al Empleo</i>	Sí, pero no observa todos los criterios de la MML para elaborar árboles de problemas
	<i>Reactiva</i>	Sí, pero no observa todos los criterios de la MML para elaborar árboles de problemas
	<i>Reinicia Nómina</i>	Sí
Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres	<i>Reinicia Empresarias</i>	No contó con árbol de problemas, ni estableció explícitamente la relación entre las causas, el problema y sus efectos.
Secretaría de Trabajo y Previsión Social	<i>Protección al Ingreso</i>	No contó con árbol de problemas, ni estableció explícitamente la relación entre las causas, el problema y sus efectos.
Secretaría del Sistema de Asistencia Social	<i>Apoyo a OSC</i>	Sí
	<i>Jalisco por la Nutrición</i>	Sí
	<i>Mujeres Líderes</i>	Sí

Fuente: elaboración propia a partir de la revisión de las ROP y Lineamientos de los programas públicos objeto de estudio.

Con base en lo mostrado en la tabla previa, se tiene que los programas públicos implementados por la Secretaría de Cultura no contaron con un árbol de problemas con las características mínimas previstas por la *Guía para la Elaboración de Matrices de Indicadores para Resultados* del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Por otro lado, aunque los tres programas definen de forma explícita el problema, las causas y sus efectos, estos no se presentan de manera articulada.

Por lo tanto, se recomendó a la Secretaría de Cultura revise y, en su caso, modifique las ROP de estos programas y de aquellos que ejecute, de tal manera que prevean enfoque de género en sus análisis y cuenten con árboles de problemas que expliciten la relación entre las causas, el problema y sus efectos; así como que la población objetivo del programa *Proyecto Producción* sea congruente con el problema público que pretende atender. Contar con estos elementos permitiría a la Secretaría cumplir con lo dispuesto en la fracción I del artículo 24 de la Ley Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, así como atender lo señalado en el inciso w), fracción I, del artículo 3 de la Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios, en términos de que las políticas y acciones gubernamentales implementen perspectiva de género y que los programas públicos se orienten hacia la atención de problemas.

Como respuesta a ello, la Secretaría de Cultura se comprometió con *“Incorporar en las Reglas de Operación de los programas Proyecto Producción e Industrias Culturales y Creativas, enfoque de género, árboles de problemas; y garantizar la alineación de la población objetivo respecto al problema público identificado”*, lo cual es específico y congruente con la recomendación, toda vez que se mencionan los aspectos que se modificarán en las Reglas de Operación (ROP) de los programas públicos Proyecto Industrias Creativas y Culturales y Proyecto Producción: 1) enfoque de género, 2) árbol de problemas, y 3) población objetivo congruente con el problema público identificado. Sin embargo, no se hizo mención sobre el resto de los programas que implementa la Secretaría. Adicionalmente, la Secretaría de la Hacienda Pública (SHP) indicó como comentario adicional que incluirá enfoque de género en el diseño de programas en futuros ejercicios fiscales en coordinación con la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres.

Para llevar a cabo el compromiso, se contemplaron tres actividades. Las primeras dos se refieren a modificar y publicar las ROP correspondientes al ejercicio fiscal 2022 de los programas Proyecto Producción y Proyecto Industrias Creativas y Culturales; y la tercera actividad consiste en *“requerir a la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Hombres y Mujeres una valoración técnica de las Reglas de Operación de los Programas Proyecto Producción y Proyecto Industrias Culturales y Creativas, en lo referente a enfoque de género o perspectiva de género”*. La tercera actividad es congruente con el compromiso; sin embargo, dado que las dos primeras actividades son iguales al compromiso y no son suficientemente detalladas para conocer cómo se establecerán los árboles de problemas y cómo se logrará la congruencia entre la población objetivo y el problema público planteado, en la etapa de seguimiento que posteriormente lleve a cabo este órgano se verificará la atención de dichos aspectos.

El periodo previsto para el desarrollo de las tres actividades es razonable, dado que para modificar y publicar las ROP de los programas Industrias Creativas y Proyecto Producción se planteó un periodo del 10 de febrero al 31 de marzo de 2022, mismo que está dentro del plazo previsto en el artículo 21 del Decreto del Presupuesto de Egresos 2022 del Estado de Jalisco, en el cual se establece que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo deben elaborar, aprobar y publicar las ROP a más tardar el 31 de marzo del 2022. Y para la tercera actividad, si bien el periodo es amplio, pues inicia el 31 de marzo de 2022 y termina el 01 de diciembre de 2022, el resultado esperado se planteó para el ejercicio fiscal 2023.

Los medios de verificación de las primeras dos actividades son pertinentes como prueba de su cumplimiento, aunque no se refiere de manera explícita a las ROP de los programas Industrias Creativas y Proyecto Producción, se indicó para estos el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”, el cual es el medio de publicación oficial de las ROP. Sobre la tercera actividad, este no es pertinente ya que un correo electrónico no constituye un medio de prueba de la valoración técnica por parte de la Secretaría de la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres respecto del enfoque de género en los programas en cuestión.

Este Órgano Técnico revisó y analizó la medida de atención presentada por la Secretaría de Cultura, misma que se consideró pertinente dado que se orienta en el mismo sentido que la recomendación.

**Recomendación 20-DAD-PR-002-101300-A-02**

Según el párrafo quinto, artículo 19 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal Comprendido del 1° de enero al 31 de diciembre del año 2020 (DPEEJ 2020) las Reglas de Operación (ROP) deben incluir, entre otros atributos: las características de los beneficios, los mecanismos de publicación de información del programa y difusión, los procesos operativos o instrumentación del programa, así como los criterios de selección de beneficiarios.

A partir de los criterios contemplados en la Guía para la elaboración de Reglas de Operación del Gobierno del Estado de Jalisco 2020 (Guía 2020) elaborada por la Secretaría de la Hacienda Pública (SHP) y la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (SPPC), y específicamente respecto de las características de los entregables, se prevé que los entregables que brinde el programa público sean congruentes con el problema público que pretenden atender y con la población objetivo a la que están destinados (p. 24). Sobre los mecanismos de difusión, estos deben contemplar los medios y procedimientos a través de los cuales el programa se da a conocer a la ciudadanía (p. 59). Los procesos operativos deben describir el flujo de actividades, las áreas responsables de las actividades y plazos para el cumplimiento de las mismas (pp. 49 y 50). Adicionalmente, los criterios de elegibilidad deben ser claros y congruentes con la población objetivo (pp. 35, 44). Por último, los mecanismos de selección deben ser claros y permitir la orientación prioritariamente de su entregable hacia una población congruente con sus resultados esperados (p. 45). En caso de que no se contemplen, se debe especificar que los apoyos se entregarán en orden cronológico y hasta agotar los recursos.

Sin embargo, se determinó que el diseño de los procesos de instrumentación y mecanismos de difusión en los programas públicos de la Secretaría de Cultura objeto de estudio se orientaron parcialmente hacia la atención de problemas públicos, toda vez que estos no contaron con mecanismos de selección claros, o bien, no permitieron orientar prioritariamente su entregable hacia una población congruente con sus resultados esperados; tampoco contaron con mecanismos de difusión adicionales a la página web de la dependencia y el programa SumArte no contempló mecanismos de difusión en sus Lineamientos, lo cual pudo limitar el conocimiento de las intervenciones a potenciales beneficiarios. Adicionalmente, los programas *Proyecto Producción* y *SumArte* no describieron con suficiencia el proceso de instrumentación del programa.

Se revisó el diseño de los procesos de instrumentación y los mecanismos de difusión previstos en los instrumentos normativos (Reglas de Operación y Lineamientos) de los 11 programas públicos que son objeto de estudio con base en una guía de preguntas y una rúbrica de respuestas,<sup>5</sup> misma que se elaboró a partir de criterios previstos en la *Guía para la Elaboración de Reglas de Operación de los Programas Públicos 2020* del Gobierno del Estado de Jalisco. La rúbrica tiene una escala de 0.0, 0.5 y 1.0; donde 0.0 significa que no se observa ninguno de los atributos o sólo

---

<sup>5</sup> La guía de preguntas y la rúbrica para responderlas se incluye en la sección Procedimientos aplicados de este documento.

uno, 0.5 significa que se observan algunos, y 1.0 significa que el aspecto evaluado cumple con los atributos considerados.

Los atributos evaluados fueron: 1) la relación del entregable con el problema y con la población objetivo del programa; 2) la previsión de mecanismos de difusión empleados para llegar a la población objetivo; 3) la descripción de la instrumentación del programa, en términos de que las Reglas de Operación o Lineamientos incluyeran un diagrama de flujo de las actividades, las áreas responsables para cada proceso y los plazos; 4) los criterios de elegibilidad, es decir, las características que deben cumplir las personas u organizaciones para acceder a los beneficios del programa; y, 5) los mecanismos de selección, que se refiere a la acreditación de los criterios de elegibilidad. Los resultados del ejercicio se muestran en la siguiente tabla.

**Tabla 06. Resultados cuantitativos de la valoración de consistencia de procesos de instrumentación y mecanismos de difusión de los programas públicos objeto de estudio por atributo**

(escala de valoración 0.0, 0.5 y 1.0)

Programa público (dependencia entre paréntesis)	¿El entregable se relaciona con el problema y la población objetivo?	¿El instrumento normativo contempla mecanismos de difusión?	¿El instrumento normativo describe la instrumentación del programa?	¿El instrumento normativo establece los criterios de elegibilidad?	¿El instrumento normativo establece los mecanismos de selección?	Total general (puntaje máximo 5)
Jalisco por la Nutrición (SSAS)	1.0	0.5	0.5	1.0	1.0	4.0
Industrias Creativas (SC)	1.0	0.5	0.5	1.0	0.5	3.5
Mujeres Líderes (SSAS)	1.0	0.5	0.0	1.0	1.0	3.5
Protección al Ingreso - (STPS)	1.0	1.0	0.5	0.5	0.5	3.5
Apoyo a OSC (SSAS)	1.0	0.5	0.0	1.0	0.5	3.0
Protección al Empleo (SEDECO)	1.0	0.5	0.0	1.0	0.5	3.0
Reactiva (SEDECO)	1.0	0.5	0.0	1.0	0.5	3.0
Reinicia Empresarias (SISEMH)	1.0	0.5	0.0	1.0	0.5	3.0

Programa público (dependencia entre paréntesis)	¿El entregable se relaciona con el problema y la población objetivo?	¿El instrumento normativo contempla mecanismos de difusión?	¿El instrumento normativo describe la instrumentación del programa?	¿El instrumento normativo establece los criterios de elegibilidad?	¿El instrumento normativo establece los mecanismos de selección?	Total general (puntaje máximo 5)
Reinicia Nómina (SEDECO)	1.0	0.5	0.0	1.0	0.5	3.0
Proyecta Producción (SC)	1.0	0.5	0.5	0.5	0.5	3.0
SumArte (SC)	1.0	0.0	0.0	0.5	0.5	2.0
<b>Total</b> (puntaje máximo 11)	<b>11.0</b>	<b>5.5</b>	<b>2.0</b>	<b>9.5</b>	<b>6.5</b>	<b>34.5</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la revisión de las ROP o Lineamientos de los programas públicos objeto de estudio.

El principal aspecto que se encontró en los programas de la Secretaría de Cultura fue que ninguno de ellos (*Industrias Creativas*, *Proyecta Producción* y *SumArte*) contó con mecanismos de selección claros que permitieran orientar prioritariamente su entregable hacia una población congruente con sus resultados esperados.

El segundo aspecto que se observó fue que los programas *Industrias Creativas* y *Proyecta Producción* contemplaron como único canal de comunicación la página web de la Secretaría de Cultura, mientras que el programa *SumArte*, no contempló en sus lineamientos mecanismos de difusión, lo cual limita el conocimiento de la intervención por parte de potenciales beneficiarios.

Asimismo, se identificó que en los instrumentos normativos de los programas *Proyecta Producción* e *Industrias Creativas* no obstante definieron un área responsable y cuentan con un flujograma, no se definieron los plazos para llevar a cabo sus actividades. Mientras que en el programa *SumArte* no se contó con ninguno de estos atributos.

Respecto a los criterios de elegibilidad se encontró que los programas *Proyecta Producción* y *SumArte*, establecieron criterios de elegibilidad para los posibles beneficiarios del programa, sin embargo, estos no fueron claros o congruentes con la población potencial. El programa *Industrias Creativas* sí cumplió con este criterio.

Por último, los tres programas cumplieron satisfactoriamente con el atributo que evalúa si el entregable es congruente con la problemática y la población objetivo.

Por lo tanto, se recomendó a la Secretaría de Cultura revise y, en su caso, modifique las ROP de estos programas y de aquellos que posteriormente implemente, a efecto de que prevean

*mecanismos de selección claros que permitan orientar su entregable hacia una población congruente con los resultados esperados.* Contar con estos elementos permitiría a la SC atender lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 1 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco en términos de que la administración de los recursos públicos se oriente hacia resultados.

Como respuesta a ello, la Secretaría de Cultura se comprometió a *“garantizar que los mecanismos de selección y criterios de elegibilidad, previstos en las Reglas de Operación de los programas Proyecto Producción e Industrias Culturales y Creativas, sean claros y congruentes con la población objetivo”*. Al respecto, el compromiso es parcialmente congruente con la recomendación, dado que no se hizo mención sobre el resto de los programas que implementa la Secretaría; pero es suficientemente específico respecto de los aspectos señalados en esta, pues dicha dependencia se comprometió a establecer mecanismos de selección y criterios de elegibilidad claros y congruentes con la población objetivo de los programas en cuestión. Adicionalmente, la Secretaría de la Hacienda Pública (SHP) indicó como comentario adicional que para aquellos programas que continúen en el ejercicio fiscal 2022, se evaluará la congruencia de estos dos elementos [criterios de elegibilidad y mecanismos de selección] en conjunto con la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (SPPC).

La entidad responsable de los programas auditados formuló dos actividades, las cuales se refieren a modificar y publicar las ROP correspondientes al ejercicio fiscal 2022 de los programas de Proyecto Producción y Proyecto Industrias Creativas y Culturales. Dado que las actividades y sus resultados son idénticos al compromiso, se identificó que no se detallaron las tareas concretas que conducirán a realizar las modificaciones, qué aspectos en específico se adecuarán para que los criterios de elegibilidad y los mecanismos de selección sean congruentes, ni cómo permitirán orientar los entregables hacia los resultados esperados. Por lo anterior, en la etapa de seguimiento que posteriormente lleve a cabo este órgano de fiscalización se verificará la congruencia de dichos aspectos.

El periodo previsto para el desarrollo de las actividades es razonable, pues para modificar y publicar las ROP de los programas Proyecto Industrias Creativas y Culturales y Proyecto Producción se planteó que iniciara el 10 de febrero y terminara el 31 de marzo de 2022, mismo que está dentro del plazo previsto en el artículo 21 del Decreto del Presupuesto de Egresos 2022 del Estado de Jalisco, en el cual se establece que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo deben elaborar, aprobar y publicar las ROP a más tardar el 31 de marzo del 2022.

Los medios de verificación previstos son pertinentes como prueba del cumplimiento de las actividades, aunque no se refiere de manera explícita a las ROP de los programas Proyecto Industrias Creativas y Culturales y Proyecto Producción, se indicó el “Periódico Oficial El Estado de Jalisco”, el cual es el medio de publicación oficial para las ROP.

Este Órgano Técnico revisó y analizó la medida de atención presentada por la Secretaría de Cultura, misma que se consideró pertinente dado que se orienta en el mismo sentido que la recomendación.



**Recomendación 20-DAD-PR-003-101300-A-02**

De acuerdo con el quinto párrafo del artículo 19 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal Comprendido del 1° de enero al 31 de diciembre del año 2020 (DPEEJ 2020), las Reglas de Operación (ROP) de los programas públicos deben contemplar objetivos generales y específicos, la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa presupuestario en el cual se encuentran los recursos para operarlo, los mecanismos de seguimiento y evaluación, así como de transparencia y de rendición de cuentas. Las fracciones XVII y XVIII del artículo 27 bis de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco señalan también que en las ROP se deben incluir mecanismos de verificación de resultados e indicadores de seguimiento.

A partir de los criterios definidos en la Guía 2020, elaborada por la SPPC y la SHP, se prevé que los programas cumplan con una serie de características específicas, respecto de sus mecanismos de verificación y de evaluación de resultados. Con relación a los indicadores de gestión y de resultados, estos deben ser coherentes con los objetivos de la intervención, con el problema público y con los apoyos otorgados (p. 51). Además, se deben mencionar los mecanismos de seguimiento mediante los cuales se comunicarán los avances parciales de los indicadores de resultados (p. 54). El apartado de evaluación debe contemplar las actividades que se pretendan realizar para evaluar la intervención o programa público, las dimensiones a valorar de este, las fechas para hacerlo, así como la instancia encargada de coordinar los procesos de evaluación (p. 55). De igual manera, se deben incluir las medidas para la publicación de información relacionada con la asignación de beneficios, el avance en el ejercicio de los recursos públicos, en el cumplimiento de metas, en los indicadores de gestión y desempeño, así como la información derivada de las evaluaciones realizadas (p. 58).

Para la integración del padrón de beneficiarios se debe señalar el portal web donde se puede consultar el padrón, la instancia responsable de elaborarlo, los datos específicos que se integrarán al padrón y los datos de los beneficiarios que se harán públicos (p. 60). Asimismo, con relación a los mecanismos de rendición de cuentas, se deben señalar al menos la instancia responsable de operar el programa (p. 26), así como la de vigilar su operación.

Sin embargo, se determinó que el diseño del marco de resultados, y el de los instrumentos de seguimiento y evaluación de los programas públicos de la Secretaría de Cultura objeto de estudio, no se orientó válidamente hacia la atención del problema público, en virtud de que los objetivos generales de los programas públicos evaluados mantienen una relación de correspondencia con algún objetivo de sus MIR a nivel de componente, cuando lo pertinente es que corresponda con algún nivel de resultados. Además, no es posible medir el cumplimiento de los objetivos generales previstos en sus instrumentos normativos mediante alguno de sus indicadores contemplados en la MIR. Por último, se determinó que los instrumentos normativos de los programas públicos carecieron de una descripción suficiente de sus mecanismos de evaluación y de indicadores que permitieran medir su desempeño.

Se revisaron los indicadores de desempeño, los criterios para la integración del padrón de beneficiarios, los mecanismos de evaluación, de transparencia y rendición de cuentas previstos en los instrumentos normativos (Reglas de Operación y Lineamientos) de los 11 programas públicos que son objeto de estudio con base en una guía de preguntas y una rúbrica de respuestas, misma que se elaboró a partir de criterios previstos en la Guía 2020 del Gobierno del Estado de Jalisco, y de la MML. La rúbrica tiene una escala de 0.0, 0.5 y 1.0; donde 0.0 significa que no se observa ninguno de los atributos o sólo uno, 0.5 que se observan algunos y 1.0 que el aspecto evaluado cumple con todos los atributos considerados. En la tabla que sigue se muestra la puntuación que obtuvo cada programa por atributo de valoración.

**Tabla 07. Resultados cuantitativos de la valoración de los mecanismos de evaluación, transparencia y rendición de cuentas de los programas públicos objeto de estudio por atributo**

(escala de valoración 0.0, 0.5 y 1.0)

Nombre corto del programa público (dependencia entre paréntesis)	¿El instrumento normativo contempla indicadores de desempeño?	¿El instrumento normativo describe con suficiencia los mecanismos de evaluación?	¿El instrumento normativo prevé mecanismos de transparencia?	¿El instrumento normativo prevé criterios para integrar el padrón de beneficiarios?	¿El instrumento normativo prevé mecanismos de rendición de cuentas?	Total general (puntaje máximo 5)
Reactiva (SEDECO)	1.0	0.0	0.5	0.0	1.0	2.5
SumArte (SC)	0.0	0.0	0.5	0.5	1.0	2.0
Jalisco por la Nutrición (SSAS)	0.0	0.0	0.0	0.5	1.0	1.5
Reinicia Empresarias (SISEMH)	0.0	0.0	0.0	0.5	1.0	1.5
Industrias Creativas (SC)	0.0	0.0	0.5	0.5	0.5	1.5
Protección al Empleo (SEDECO)	0.0	0.0	0.5	0.0	1.0	1.5
Apoyo a OSC (SSAS)	0.0	0.0	0.0	0.5	1.0	1.5

Nombre corto del programa público (dependencia entre paréntesis)	¿El instrumento normativo contempla indicadores de desempeño?	¿El instrumento normativo describe con suficiencia los mecanismos de evaluación?	¿El instrumento normativo prevé mecanismos de transparencia?	¿El instrumento normativo prevé criterios para integrar el padrón de beneficiarios?	¿El instrumento normativo prevé mecanismos de rendición de cuentas?	Total general (puntaje máximo 5)
Reinicia Nómina (SEDECO)	0.0	0.0	0.5	0.0	1.0	1.5
Proyecta Producción (SC)	0.0	0.0	0.5	0.5	0.5	1.5
Protección al Ingreso (STPS)	0.0	0.0	0.5	0.0	0.5	1.0
Mujeres Líderes (SSAS)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.5
<b>Total</b> (puntaje máximo 11)	<b>1.0</b>	<b>0.0</b>	<b>3.5</b>	<b>3.0</b>	<b>9.0</b>	<b>16.5</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la revisión de las ROP o Lineamientos de los programas públicos objeto de estudio.

De acuerdo con la tabla anterior, los programas *Industrias Creativas*, *Proyecta Producción* y *SumArte* de la Secretaría de Cultura (SC) no contemplaron en sus ROP y Lineamientos indicadores pertinentes para medir su desempeño, puesto que los dos primeros programas incluyeron una parte de la MIR del programa presupuestario 464 *Programa de desarrollo, fortalecimiento y formación de las artes y la cultura*, pero no describen los métodos de cálculo de los indicadores; mientras que el tercer programa enlista 4 indicadores de los que tampoco se muestra su fórmula.

Por otra parte, los programas señalados en el párrafo anterior tampoco previeron mecanismos de evaluación, debido a que en los dos primeros programas (*Industrias Creativas* y *Proyecta Producción*) solo se señaló a la SC como la encargada de agendar las evaluaciones y a la SPPC como la responsable de su ejecución, pero no se indicaron los plazos para llevarlas a cabo ni el tipo de evaluaciones a realizar. Para el caso de *SumArte*, los Lineamientos no hacen referencia a ningún aspecto relacionado con la evaluación del programa.

Respecto a los mecanismos de transparencia, los tres programas cumplieron parcialmente con este atributo, pues se observó en sus instrumentos normativos el sitio donde se difundiría la asignación de beneficios y los medios de contacto para quejas, dudas y sugerencias; sin embargo, no fueron contemplados mecanismos de difusión adicionales a la página web de la SC. De igual manera, los tres programas cumplieron parcialmente con el atributo sobre el establecimiento de criterios para la integración de los padrones de beneficiarios, puesto que en ninguno de los casos se especificaron los datos de las personas beneficiarias que se integrarían al padrón, ni cuáles se harían públicos.

Finalmente, sobre los mecanismos de rendición de cuentas, los programas de *Industrias Creativas* y *Proyecta Producción* incluyeron en sus ROP a la SC como la dependencia encargada de operar los programas, y el área encargada de coordinar éstos: la Dirección de Planeación, Vinculación y Desarrollo Sectorial de dicha dependencia; sin embargo, no se especificó la instancia responsable para llevar a cabo procesos de vigilancia de los programas, mientras que el programa *SumArte* sí cumplió con dicho criterio, puesto que en sus Lineamientos se establece a la SC como la dependencia responsable de operar el programa y se especifica que el Presidente y el Secretario Técnico del Comité Interno de Validación tienen atribuciones de supervisar y vigilar que la entrega de los apoyos se apegue a los principios de transparencia, eficacia, legalidad y honradez (pp. 9-10).

Posteriormente, se analizó la congruencia entre los objetivos generales y específicos definidos en los instrumentos normativos de los 11 programas públicos objeto de estudio, y los objetivos previstos en las MIR previstas en su apartado de Mecanismos de Verificación y Evaluación de Resultados, cuando contaron con una; cuando no, se revisó la MIR de los programas presupuestarios a partir de los cuales estos ejercieron los recursos durante el ejercicio fiscal 2020 y se tomaron los objetivos e indicadores de fin, propósito y componentes. Además, se valoró si los indicadores previstos en ellas permitieron medir el cumplimiento del objetivo general contemplado en el instrumento normativo de cada programa público.

Para el análisis y la valoración se elaboró una guía de preguntas y una rúbrica de respuestas<sup>6</sup> que prevé una escala de 0.0, 0.5 y 1.0; donde 0.0 significa que no se observa ninguno de los atributos definidos o sólo uno, 0.5 que se observan algunos y 1.0 que el aspecto evaluado cumple con todos los atributos considerados. El resultado de la valoración por programa se muestra en la siguiente tabla.

---

<sup>6</sup> La guía de preguntas y la rúbrica para responderlas se incluye en la sección de Procedimientos aplicados de este documento.

**Tabla 08. Resultados cuantitativos de la valoración del marco de resultados de los programas públicos objeto de estudio**  
(escala de valoración 0.0, 0.5 y 1.0)

Nombre corto del programa público (dependencia entre paréntesis)	Correspondencia de los objetivos específicos del instrumento normativo con los objetivos de la MIR	Correspondencia del objetivo general del instrumento normativo con alguno de los objetivos de la MIR	Posibilidad de medir el cumplimiento del objetivo general a partir de los indicadores de la MIR	Total general (puntaje máximo 3)
Reinicia Empresarias (SISEMH)	0.5	1.0	0.0	1.5
Industrias Creativas (SC)	1.0	0.5	0.0	1.5
Reactiva (SEDECO)	0.0	1.0	0.5	1.5
Mujeres Líderes (SSAS)	0.5	0.5	0.5	1.5
Reinicia Nómina (SEDECO)	0.5	0.5	0.0	1.0
SumArte (SC)	0.5	0.5	0.0	1.0
Proyecta Producción (SC)	0.5	0.5	0.0	1.0
Protección al Ingreso (STPS)	0.5	0.5	0.0	1.0
Jalisco por la Nutrición (SSAS)	0.0	0.5	0.5	1.0
Protección al Empleo (SEDECO)	0.0	0.5	0.0	0.5
Apoyo a OSC (SSAS)	0.0	0.5	0.0	0.5
<b>Total</b> (puntaje máximo 11)	<b>4.0</b>	<b>6.5</b>	<b>1.5</b>	<b>12.0</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la revisión de las ROP o Lineamientos de los programas públicos objeto de estudio, y de las MIR de sus instrumentos normativos, o en su caso, de los programas presupuestarios relacionados con estos programas públicos.

Se evaluó la congruencia entre los objetivos específicos previstos en las ROP y Lineamientos de los programas *Industrias Creativas*, *Proyecta Producción* y *SumArte*, y los contemplados en la MIR de su programa presupuestario. En ese sentido, conviene considerar que los programas *Industrias Creativas* y *Proyecta Producción* ejercieron recursos del mismo programa presupuestario, 464 *Programa de desarrollo, fortalecimiento y formación de las artes y la cultura*; mientras que el programa *SumArte*, ejerció recursos del programa presupuestario 816 *Gobierno cercano y eficiente*.

Al respecto, se identificó que todos los objetivos específicos contemplados en las ROP del programa *Industrias Creativas* guardaron una relación de correspondencia con alguno de los objetivos de la MIR del programa presupuestario 464 *Programa de desarrollo, fortalecimiento y formación de las artes y la cultura*. Mientras que para los programas *Proyecta Producción* y *SumArte* solo la mitad de los objetivos específicos previstos en sus ROP y Lineamientos, mantuvieron una relación de correspondencia con los objetivos de la MIR incluidos en los programas presupuestarios 464 *Programa de desarrollo, fortalecimiento y formación de las artes y la cultura* para *Proyecta Producción*, y 816 *Gobierno cercano y eficiente* para el caso de *SumArte*, respectivamente.

A pesar de que los objetivos generales de los programas *Industrias Creativas*, *Proyecta Producción* y *SumArte* mantienen una relación de correspondencia con un objetivo de la MIR, estas son a nivel componente, lo cual es incongruente con la estructura de una MIR, puesto que de acuerdo con la Guía 2020, el objetivo general "(...) se refiere al resultado o cambio deseado, planteado a mediano o largo plazo" (p. 31), por lo cual este es más propio del nivel de resultados (fin y propósito).

Sobre el programa *Industrias Creativas*, se identificó que ninguno de los indicadores previstos en su MIR permite medir el cumplimiento de su objetivo general o alguna otra dimensión del desempeño, dado que el objetivo general planteado en las ROP consiste en que *las industrias culturales y creativas en etapas tempranas cuenten con un modelo de negocio que les permita ser rentables*; pero ninguno de los indicadores vinculados con este programa permite medir el cumplimiento de ese objetivo. Por otro lado, los indicadores presentan también otras limitaciones, por ejemplo: sus métodos de cálculo no son congruentes con sus nombres, debido a que estos expresan totales de variables, la proporción de eventos y adiestramientos, y la posición en el índice de rezago social; mientras que sus fórmulas describen porcentajes. Conviene señalar que la MIR incluida en las ROP de este programa no contempló los métodos de cálculo, por lo que estos elementos se obtuvieron de la MIR del programa presupuestario 464 *Programa de desarrollo, fortalecimiento y formación de las artes y la cultura*, como se muestra en la siguiente tabla.

**Tabla 09. Objetivos, indicadores y su método de cálculo de la MIR del programa presupuestario 464 *Programa de desarrollo, fortalecimiento y formación de las artes y la cultura* para el ejercicio fiscal 2020, incluidos en las ROP del programa *Industrias Creativas***

Reglas de Operación	Matriz de Indicadores para Resultados			
Objetivo general	Nivel	Objetivo	Nombre del indicador	Método de cálculo
Fortalecer el desarrollo de las industrias culturales y creativas del estado de Jalisco en etapas tempranas, que generan bienes y servicios de contenido cultural o artístico y que cuentan con un modelo de negocio escalable que les permita ser autosuficientes y que generen utilidades.	Fin	Contribuir a mejorar las condiciones sociales propicias para el acceso efectivo a los derechos sociales que impulsen capacidades de las personas y sus comunidades para reducir brechas de desigualdad, mediante la reconstrucción de un sentido de colectividad y corresponsabilidad del gobierno y la sociedad en general.	Posición en el Índice de Rezago Social	(1479 Número de Posición (Realizado)/1479 Número de Posición (Programado))*100
	Propósito	Promover y proteger la diversidad cultural de Jalisco, el diálogo y la participación social, generando cambios sociales y comunitarios que nos lleven a una pacificación del estado a través de la cultura; vinculando las instituciones y la política cultural con las comunidades culturales y los gremios profesionales.	Proporción de eventos y adiestramientos culturales dirigidos a grupos prioritarios	(1737 Número de Porcentaje (Realizado)/1737 Número de Porcentaje (Programado))*100
	Componente	10-Apoyo económicos entregados al sector de la industria cultural y creativa para el impulso de empresas culturales.	Total de emprendedores beneficiados por el programa <i>Proyecto Industrias Culturales y Creativas</i>	(Emprendedores beneficiados por el programa <i>Proyecto Industrias Culturales</i> )

Reglas de Operación	Matriz de Indicadores para Resultados			
Objetivo general	Nivel	Objetivo	Nombre del indicador	Método de cálculo
				y Creativas (Realizado)/Emprendedores beneficiados por el programa Proyecta Industrias Culturales y Creativas (Programado))*100
	Actividad	10-04 Crear, fortalecer y promoción de proyectos en beneficio de artistas, emprendedores y empresas culturales.	Total, de proyectos beneficiados por el programa Proyecta Industrias Culturales y Creativas	(Proyectos beneficiados por programa Proyecta Industrias Culturales y Creativas (Realizado)/Proyectos beneficiados por programa Proyecta Industrias Culturales y Creativas (Programado))*100

Fuente: adaptación de las ROP del programa público *Industrias Creativas* y de la MIR del programa presupuestario 464 *Programa de desarrollo, fortalecimiento y formación de las artes y la cultura*.

Para el caso de *Proyecta Producción*, se identificó que los indicadores previstos en su MIR no permiten medir el cumplimiento de su objetivo general o alguna otra dimensión del desempeño, dado que el objetivo general planteado en las ROP consiste en el *impulso a la producción de obras artísticas para consolidar al sector como capaz de aportar al desarrollo económico y social*; pero ninguno de los indicadores vinculados con este programa permite medir la contribución del programa en aumentar la producción de obras que permitan consolidar económica o socialmente al sector artístico. Por otro lado, los indicadores presentan inconsistencias para servir como métricas válidas: sus métodos de cálculo no son congruentes con sus nombres, debido a que estos expresan totales de variables, la proporción de eventos y adiestramientos, y la posición en



el índice de rezago social; mientras que sus fórmulas describen porcentajes. Es pertinente señalar que la MIR prevista en las ROP de este programa no incluyó los métodos de cálculo, por lo que dicha información se obtuvo de la MIR del programa presupuestario 464 *Programa de desarrollo, fortalecimiento y formación de las artes y la cultura*.

**Tabla 10. Objetivos, indicadores y su método de cálculo de la MIR del programa presupuestario 464 *Programa de desarrollo, fortalecimiento y formación de las artes y la cultura* para el ejercicio fiscal 2020, incluidos en las ROP del programa *Proyecto Producción***

Reglas de Operación	Matriz de Indicadores para Resultados			
Objetivo general	Nivel	Objetivo	Nombre del indicador	Método de cálculo
Estimular el desarrollo del sector cultural y artístico en el Estado de Jalisco, a través del impulso a la producción de obras artísticas que contribuyan a consolidar al sector como capaz de aportar al desarrollo económico y social del Estado.	Fin	Contribuir a mejorar las condiciones sociales propicias para el acceso efectivo a los derechos sociales que impulsen capacidades de las personas y sus comunidades para reducir brechas de desigualdad, mediante la reconstrucción de un sentido de colectividad y corresponsabilidad del gobierno y la sociedad en general.	Posición en el Índice de Rezago Social	$(1479 \text{ Número de Posición (Realizado)} / 1479 \text{ Número de Posición (Programado)}) * 100$
	Propósito	Promover y proteger la diversidad cultural de Jalisco, el diálogo y la participación social, generando cambios sociales y comunitarios que nos lleven a una pacificación del estado a través de la cultura; vinculando las instituciones y la política cultural con las comunidades culturales y los gremios profesionales.	Proporción de eventos y adiestramientos culturales dirigidos a grupos prioritarios	$(1737 \text{ Número de Porcentaje (Realizado)} / 1737 \text{ Número de Porcentaje (Programado)}) * 100$

Reglas de Operación	Matriz de Indicadores para Resultados			
Objetivo general	Nivel	Objetivo	Nombre del indicador	Método de cálculo
	Componente	08-Apoyos económicos entregados al sector cultural y artístico mediante el programa <i>Proyecta Producción</i> .	Total de proyectos beneficiados por el programa <i>Proyecta Producción</i>	(Proyectos beneficiados por el programa <i>Proyecta Producción</i> (Realizado)/Proyectos beneficiados por el programa <i>Proyecta Producción</i> (Programado))*100
	Actividad	08-06 Creación y producción de proyectos en beneficio de artistas.	Total de artistas beneficiados por el programa <i>Proyecta Producción</i>	(Artistas beneficiados por el programa <i>Proyecta Producción</i> (Realizado)/Artistas beneficiados por el programa <i>Proyecta Producción</i> (Programado))*100

Fuente: adaptación de las ROP del programa público *Proyecta Producción* y de la MIR del programa presupuestario 464 *Programa de desarrollo, fortalecimiento y formación de las artes y la cultura*.

Por último, del programa *SumArte*, se identificó que los indicadores previstos en la MIR del programa presupuestario 816 *Gobierno cercano y eficiente* no permiten medir el cumplimiento o alguna otra dimensión del desempeño de su objetivo general establecido en sus Lineamientos, que consistió, entre otras cosas, en *lograr una oferta cultural y educativa que acompañara a los pobladores durante el resguardo domiciliario, y fortalecer el tejido social después de la pandemia*, pues ninguno de los indicadores permite dimensionar el cumplimiento de ese objetivo, en virtud de que estos corresponden a un nivel de gestión. Además, presentan inconsistencias que les impiden fungir como métricas válidas para dimensionar algún logro: sus métodos de cálculo no son congruentes con sus nombres, debido a que expresan totales, mientras que sus fórmulas describen porcentajes. Dichos indicadores se muestran en la tabla siguiente.

**Tabla 11. Objetivos, indicadores y su método de cálculo del programa presupuestario 816 *Gobierno cercano y eficiente* para el ejercicio fiscal 2020, relacionados con el programa *SumArte***

Lineamientos	Matriz de Indicadores para Resultados			
Objetivo general	Nivel	Objetivo	Nombre del indicador	Método de cálculo
Brindar apoyo económico al sector artístico y cultural de Jalisco, que debido a la contingencia originada por la pandemia COVID-19 se han visto afectados en sus fuentes de ingresos. A través de ellos lograr una oferta cultural y afectiva que acompañe a los pobladores de Jalisco en su contexto inmediato mientras cumplen el resguardo domiciliario; así como fortalecer el tejido social de nuestro Estado durante y después de la pandemia.	Componente	03-Apoyos económicos entregados al sector cultural y artístico de Jalisco como parte del Plan Jalisco COVID-19 SumArte.	Total de apoyos entregados por el Plan Jalisco COVID-19 "SumArte"	(Apoyo económico entregado de SumArte (Realizado)/Apoyo económico entregado de SumArte (Programado))*100
	Actividad	03-05 Acción colectiva para generar oferta cultural durante el resguardo domiciliario.	Total de municipios beneficiados por la acción SumArte	(Municipios beneficiados (Realizado)/Municipios beneficiados (Programado))*100

Fuente: adaptación de los Lineamientos del programa público *SumArte* y de la MIR del programa presupuestario 816 *Gobierno cercano y eficiente*.

Asimismo, durante la entrevista con servidores públicos se confirmó que no existió información adicional para la medición de los resultados alcanzados de los programas *Industrias Creativas*, *Proyecta Producción* y *SumArte*.

Por lo tanto, debido a que los objetivos identificados en las matrices de los programas presupuestarios cuentan con indicadores cuyos nombres no expresan una relación entre variables, ni sus métodos de cálculo son congruentes con sus nombres, no se consideraron pertinentes para describir el alcance que se pretende lograr con relación a los resultados de los programas públicos. Al respecto, el Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores del CONEVAL establece que los indicadores deben contemplar un punto de comparación a partir del cual se pueda emitir un juicio acerca de su desempeño (p. 15), y esta es la principal razón por la que se deben describir relaciones pertinentes entre variables.

Por lo tanto, se recomendó a la Secretaría de Cultura incluir dentro de sus MIR correspondientes y de los instrumentos normativos de los programas en cuestión, como los de cualquier otro programa que implemente, objetivos, indicadores y mecanismos de evaluación que permitan dar seguimiento y evaluar su desempeño en el cumplimiento de sus objetivos. Los objetivos, indicadores y mecanismos de evaluación que se definan para ello deben construirse de conformidad con lo establecido en la Guía para la elaboración de Reglas de Operación del Gobierno de Jalisco y en la Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados del CONEVAL. Contar con objetivos, indicadores y mecanismos de evaluación pertinentes, permitiría a la Secretaría cumplir con lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco, y con lo previsto el segundo párrafo del artículo 1 de la misma ley en términos de medir el cumplimiento de sus objetivos, metas y beneficios alcanzados por sus acciones, además de procurar la eficacia en el ejercicio de los recursos públicos.

Como respuesta a ello, la Secretaría de Cultura se comprometió a incluir en los instrumentos normativos correspondientes al ejercicio fiscal 2023 de los programas Proyecta Industrias Creativas y Culturales y Proyecta Producción, indicadores que permitan medir el cumplimiento de sus objetivos. Al respecto, aunque el compromiso está orientado hacia la recomendación, este no incluye todos los aspectos señalados, pues no se hace mención sobre: la integración de objetivos en sus MIR, la incorporación de los mecanismos de evaluación en sus instrumentos normativos, y la implementación de estos aspectos en otros programas.

Por otra parte, la Secretaría de Cultura menciona en su compromiso que *“la evaluación está sujeta a la disponibilidad presupuestal [...] así como lo establecido en el Programa Anual de Evaluación; el cual está también sujeto a suficiencia presupuestal...”*, lo cual es un argumento incongruente con lo recomendado, dado que se planteó incluir mecanismos de evaluación en los instrumentos que permitieran evaluar el desempeño de programa, dado que el artículo 19 del DPEEJ 2020, dispuso que las ROP de los programas públicos deben contar con mecanismos de seguimiento y evaluación. Adicionalmente, en la *Guía para la elaboración de Reglas de Operación del Gobierno del Estado de Jalisco 2020* se menciona que: *“...las actividades de evaluación pueden ser internas o externas. La evaluación interna se refiere a los ejercicios de valoración que se realizan por parte de quienes gestionan el programa”* (pág. 56), esto quiere decir que contar con mecanismos de evaluación y seguimiento en instrumentos normativos, no es equivalente a destinar recursos presupuestarios para la realización de evaluaciones externas: es posible establecer mecanismos de evaluación que no impliquen la contratación de una entidad externa.

Adicionalmente, sobre la integración de los objetivos en sus MIR, la Secretaría de la Hacienda Pública (SHP) indicó que *“...desde 2019 [...] se logró que los Programas Públicos que elaboran Reglas de Operación (ROP) se identificaran como Programas Presupuestales en relación uno a uno”*, sin embargo, esto no fue así para los programas de Proyecta Industria Creativas y Culturales, y Proyecta Producción, pues en el año 2019 ambos programas pertenecían al programa presupuestario 814 *Programa para el Desarrollo del Sector Artístico*, y para el año 2020 pertenecieron al programa presupuestario 416 *Programa de desarrollo, fortalecimiento y*

*formación de las artes y la cultura*. En cambio, fue hasta el año 2021 que cada programa público mantuvo una relación con un único programa presupuestario y una MIR.

La medida de atención planteada por la Secretaría de Cultura contempló dos actividades. La primera se refiere a *“coadyuvar en la realización de evaluaciones externas, de conformidad con los Programas Anuales de Evaluación y según suficiencia presupuestal”*; y, la segunda a *“incluir en las Matrices de Indicadores para Resultados y Reglas de Operación de los programas Proyecto Producción y Proyecto Industrias Culturales y Creativas, en lo correspondiente al ejercicio fiscal 2023, indicadores que permitan medir el cumplimiento de sus objetivos”*. Con respecto a la primera actividad, aunque se relaciona con la recomendación, esta no es congruente, puesto que no se recomendó a la Secretaría de Cultura realizar evaluaciones externas, sino establecer en los instrumentos normativos de los programas públicos que implementa mecanismos de evaluación que permitan dar seguimiento y evaluar el desempeño, cuyas evaluaciones pueden ser de carácter interno por parte de quienes gestionan el programa. La segunda actividad es congruente con la recomendación, pues contempla incluir en las MIR y en las ROP indicadores que permitan medir el cumplimiento de los objetivos que persiguen los programas, aunque no se mencionan acciones a emprender respecto de los objetivos de dichos instrumentos.

Para realizar la primera actividad se estableció un periodo que inicia el 10 de febrero de 2022 y termina al 30 de noviembre de 2024, el cual no es razonable, pues su horizonte corresponde con la conclusión de la administración del gobierno estatal. Por otro lado, el periodo fijado para la segunda actividad es de marzo de 2022 a enero de 2023, el cual es razonable en tanto los cambios se realicen en las ROP de los programas para el ejercicio fiscal 2023.

La Secretaría de Cultura incluyó como medios de verificación para el cumplimiento de la primera actividad la *Plataformas “Mis Programas”* y *“Agenda de Mejora”*, y para la segunda actividad la *Plataforma “Presupuesto Ciudadano”*, aunque los medios de verificación no se refieren de manera explícita a las MIR y las ROP de los programas públicos, estos son pertinentes dado que permiten consultar dichos documentos.

Este Órgano Técnico revisó y analizó la medida de atención presentada por la Secretaría de Cultura, misma que se consideró insuficiente para orientarse válidamente en el mismo sentido que la recomendación.

#### **Recomendación 20-DAD-PR-004-101300-A-02**

La Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco, en su artículo 102, establece que las dependencias deben evaluar sus programas con el fin de cuantificar los objetivos, metas y beneficios alcanzados.

En ese sentido, las Reglas de Operación 2020 del programa *Proyecto Industrias Creativas y Culturales (Industrias Creativas)*, de acuerdo con el último párrafo del apartado “11.8 Comprobación ante la secretaría de cultura”, señalan que los beneficiarios deben entregar a la Secretaría de Cultura tres reportes cuatrimestrales posteriores al primer informe de acciones que

presenten. Adicionalmente, durante el año posterior a la conclusión del proyecto y con la intención de valorar su impacto en la industria o empresa, el beneficiario debe presentar tres informes cuatrimestrales.

Por lo que corresponde al programa *Proyecta producción*, de acuerdo con el apartado "7.11 Comprobación ante la Secretaría de Cultura" de sus ROP, los beneficiarios deben entregar a la coordinación un reporte de indicadores donde se especifiquen los logros del proyecto.

En cuanto al programa *SumArte en Casa: Apoyo al Sector Artístico y Cultural (SumArte)*, de acuerdo con el apartado "16. Acción colectiva" de sus ROP, los beneficiarios deben realizar una acción colectiva, de acuerdo con los términos previstos en el mismo apartado. Asimismo, según el apartado "19. Indicadores y seguimiento", dos de los indicadores para medir el avance y cumplimiento de los objetivos del programa son la "Cobertura geográfica" y el "Tiempo de respuesta de entrega de apoyos".

Sin embargo, se determinó que los datos y la información recabada por los programas "Industrias Creativas", "Proyecta Producción" y "SumArte" respecto de los resultados de sus apoyos en las poblaciones beneficiadas no permitieron medir el cumplimiento de sus objetivos. Para contar con una aproximación al desempeño del programa "Industrias Creativas", se estimó la tasa de unidades económicas privadas dedicadas al sector artístico y cultural por cada 10 mil unidades económicas en Jalisco, y se identificó una disminución anual promedio de 3.18%, al pasar de 9.16 a 8.58 en el periodo 2018-2020; así como una reducción de 23.76% en promedio anual del PIB del sector de servicios de esparcimiento, culturales y deportivos, y otros servicios recreativos medido como porcentaje del PIB estatal. Respecto del programa "Proyecta Producción", se calculó la variación anual promedio en la tasa de asistentes a eventos culturales por cada 100 mil habitantes, y se observó una disminución de 57.54% por año durante el periodo 2018-2020. Además, se identificó que el gasto promedio por hogar en esparcimiento disminuyó entre 2018 y 2020 un 38.41% por año. Finalmente, respecto del programa "SumArte", sólo el 18.8% de los beneficiarios presentó evidencia sobre la realización de una acción colectiva a cambio del apoyo. Para contar con una aproximación sobre el resultado de este programa, se identificó que la población empleada en el sector de servicios de esparcimiento, culturales y deportivos disminuyó en promedio 9.16% anual durante el periodo 2018-2020 en Jalisco.

Se revisaron las Reglas de Operación de los programas *Industrias Creativas* (ROP Industrias Creativas), *Proyecta Producción* (ROP Proyecta Producción), y los Lineamientos de *SumArte* (Lineamientos SumArte) implementados por la Secretaría de Cultura vigentes para el ejercicio fiscal 2020, con la finalidad de identificar el problema público y la población a atender, así como el cambio esperado a partir de la intervención de cada programa y su contribución a un objetivo superior. Posteriormente, se realizó un ejercicio de inferencia de estos mismos elementos utilizando la Metodología del Marco Lógico (MML) para clarificar los objetivos del programa. Los resultados se muestran en la siguiente tabla.

**Tabla 12. Elementos explícitos e inferidos de la lógica de intervención de los programas de la Secretaría de Cultura**

Programa	Variable	Explícita (documento normativo)	Inferida
Industrias Creativas	Cambio en la población que recibe la intervención	<i>“Fortalecer el desarrollo de las industrias culturales y creativas del estado de Jalisco en etapas tempranas, que generan bienes y servicios de contenido cultural o artístico y que cuentan con un modelo de negocio escalable que les permita ser autosuficientes y que generen utilidades”</i> (ROP Industrias Creativas, 2020, p. 10).	Personas físicas y morales establecidas en Jalisco con actividades relacionadas con la oferta artística en etapas tempranas cuentan con un modelo de negocio que les permite ser rentables.
	Contribución a un objetivo superior	<i>“Impulsar la creación de bienes y servicios culturales y creativos que, además, contribuyen al desarrollo económico, social y mejoran la calidad de vida de artistas y creadores”</i> (ROP Industrias Creativas, 2020, p. 7).	Contribuir al crecimiento del sector que oferta bienes y servicios culturales y creativos a través de que las personas físicas y morales establecidas en Jalisco con actividades relacionadas con la oferta artística cuenten con un modelo de negocio que les permita ser rentables.
Proyecto Producción	Cambio en la población que recibe la intervención	Cambio: <i>“Estimular el desarrollo del sector cultural y artístico en el Estado de Jalisco, a través del impulso a la producción de obras artísticas que contribuyan a consolidar al sector como capaz de aportar al desarrollo económico y social del Estado”</i> (ROP Proyecto Producción, 2020, p. 9). Población objetivo: <i>“Artistas, creadores, grupos artísticos, asociaciones, productores, promotores y gestores culturales jaliscienses o residentes de los municipios del Estado de Jalisco, que requieran y soliciten a la Secretaría de Cultura, apoyo económico para costear gastos de producción de proyectos artísticos y culturales”</i> (ROP	Artistas, creadores, grupos artísticos, asociaciones, productores, promotores y gestores culturales jaliscienses o residentes del Estado de Jalisco emprenden proyectos culturales.

Programa	Variable	Explícita (documento normativo)	Inferida
		Proyecta Producción, 2020, p.10).	
	<b>Contribución a un objetivo superior</b>	<i>“Contribuir a garantizar el acceso a toda la población a la cultura y las diferentes expresiones artísticas a través de la diversificación y la ampliación de las alternativas de recreación cultural en regiones y municipios, el incremento en la disponibilidad de recursos humanos en el ámbito artístico, y en las capacidades creativas y de producción artística de la población.”</i> (ROP Proyecta Producción, 2020, p. 7).	Contribuir al consumo de la población de bienes artísticos y culturales en el Estado de Jalisco a través de que los artistas, creadores, grupos artísticos, asociaciones, productores, promotores y gestores culturales jaliscienses o residentes del Estado de Jalisco emprenden proyectos culturales.
SumArte	<b>Cambio en la población que recibe la intervención</b>	<i>“...se busca subsanar las necesidades económicas de las personas involucradas en el sector artístico y cultural cuyas labores, ingresos y estabilidad económica hayan sido afectados por la pandemia”</i> (Lineamientos SumArte en Casa, 2020, p. 6).	Artistas y agentes culturales mayores de edad que residen en Jalisco solventan la afectación de sus ingresos como consecuencia de la emergencia sanitaria de la COVID-19.
	<b>Contribución a un objetivo superior</b>	<i>“...garantizar el sostenimiento del sector mediante el ejercicio del derecho a la cultura (p. 5). ...para que [los sectores cultural y artístico] puedan continuar con el desarrollo de sus actividades una vez terminada la contingencia.”</i> (Lineamientos SumArte en Casa, 2020, p. 5).	Contribuir a que el sector artístico y cultural perdure a través de que los artistas y agentes culturales mayores de edad que residen en Jalisco solventen la afectación de sus ingresos como consecuencia de la emergencia sanitaria de la COVID-19.

Fuente: elaboración propia con base en las ROP de los programas *Industrias Creativas*, *Proyecta Producción*, y los Lineamientos del programa *SumArte*, los tres documentos vigentes en 2020.

Posteriormente, se requirió a la Secretaría de Cultura el padrón de beneficiarios para los ejercicios fiscales 2019 y 2020 de los programas *Industrias Creativas* y *Proyecta Producción*. Dado que el programa *SumArte* se implementó por única ocasión en el año 2020, se solicitó la información correspondiente para dicho año. Los beneficiarios, el monto total pagado y el monto promedio en 2019 y 2020 se muestran en la siguiente tabla.



**Tabla 13. Beneficiarios y monto pagado por programa en 2019 y 2020**

Programa	Beneficiarios		Monto pagado (pesos a precios de 2020)		Monto pagado promedio por beneficiario (pesos a precios de 2020)	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
<b>Industrias Creativas</b>	24	31	3,025,456.98	3,000,000.00	126,060.71	96,774.19
<b>Proyecta Producción</b>	60	89	8,001,024.89	7,919,670.00	133,350.41	88,985.06
<b>SumArte</b>	No aplica	3,750	No aplica	30,000,000.00	No aplica	8,000.00
<b>General</b>	<b>84</b>	<b>3,870</b>	<b>11,026,481.87</b>	<b>40,919,670.00</b>	<b>131,267.64</b>	<b>10,573.55</b>

Fuente: elaboración propia con base en los padrones de beneficiarios 2019 y 2020 remitidos por la SC para los programas *Industrias Creativas*, *Proyecta Producción* y *SumArte*.

Durante el ejercicio fiscalizado el programa *Industrias Creativas* benefició a más proyectos que en el ejercicio previo, pues el número de beneficiarios aumentó en un 22.58% respecto de 2019, pero el monto pagado promedio por beneficiario en términos reales disminuyó, dado que pasó de 126,060.71 pesos en 2019 (a precios 2020) a 96,774.19 en 2020, esto es, una diferencia de 29,286.52 pesos reales.

Por otro lado, el programa *Proyecta Producción* también benefició a más proyectos que en el ejercicio 2019, pues el número de beneficiarios aumentó en un 48.33% respecto de 2019, asimismo el monto pagado promedio por persona beneficiaria en términos reales disminuyó, pues pasó de \$133,350.41 en 2019 (a precios de 2020) a \$88,985.06 en 2020, esto representa una diferencia de \$44,365.35 en términos reales.

El programa *SumArte* registró un total de 10,205 solicitudes por un monto de 82.36 millones de pesos durante el ejercicio fiscal 2020, y se benefició a 3,750 personas, que corresponden al 36.74% de los solicitantes. El monto del apoyo fue de 8,000 pesos, lo que significó un monto total de 30 millones de pesos.

Con la finalidad de determinar si los datos que se recaban de los beneficiarios permiten medir el cumplimiento de los objetivos del programa, se requirió a la misma dependencia la base de datos con la información de los reportes cuatrimestrales que remitieron las personas beneficiarias del programa *Industrias Creativas*, correspondiente al ejercicio fiscal 2020 y los posteriores que se hayan entregado, de conformidad con lo previsto en el apartado 11.8 de sus ROP, el cual dispone que los beneficiarios debieron entregar a la Secretaría de Cultura tres reportes cuatrimestrales posteriores al primer informe de acciones que presenten. Adicionalmente, durante el año posterior

a la conclusión del proyecto y con la intención de valorar su impacto en la industria o empresa, los beneficiarios debieron presentar tres informes cuatrimestrales

Como respuesta, se recibió un archivo de excel con 31 registros que corresponden con los beneficiarios del programa, y en cuyas filas se encontraron las siguientes variables:

1. Folio
2. Responsable
3. Nombre del proyecto ICC
4. Sector
5. Expediente en donde se muestra la documentación
6. Propuesta de valor / Mercado al que va dirigido el producto o servicio
7. Medios de comercialización, difusión y/o comunicación
8. Sistematización de reportes presentados
9. Descripción del apoyo
10. Acción Colectiva

De estas variables, en ninguna se registra información que permita medir el cumplimiento del objetivo del programa, esto es, que las *Personas físicas y morales establecidas en Jalisco con actividades relacionadas con la oferta artística cuenten con un modelo de negocio que les permite ser rentables*. Por lo cual, se revisó el expediente electrónico de 26 informes de los beneficiarios del programa *Industrias Creativas* presentados en tiempo y forma en 2021.<sup>7</sup>

Dentro de estos expedientes se identificaron dos informes de actividades que debieron ser presentados en febrero y mayo de 2021, para los que la SC previó el documento denominado "Guía de Informe de Actividades", que contempla 22 campos para registrar dos conjuntos de datos: los destinados a la información descriptiva del proyecto apoyado, y los que están orientados al cumplimiento de objetivos, metas, indicadores e impacto del mismo. Sobre el segundo conjunto de campos de información, los reactivos son:

1. Cumplimiento de objetivos con base en lo propuesto en el proyecto.
2. ¿Se generaron nuevas formas de organización empresarial a partir del apoyo otorgado? Señalar cuáles.
3. Mercado objetivo (tamaño, tipo, ubicación).
4. Impacto del proyecto en cuanto a ventas, distribución, acuerdos, etc.
5. Cuáles son los canales de difusión que utilizas para la comercialización y comunicación de tu producto o servicio (medios, redes, publicaciones, etc.).
6. Productos que se obtuvieron en el periodo reportado o los servicios prestados durante dicho periodo.
7. Anexa un balance contable con fecha en la que estás entregando el informe (costos, gastos, ventas, resultantes).
8. Metas cuantitativas y cualitativas cubiertas con relación al proyecto presentado.

---

<sup>7</sup> Cinco beneficiarios no presentaron el informe por diversas causas.

## 9. Indicadores de medición (ventas, vinculaciones, gastos, audiencias, etc.).

No obstante lo anterior, la Guía de Informe de Actividades sólo especificó los reactivos y no contempló algún otro elemento que permitiera orientar las respuestas de forma que pudiera ser factible sistematizarlas. Adicionalmente, aunque se previó un campo para señalar y anexar un balance contable, del cual puede obtenerse información sobre la rentabilidad del beneficiario, de los 26 informes revisados, en 18 proyectos no se indica la información sobre las utilidades o, si se hace, se presenta de forma parcial; mientras que para 8 proyectos en los que sí se indica el monto total de las utilidades generadas para el periodo reportado, al no contar con un parámetro de referencia, no se puede determinar si éstas se mantuvieron o se incrementaron, como indicio del beneficio que compensa la inversión. Por lo tanto, los datos presentados en los informes de actividades no permiten medir el cumplimiento de los objetivos del programa.

Adicionalmente, de acuerdo con lo dicho por servidores públicos de la Secretaría de Cultura durante la entrevista, la Secretaría no cuenta con información cuantitativa que les permita determinar en qué medida a partir del apoyo recibido los beneficiarios del programa cuentan con un modelo de negocio que les permita ser rentables. Sin embargo, señalaron que emplean otros criterios, como realizar un monitoreo semestral en redes sociales para conocer si la empresa se mantuvo vigente durante el tiempo; y que la persona física o moral no solicite nuevamente el apoyo económico del programa.

Dado lo anterior, y para identificar de forma indirecta *la contribución al crecimiento del sector que oferta bienes, servicios culturales y creativos en la entidad*, se revisó el número de unidades económicas (de la iniciativa privada) que en Jalisco brindan servicios culturales y artísticos a partir del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Para lo cual, con base en el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN) se determinó que nueve categorías corresponden a las unidades económicas objeto de estudio. La tabla siguiente muestra las categorías y su código SCIAN.

**Tabla 14. Unidades económicas del sector artístico y cultural de acuerdo con el SCIAN**

Fracción del código SCIAN	Descripción
711111	Compañías de teatro del sector privado
711121	Compañías de danza del sector privado
711131	Cantantes y grupos musicales del sector privado
711191	Otras compañías y grupos de espectáculos artísticos del sector privado
711311	Promotores del sector privado de espectáculos artísticos, culturales, deportivos y similares que cuentan con instalaciones para presentarlos
711320	Promotores de espectáculos artísticos, culturales, deportivos y similares que no cuentan con instalaciones para presentarlos

Fracción del código SCIAN	Descripción
711410	Agentes y representantes de artistas, deportistas y similares
711510	Artistas, escritores y técnicos independientes
712111	Museos del sector privado

Fuente: elaboración propia con base en el catálogo del Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte 2018 (SCIAN) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

A partir de las categorías mostradas en la tabla anterior, se observó en el DENUÉ que las unidades económicas (UE) para el sector artístico y cultural (de la iniciativa privada) se incrementaron de 338 a 366 del año 2018 a 2019; mientras que entre los años 2019 y 2020 disminuyeron 41 (equivalentes al 11.20%), pues pasaron de 366 a 325 unidades económicas. Durante el año 2021 se observó el incremento de una unidad económica con respecto al año previo. Además, se estimó que durante 2020 por cada 10 mil unidades económicas registradas en el Estado de Jalisco existieron 8.58 unidades económicas del sector artístico y cultural (de la iniciativa privada), lo que representa una tasa de unidades económicas menor que la registrada en el año 2019, como se indica en la siguiente tabla.

**Tabla 15. Unidades económicas de la iniciativa privada dedicadas al sector artístico y cultural en Jalisco, para el periodo 2018-2021**

Variable	2018	2019	2020	2021
Total de UE dedicadas al sector artístico y cultural en Jalisco (iniciativa privada)	338	366	325	326
Total de UE en el Estado de Jalisco	369,177	373,491	378,665	378,100
Tasa de UE del sector de servicios de esparcimiento culturales y deportivos por cada 10 mil unidades económicas	9.16	9.80	8.58	8.62

Fuente: elaboración propia con base en datos del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas del INEGI para noviembre de 2018, 2019, 2020 y 2021.

Nota: el Directorio excluye a las unidades económicas que llevan a cabo actividades de manera ambulante o aquellas en las que los locales en que realizan sus actividades son desmontables y se remueven diariamente.

1/ El número de unidades económicas que no se encontraron en el archivo respecto al año previo de estudio, menos el número de unidades económicas nuevas, corresponde a la diferencia de unidades entre cada año.

Asimismo, se revisaron los datos del Producto Interno Bruto (PIB) del *sector de servicios de esparcimiento, culturales y deportivos, y otros servicios recreativos* entre el 2018 y 2020. De 2019 a 2020 se observó una reducción real del 45.52% en el PIB de esa actividad económica. Además,

el porcentaje del PIB de dicho sector con respecto al PIB estatal pasó en 2018 a 2020 de 0.40% a 0.23%, como se indica en la siguiente tabla.

**Tabla 16. Producto Interno Bruto estatal y del sector de servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos en Jalisco para el periodo 2018-2020**  
(en millones de pesos, a precios de 2020)

<b>Año</b>	<b>Producto Interno Bruto Estatal</b> (tasa de variación anual entre paréntesis)	<b>PIB del Sector de servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos</b> (tasa de variación anual entre paréntesis)	<b>Porcentaje del PIB del sector de servicios de esparcimiento, culturales y deportivos respecto del PIB estatal</b>
2018	1,683,323.72	6,674.47	0.40
2019	1,707,409.26 (1.43)	6,731.13 (0.85)	0.39
2020	1,591,000.00 (-6.82)	3,667.00 (-45.52)	0.23

Fuente: elaboración propia con base en los tabulados del Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por actividad económica y por entidad federativa, base 2013, publicados por el INEGI; y el Deflactor de Precios Implícitos del PIB, de la SHCP.

Respecto del programa *Proyecta Producción*, se requirió a la misma dependencia la base de datos con la sistematización de los reportes de indicadores que, de acuerdo con el apartado "7.11 Comprobación ante la Secretaría de Cultura" de las ROP del programa, debieron entregar los beneficiarios del ejercicio 2020 sobre los logros del proyecto. Dado que la Secretaría de Cultura no contó con dicha información, se requirió una muestra de 30 reportes de indicadores presentados por los 89 beneficiarios del programa.

Al respecto, se revisaron 29 de 30 carpetas<sup>8</sup> de igual número de beneficiarios. Se identificó que la mayoría (25) de las carpetas contó con un conjunto de cuatro documentos: 1) un informe de actividades y evidencia, 2) un informe financiero y su comprobación, 3) un reporte de actividades de la retribución social para *Proyecta*, y 4) una carta de conclusión del proyecto.

De estos, el informe de la retribución social para *Proyecta Producción*, y el informe financiero y su comprobación, contaron con un formato provisto por la Secretaría de Cultura, pero estos no contemplan criterios para su llenado ni algún elemento adicional que permita sistematizar la información remitida, por lo cual la información de los reportes que debieron remitir los beneficiarios no permite determinar en qué medida el programa cumple con sus objetivos.

<sup>8</sup> Uno de los archivos se encontraba dañado y no se revisó.

Adicionalmente, de acuerdo con lo señalado por servidores públicos de la Secretaría de Cultura durante la entrevista, en 2020 no se registró información adicional de los proyectos apoyados que les permitiera medir el cumplimiento de los objetivos que persigue la intervención.

Con el objetivo de identificar de manera indirecta *la contribución al consumo de la población de bienes artísticos y culturales en el Estado de Jalisco*, se revisaron los datos del número “Asistentes a eventos culturales” del Sistema de Monitoreo de Indicadores del Desarrollo (MIDE) del Estado de Jalisco para determinar la tasa de asistencia a eventos culturales por cada mil habitantes. Se observó que la tasa de asistentes pasó de 368.43 en el año 2018 a 66.43 asistentes por cada mil habitantes en el año 2020, como se muestra en la siguiente tabla.

**Tabla 17. Tasa de asistencia a eventos culturales por cada mil habitantes en Jalisco para el periodo 2018-2020**

Año	Asistentes a eventos culturales	Población total en Jalisco	Tasa de asistentes a eventos culturales por cada mil habitantes
2018	3,035,521	8,238,991	368.43
2019	1,936,968	8,325,800	232.65
2020	558,679	8,409,693	66.43

Fuente: elaboración propia a partir de los datos reportados para el indicador “Asistentes a eventos culturales” del Sistema de Monitoreo de Indicadores del Desarrollo (MIDE) del Estado de Jalisco, y Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2016-2050 del Consejo Nacional de Población (CONAPO).

Finalmente, a partir de los datos publicados por la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), cuya periodicidad es bienal y tiene por objetivo proporcionar un panorama estadístico del comportamiento de los ingresos y gastos de los hogares, se estimó que el gasto promedio por hogar en esparcimiento en Jalisco pasó de 1,450.60 pesos (a precios de 2020) en el año 2018 a 550.28 pesos en el año 2020, lo que representa una disminución promedio anual de 38.41% en términos reales.

Respecto del programa *SumArte*, en el apartado “16. Acción colectiva” de sus Lineamientos se contempló como parte de las obligaciones de las personas beneficiarias que debían realizar una acción colectiva, de acuerdo con los términos previstos en el mismo apartado. Sobre este punto, se requirió a la Secretaría de Cultura el padrón de beneficiarios con la especificación de si estos comprobaron que realizaron dicha acción, a partir de lo cual se identificó que, de 3,750 personas, solo el 18.80% entregó evidencia de haberlas realizado.

Adicionalmente, servidores públicos de la Secretaría de Cultura manifestaron durante la entrevista que no se requirió de manera estricta evidencia de la acción colectiva debido principalmente a la limitación de acceso a internet para el envío de informes de dicha actividad, entre otras causas.

Por otro lado, en el apartado “19. Indicadores y seguimiento” de los Lineamientos del programa, uno de los indicadores que establecieron para medir el cumplimiento de los objetivos del mismo fue “Tiempo de respuesta de entrega de los apoyos”. Al respecto, los servidores públicos de la Secretaría de Cultura manifestaron que no contaron con la sistematización de información relacionada con el indicador, dada la emergencia sanitaria, lograron reducir la entrega de apoyos a una semana como tiempo máximo, cuando en una situación normal la dispersión de recursos económicos puede durar meses.

En el apartado señalado en el párrafo anterior se establece como indicador la “Cobertura geográfica del presente programa”, el cual no cuenta con método de cálculo, por lo que se procedió a calcularlo con la información disponible de solicitantes y del padrón de personas beneficiarias, a partir del cual se obtuvieron dos datos.

El primero que se encontró fue que no obstante hubo solicitantes en los 125 municipios, solo hubo beneficiarios en 120, esto es, en el 96%. Para el segundo, se identificó que el porcentaje de personas beneficiarias por municipio respecto del número de solicitantes, en promedio fue de 41.60%, y la desviación estándar en dicho porcentaje fue de 19.52 puntos porcentuales, a partir de los cuales se identificó que el coeficiente de variación fue de 46.93%, lo que significa una alta variabilidad en el porcentaje de personas beneficiarias por municipio respecto de los solicitantes.

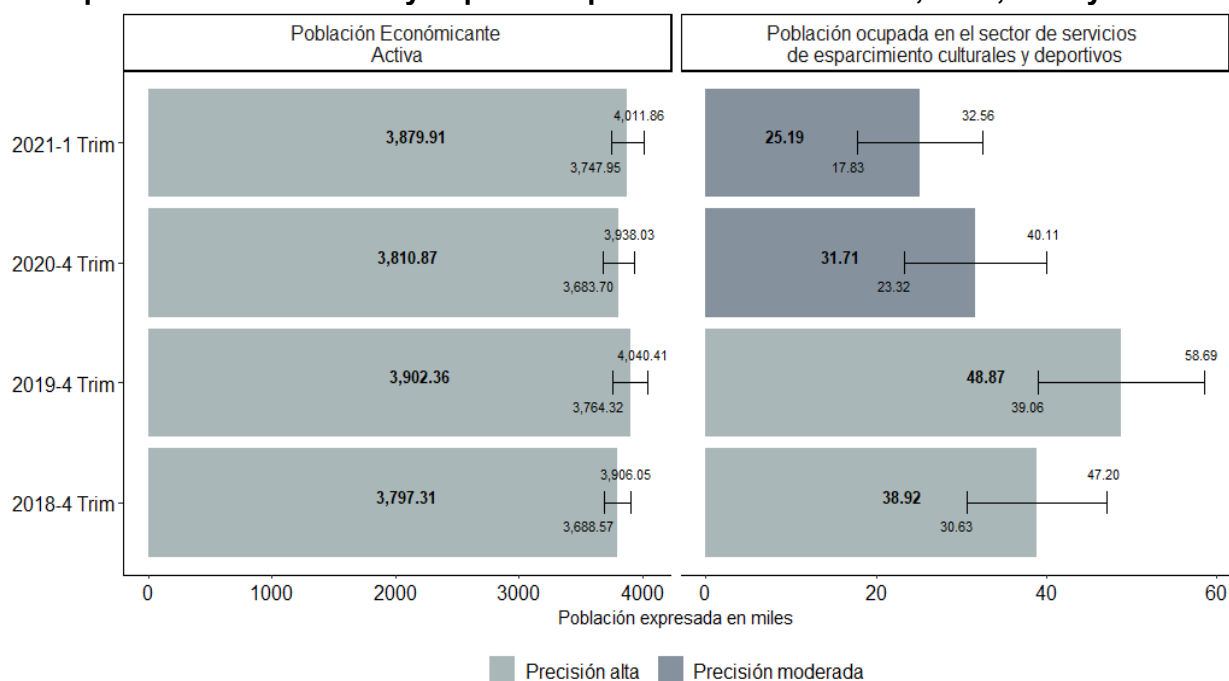
En virtud de que no se contó con datos del programa *SumArte* que permitan medir el cumplimiento de sus objetivos, esto es, que *Artistas y agentes culturales mayores de edad que residen en Jalisco solventen la afectación de sus ingresos como consecuencia de la emergencia sanitaria de la COVID-19*, se consultaron los microdatos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) publicados por el INEGI para los trimestres IV 2018, IV de 2019, IV de 2020; y el I de 2021, con el objeto de estimar la población empleada en el sector de servicios de esparcimiento culturales y deportivos en Jalisco.

En la siguiente gráfica, se realiza una comparación entre la Población Económicamente Activa (PEA) en el Estado, y la población ocupada en el sector de servicios de esparcimiento, culturales y deportivos para los trimestres mencionados anteriormente. Al respecto, se observó una tendencia decreciente en la segunda población a partir del IV trimestre de 2019, sin embargo, dado que las estimaciones para Jalisco del cuarto trimestre de 2020 y del primer trimestre de 2021<sup>9</sup> tienen un nivel de precisión moderado, es preferible optar por los intervalos de confianza, con lo cual, dados los traslapes, la tendencia no se observa con claridad.

---

<sup>9</sup> Los datos del cuarto trimestre del año 2021 no se habían publicado al momento de elaboración de este análisis.

**Gráfico 1. Estimaciones a nivel estatal de personas ocupadas en el sector de servicios de esparcimiento culturales y deportivos para trimestres de 2018, 2019, 2020 y 2021**



Fuente: elaboración propia con base en los tabulados y microdatos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) publicados por el INEGI.

Nota: de acuerdo con el INEGI, los parámetros para determinar las precisiones de las estimaciones puntuales son: alta, moderada y baja, tomando como referencia el coeficiente de variación CV (%). Los umbrales para los niveles de precisión: “Alta” en el rango de 0 a 15%, “Moderada” entre 15% a 30%, y “Baja” cuando el CV es igual o mayor a 30%. Adicionalmente, de acuerdo con el INEGI, las precisiones bajas requieren un uso cauteloso de la estimación en el que se analicen las causas de la alta variabilidad y se consideren otros indicadores de precisión y confiabilidad, como el intervalo de confianza (INEGI, 2020. Cómo se hace la ENOE. Métodos y procedimientos. pp. 55-56)

En virtud de que los datos recopilados por los tres programas impiden medir el cumplimiento de sus objetivos, a partir de la información anteriormente referida, se procedió a realizar una aproximación del comportamiento del sector a través de los indicadores que se muestran en la siguiente tabla.

**Tabla 18. Comparación de indicadores para el sector de servicios de esparcimiento culturales y deportivos para el periodo 2018-2020**

Indicador	2018	2019	2020	Tasa media de variación anual
Tasa de asistentes a eventos culturales por cada mil habitantes	368.43	232.65	66.43	-57.54%



Indicador	2018	2019	2020	Tasa media de variación anual
Porcentaje del PIB del sector de servicios de esparcimiento, culturales y deportivos respecto del PIB estatal	0.40	0.39	0.23	-23.76%
Porcentaje de personas ocupadas en el sector de servicios de esparcimiento culturales y deportivos en Jalisco	1.05	1.29	0.87	-9.16%
Tasa de unidades económicas del sector de servicios de esparcimiento culturales y deportivos por cada 10 mil unidades económicas	9.16	9.80	8.58	-3.18%
Gasto trimestral promedio por hogar en esparcimiento (pesos a precios de 2020)	1,450.60	N.D	550.28	-38.41%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos reportados para el indicador "Asistentes a eventos culturales" del Sistema de Monitoreo de Indicadores del Desarrollo (MIDE) del Estado de Jalisco; Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2016-2050 del Consejo Nacional de Población (CONAPO); Consulta de los tabulados del Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por actividad económica y por entidad federativa, base 2013, publicados por el INEGI; y, Deflactor de Precios Implícitos del PIB, de la SHCP. Consulta de los tabulados y microdatos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) publicados por el INEGI. Consulta de las bases de datos del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas del INEGI. Consulta de los tabulados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH).

De acuerdo con los datos mostrados en la tabla anterior, el indicador con la mayor reducción en el periodo es la tasa de asistentes a eventos culturales por cada mil habitantes, el cual disminuyó anualmente en promedio un 57.54%. El segundo indicador con mayor caída fue el gasto trimestral promedio que se destina a esparcimiento, al tener una caída media anual de 38.41%. El siguiente indicador fue el porcentaje del PIB del sector de servicios de esparcimiento culturales y deportivos con respecto al PIB estatal, que disminuyó 23.76% cada año durante el periodo 2018-2020. Es pertinente señalar que esta disminución puede atribuirse a que uno de los sectores económicos que postergó su reapertura fue el de eventos artísticos y culturales; e incluso, una vez reabierto, el aforo se mantuvo limitado.

Respecto al porcentaje de personas ocupadas en el sector de servicios de esparcimiento culturales y deportivos también se observó una disminución anual de 9.16%. Finalmente, la tasa de unidades económicas del sector de servicios de esparcimiento culturales y deportivos por cada 10 mil unidades económicas, también tuvo una reducción, pero menor respecto de los otros indicadores, puesto que en promedio disminuyeron anualmente 3.18%.

Por lo tanto, se recomendó a la Secretaría de Cultura definir el conjunto de datos que se deben acopiar respecto de los beneficiarios de los programas que implementa, para tener la posibilidad de medir el cumplimiento de los objetivos de sus intervenciones, y que posteriormente establezcan

*los criterios para sistematizar la información, de tal manera que le permitan rendir cuentas de forma efectiva sobre sus resultados.* Contar con estos elementos permitiría a la SC atender lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco, que establece que las dependencias deben evaluar sus programas con el fin de cuantificar los objetivos, metas y beneficios alcanzados.

Como respuesta a ello, la Secretaría de Cultura se comprometió a *“definir en las Reglas de Operación 2023 los conjuntos de datos que se deben acopiar respecto de los beneficiarios de los programas Industrias Creativas y Culturales y Proyecto Producción, y también a establecer los criterios para sistematizar dicha información; con la finalidad de posibilitar la evaluación del cumplimiento de los objetivos planteados del programa público”*. Dado que el compromiso se tomó textualmente de la recomendación, se considera que esta fue aceptada de manera íntegra y en los términos bajo los cuales se emitió.

Asimismo, la Secretaría de Cultura formuló dos actividades, las cuales corresponden con la misma redacción del compromiso para cada programa: Proyecto Industrias Creativas y Culturales, y Proyecto Producción. Las actividades no son suficientes para atender el compromiso, puesto que no especifican las acciones específicas que se realizarán, en el resultado esperado se observó que las ROP preverán recolectar datos y criterios de sistematización para el cumplimiento de los objetivos, pero no se indica cómo se pretende alcanzar dicho resultado. Sin embargo, esta insuficiencia en el desarrollo de actividades particulares no vulnera la pertinencia de la medida de atención.

El periodo fijado para el desarrollo de las actividades comprende del 1 de abril de 2022 al 31 de marzo de 2023, el cual se considera un tiempo razonable, debido a que este se encuentra dentro del plazo previsto en el artículo 21 del Decreto del Presupuesto de Egresos 2022 del Estado de Jalisco, en el que se establece que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo deben elaborar, aprobar y publicar las ROP a más tardar el 31 de marzo del 2022.

Los medios de verificación previstos para las actividades son pertinentes como prueba de su cumplimiento, no obstante no se refiere de manera explícita a las ROP de los programas Proyecto Industrias Creativas y Culturales y Proyecto Producción, se indicó el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”, el cual también es un medio de verificación válido para dichos documentos.

Este Órgano Técnico revisó y analizó la medida de atención presentada por la Secretaría de Cultura, misma que se consideró pertinente dado que se orienta en el mismo sentido que la recomendación

### **Sobre la Secretaría de Desarrollo Económico**

Derivado del ejercicio de auditoría se presentan los siguientes resultados:

**Recomendación 20-DAD-PR-005-100700-A-02**

Según el párrafo quinto, artículo 19 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal Comprendido del 1° de enero al 31 de diciembre del año 2020 (DPEEJ 2020) las Reglas de Operación (ROP) deben incluir, entre otros atributos: sus objetivos, el problema público que atiende y la población objetivo. En concordancia con la fracción I del artículo 24 de la Ley Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, el segundo párrafo del artículo 19 del DPEEJ 2020, prevé que se debe incorporar el enfoque de género en sus objetivos. Estos atributos constituyen la lógica de la intervención de los programas públicos, y permiten conocer su intención racional que se convierte en el parámetro para valorar sus resultados.

Adicionalmente, el mismo artículo 19 del DPEEJ 2020 señala que la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (SPPC) en conjunto con la Secretaría de la Hacienda Pública (SHP) deben emitir y publicar una guía en la que se detalle el contenido de las ROP. Dicho documento corresponde con la Guía para la elaboración de Reglas de Operación del Gobierno del Estado de Jalisco 2020 (Guía 2020) y tiene como propósito orientar el contenido de las ROP.

A partir de los criterios contemplados en la Guía 2020 elaborada por la SHP y la SPPC, se prevé que la identificación del problema público incluya un análisis del problema, en el cual se señalen sus causas y consecuencias, y cuente con evidencia sobre su magnitud, y su ubicación geográfica y temporal (p. 22). Además, la definición de la población objetivo debe ser clara, concisa y coherente con el contenido de la identificación del problema, la descripción de la intervención y los objetivos de la misma (p. 35). Finalmente, los objetivos deben provenir del análisis del problema y deben prever el resultado que se espera lograr, la población a la que va dirigida la intervención y ser mensurables (p. 32).

Sin embargo, se determinó que la lógica de intervención de los programas públicos “Protección al Empleo”, “Reactiva” y “Reinicia Nómina” de la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO) se orientó parcialmente hacia la atención de problemas, toda vez que ninguno de estos programas incorporó enfoque de género en su diagnóstico; que el programa “Protección al Empleo” no dimensionó la magnitud del problema público que pretende atender, y el programa “Reactiva” no definió una población objetivo cuantificable. Por último, no obstante que los tres programas públicos cuentan con árbol de problemas, solo el de “Reinicia Nómina” satisfizo todos los criterios previstos por la MML para su elaboración.

Se revisó el diseño de la lógica de intervención prevista en los instrumentos normativos (Reglas de Operación y Lineamientos) de los 11 programas públicos que son objeto de estudio con base en una guía de preguntas y una rúbrica de respuestas,<sup>10</sup> misma que se elaboró a partir de criterios previstos en la Guía 2020 del Gobierno del Estado de Jalisco, y de la metodología de marco lógico. La rúbrica tiene una escala de 0.0, 0.5 y 1.0; donde 0.0 significa que no se observa ninguno de los atributos o sólo uno, 0.5 que se observan algunos, y 1.0 que el aspecto evaluado cumple con todos los atributos considerados. Los resultados del ejercicio se muestran en la siguiente tabla.

---

<sup>10</sup> La guía de preguntas y la rúbrica para responderlas se incluye en la sección de Procedimientos aplicados de este documento.

**Tabla 19. Resultados cuantitativos de la evaluación de consistencia del diseño de la lógica de intervención de los programas públicos objeto de estudio, por atributo**  
(escala de valoración 0, 0.5 y 1)

Nombre corto del programa público (dependencia entre paréntesis)	¿Se define con <i>suficiencia</i> el problema público?	¿Contempla objetivos <i>pertinentes</i> ?	¿Define una población objetivo <i>cuantificable y coherente</i> ?	¿Contempla enfoque de género en su <i>diagnóstico o en su atención</i> ?	Total general (puntaje máximo 4)
Mujeres Líderes (SSAS)	1.0	1.0	1.0	1.0	4.0
Reinicia Empresarias (SISEMH)	0.5	1.0	1.0	1.0	3.5
Apoyo a OSC (SSAS)	1.0	1.0	1.0	0.0	3.0
Reinicia Nómina (SEDECO)	1.0	1.0	1.0	0.0	3.0
Industrias Creativas (SC)	0.5	1.0	1.0	0.5	3.0
Protección al Empleo (SEDECO)	0.5	1.0	1.0	0.0	2.5
Protección al Ingreso (STPS)	0.5	1.0	1.0	0.0	2.5
Proyecta Producción (SC)	0.5	1.0	0.5	0.5	2.5
Reactiva (SEDECO)	1.0	1.0	0.5	0.0	2.5
Jalisco por la Nutrición (SSAS)	0.5	0.5	1.0	0.0	2.0
SumArte (SC)	1.0	0.0	1.0	0.0	2.0
<b>Total</b> (puntaje máximo 11)	<b>8.0</b>	<b>9.5</b>	<b>10.0</b>	<b>3.0</b>	<b>30.5</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la revisión de las ROP o Lineamientos de los programas públicos objeto de estudio.

De acuerdo con la valoración previa, ninguno de los programas públicos Protección al *Empleo*, *Reactiva* y *Reinicia* implementados por la SEDECO, contempló apoyos o mecanismos de atención diferenciada y carecieron de diagnósticos que identificaran si existen o no brechas de género. En contraste, los tres programas de la dependencia en cuestión cumplieron con el aspecto de plantear objetivos de forma pertinente.

Adicionalmente, respecto de la suficiencia en la definición de problemas públicos, el programa *Protección al Empleo* fue el único entre los programas de SEDECO que dejó insatisfecho este aspecto al cumplirlo parcialmente, toda vez que no contó con cuantificación de su magnitud.

En cambio programa *Reactiva* fue el único entre los programas de esta dependencia que dejó insatisfecho el aspecto relacionado con la definición de una población objetivo que se pueda cuantificar, toda vez esta se planteó como "Personas físicas y morales establecidas en el Estado de Jalisco, que requieran apoyos para reactivar su actividad productiva, priorizando a aquellas afectadas por las medidas preventivas y de contención, adoptadas en razón de la pandemia COVID-19" (Lineamientos, p. 26), cuya categoría "requieran apoyos para su actividad..." no es diferenciable objetivamente.

Por último, como parte de la revisión de consistencia del diseño de la lógica de intervención de los programas públicos referidos, se revisaron las ROP para identificar si estos contemplaron un árbol de problemas congruente con la estructura prevista por la Metodología de Marco Lógico (MML) de acuerdo con la Guía para la Elaboración de Matrices de Indicadores para Resultados del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Cuando no se identificó, se requirió específicamente a la entidad fiscalizada el árbol de problemas.

**Tabla 20. Relación de programas públicos y árboles de problemas**

Dependencia	Programa público	Árbol de problemas de acuerdo con la estructura prevista por la MML
Secretaría de Cultura	<i>Industrias Creativas</i>	No contó con árbol de problemas, pero sí se definieron en las ROP de forma no articulada: el problema central, las causas y efectos
	<i>Proyecta Producción</i>	No contó con árbol de problemas, pero sí se definieron en las ROP de forma no articulada: el problema central, las causas y los efectos
	<i>SumArte</i>	No contó con árbol de problemas, pero sí se definieron en los Lineamientos de manera no articulada: el problema central, las causas y los efectos
Secretaría de Desarrollo Económico	<i>Protección al Empleo</i>	Sí, pero no observa todos los criterios de la MML para elaborar árboles de problemas
	<i>Reactiva</i>	Sí, pero no observa todos los criterios de la MML para elaborar árboles de problemas
	<i>Reinicia Nómina</i>	Sí
Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y	<i>Reinicia Empresarias</i>	No contó con árbol de problemas, ni estableció explícitamente la relación entre las causas, el problema

Dependencia	Programa público	Árbol de problemas de acuerdo con la estructura prevista por la MML
Hombres		y sus efectos
Secretaría de Trabajo y Previsión Social	<i>Protección al Ingreso</i>	No contó con árbol de problemas, ni estableció explícitamente la relación entre las causas, el problema y sus efectos
Secretaría del Sistema de Asistencia Social	<i>Apoyo a OSC</i>	Sí
	<i>Jalisco por la Nutrición</i>	Sí
	<i>Mujeres Líderes</i>	Sí

Fuente: elaboración propia a partir de la revisión de las ROP y Lineamientos de los programas públicos objeto de estudio.

A partir del ejercicio referido en el párrafo anterior, se determinó que el árbol de problemas del programa *Protección al Empleo*, no satisface los criterios previstos por la MML para elaborar árboles de problemas, toda vez que el efecto directo (crédito accesible) y los efectos indirectos (Liquidez para pago de nómina, capital de trabajo para operación, mantener el empleo y mantener vivo el negocio) son fines de la intervención, lo cual es apropiado en un árbol de objetivos, y no en un árbol de problemas.

Respecto del árbol de problemas del programa *Reactiva*, aunque cumple la mayoría de criterios, se identificó que no existe independencia entre el problema público “Menor productividad de las empresas” y el efecto 3 “Disminución de producción”, ya que una menor productividad puede ser también consecuencia de una menor producción.

Por último, del programa *Reinicia Nómina*, se determinó que satisface los criterios previstos por la MML, dado que tiene una estructura clara de causas, problema central y efectos; aunque hacen falta elementos en la descripción del problema central (baja liquidez en las empresas) que permitan determinar si efectivamente ese es un problema público.

Por lo tanto, se recomendó a la Secretaría de Desarrollo Económico que revise y, en su caso, modifique el diagnóstico de los programas referidos y de otros programas que la Secretaría implemente, a efecto de que se realice un análisis sobre las posibles afectaciones diferenciadas que se presenten en razón del género, que se cuantifiquen los problemas públicos, se elaboren árboles de problemas coherentes con la MML, y se identifiquen poblaciones objetivo cuantificables. Contar con estos elementos permitiría a la Secretaría cumplir con lo dispuesto en la fracción I del artículo 24 de la Ley Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y atender lo señalado en el inciso w), fracción I, del artículo 3 de la Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios, en términos de que las políticas y acciones gubernamentales

implementen perspectiva de género y que los programas públicos se orienten hacia la atención de problemas.

Como respuesta a ello, la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO) señaló que durante *“2020 en la planeación de los programas de apoyo participó la Jefatura del Gabinete, la Coordinación del gabinete económico y las Secretarías de Desarrollo Económico y de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres. En dichas reuniones, se consideró la perspectiva de género, por lo que se decidió dejar a los programas Reinicia y Reactiva como generales y se creó el programa Reinicia Empresarias en cuyos antecedentes y diagnóstico se abunda sobre la brecha de género”*. Señaló también que dada la naturaleza de los programas *“no se realizó un diagnóstico en función de género, sino de otros aspectos que afectaron a todas las unidades económicas”*. Sin embargo, el que un programa incluyera enfoque de género en su diagnóstico no justifica que los otros dos programas no lo consideren, toda vez que de acuerdo con la Ley Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres establece en su artículo 24, fracción I, que los Poderes Públicos del Estado de Jalisco deben adoptar, entre otros criterios, la perspectiva de género en las políticas, decisiones y acciones a implementar.

Por otro lado, la SEDECO afirmó que los árboles de problemas de Reactiva y Reinicia fueron evaluados y calificados como satisfactorios por la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (SPPC), el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) y el Laboratorio de Estudios Económicos y Sociales, sin explicar qué aspectos fueron calificados como satisfactorios, y sin ofrecer evidencia alguna que demuestre esa afirmación. Al respecto, es necesario señalar que a partir de la revisión que llevó a cabo este Órgano de fiscalización a los árboles de problemas de los programas que implementó SEDECO, se identificaron áreas de mejora en su formulación que se sustentan y describen en los hallazgos que forman parte del Pliego de Recomendaciones.

Por último, la SEDECO señaló que *“población objetivo de Reactiva y Reinicia 2020 sí fue cuantificada [...] que las poblaciones objetivo de los programas públicos del 2022 son cuantificables, ya que son unidades económicas del DENUÉ [...] que la cuantificación de la población objetivo se realizó acorde a la Guía de elaboración de ROP emitido por la SPCC y la Secretaría de la Hacienda”*. Respecto de estas afirmaciones, los hallazgos consistieron en que la población objetivo del programa Reactiva no es cuantificable, dado que en sus Lineamientos se indicó que esta se compone por las *“...empresas [...] que requieran apoyos para reactivar su actividad productiva...”*, lo cual no es una característica concreta observable, y por tanto cuantificable; y que el programa de Protección al Empleo no dimensionó la magnitud del problema público. En ese sentido, la recomendación se emitió en términos de que en el resto de los programas que implemente SEDECO describan poblaciones objetivo que sean cuantificables y que se dimensione la magnitud de los problemas públicos que pretenden atender. Sobre los argumentos referidos, la SEDECO no remitió evidencia para su sustento.

Este Órgano Técnico revisó y analizó la justificación presentada por la Secretaría de Desarrollo Económico, misma que se consideró insuficiente, puesto que los elementos expuestos no aclaran los hallazgos, ni justifican la inaplicabilidad de la recomendación emitida.

Además de la justificación expuesta por la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO), también planteó un compromiso que se orienta parcialmente hacia la atención de la recomendación, toda vez que señaló que *“se adoptaron las recomendaciones generales respecto a realizar modificaciones en el Diagnóstico de los nuevos programas, se elaboraron los árboles de problemas alineados con la MML y se realizó la identificación de la población objetivo dentro de las Reglas de Operación de los Programas de apoyo para el ejercicio fiscal 2022”*; sin embargo, en el compromiso no se hace referencia al enfoque de género en el diagnóstico, el cual es un aspecto considerado dentro de la recomendación. Al respecto, la Secretaría de la Hacienda Pública sostuvo que el enfoque de género en el diseño del programa será implementado en futuros ejercicios fiscales, a través de la coordinación con la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres, lo cual no constituye un compromiso específico, además, dicha afirmación contradice la argumentación ofrecida por la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO), en la que se afirma que la *“naturaleza de los programas no se identificó en función del género, sino de otros aspectos que afectaron a todas las unidades económicas, por lo que no se realizó un diagnóstico en función del género”*.

Por otra parte, la SEDECO planteó tres actividades para el cumplimiento del compromiso las cuales son suficientes para su cumplimiento. La primera de estas se refiere a “Modificar el diagnóstico de los programas referidos [Jalisco Crece]”, la segunda actividad consiste en “Elaborar los árboles de problemas coherentes con la MML” y la última actividad en “Identificar poblaciones objetivo cuantificables”, las cuales son congruentes con el compromiso

Los plazos fijados para las tres actividades propuestas son razonables debido a que se encuentran dentro del plazo establecido por el artículo 21 del Decreto de Presupuesto de Egresos 2022, en el que se establece que la publicación de las Reglas de Operación en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" correspondiente al ejercicio fiscal 2022, se debe realizar a más tardar el 31 de marzo del año en cuestión.

El medio de verificación incluido para las actividades planteadas corresponde a las Reglas de Operación de los Programas de Apoyos, el cual es pertinente como medio de prueba del cumplimiento de las tres actividades propuestas.

Este Órgano Técnico revisó y analizó la medida de atención presentada por la Secretaría de Desarrollo Económico, misma que se consideró pertinente dado que se orienta en el mismo sentido que la recomendación.

#### **Recomendación 20-DAD-PR-006-100700-A-02**

De acuerdo con el quinto párrafo del artículo 19 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal Comprendido del 1° de enero al 31 de diciembre del año 2020 (DPEE J2020), las ROP de los programas públicos deben incluir, entre otros atributos, las características de los beneficios, los mecanismos de publicación de información del programa y



de difusión, los procesos operativos o instrumentación del programa, así como los criterios de selección de beneficiarios.

A partir de los criterios previstos en la Guía 2020 elaborada por la SHP y la SPPC, y específicamente respecto de las características de los entregables, los mecanismos de publicación de información del programa y de difusión, los procesos operativos o instrumentación del programa, así como los criterios de selección de beneficiarios, se prevé que los programas públicos cumplan con los siguientes aspectos: respecto de los entregables que brinde el programa público, estos deben ser congruentes con el problema público que pretenden atender y con la población objetivo a la que están destinados (p. 24). Además, los mecanismos de difusión deben contemplar los medios y procedimientos a través de los cuales el programa se da a conocer a la ciudadanía (p. 59); y, los procesos operativos deben describir el flujo de actividades, las áreas responsables de las actividades y plazos para el cumplimiento de las mismas (pp. 49 y 50). Asimismo, los criterios de elegibilidad deben ser claros y congruentes con la población objetivo (pp. 35, 44); y, los mecanismos de selección deben ser claros y permitir la orientación prioritaria de su entregable hacia una población congruente con sus resultados esperados (p. 45). En caso de que no se contemplen, se debe especificar que los apoyos se entregarán en orden cronológico y hasta agotar los recursos.

Sin embargo, se determinó que el diseño de los procesos de instrumentación y mecanismos de difusión en los tres programas implementados por la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO) se orientaron parcialmente hacia la atención de problemas públicos, toda vez que no contaron con mecanismos de selección claros que permitieran orientar prioritariamente su entregable hacia una población objetivo congruente con sus resultados esperados; como tampoco previeron mecanismos de difusión adicionales a las página web de la Secretaría (Reactiva) o la página web del Gobierno del Estado de Jalisco y sus canales de difusión oficial (Protección al Empleo y Reinicia), lo cual pudo limitar el conocimiento de la intervención en potenciales beneficiarios, ni contaron con diagramas de flujo que describieran su instrumentación. Por otro lado, se observó que los entregables fueron congruentes con el problema y con la población objetivo; y que los criterios de elegibilidad fueron claros y congruentes con la población potencial.

Se revisó el diseño de los procesos de instrumentación y los mecanismos de difusión previstos en los instrumentos normativos (Reglas de Operación y Lineamientos) de los 11 programas públicos objeto de estudio de la presente auditoría, con base en una guía de preguntas y una rúbrica de respuestas,<sup>11</sup> misma que se elaboró a partir de criterios previstos en la Guía 2020 del Gobierno del Estado de Jalisco. La rúbrica tiene una escala de 0.0, 0.5 y 1.0; donde 0.0 significa que no se observa ninguno de los atributos o sólo uno, 0.5 que se observan algunos y 1.0 que el aspecto evaluado cumple con los atributos considerados.

Los atributos evaluados fueron: 1) la relación del entregable con el problema y con la población objetivo del programa; 2) la previsión de mecanismos de difusión empleados para llegar a la población objetivo; 3) la descripción de la instrumentación del programa, en términos de que las

---

<sup>11</sup> La guía de preguntas y la rúbrica para responderlas se incluye en la sección de Procedimientos aplicados de este documento.

Reglas de Operación o Lineamientos incluyeran un diagrama de flujo de las actividades, las áreas responsables para cada proceso y los plazos; 4) los criterios de elegibilidad, es decir, las características que deben cumplir las personas u organizaciones para acceder a los beneficios del programa; y, 5) los mecanismos de selección, que se refiere a la acreditación de los criterios de elegibilidad. Los resultados del ejercicio se muestran en la siguiente tabla.

**Tabla 21. Resultados cuantitativos de la valoración de consistencia de procesos de instrumentación y mecanismos de difusión de los programas públicos objeto de estudio por atributo**

(escala de valoración 0.0, 0.5 y 1.0)

Programa público (dependencia entre paréntesis)	¿El entregable se relaciona con el problema y la población objetivo?	¿El instrumento normativo contempla mecanismos de difusión?	¿El instrumento normativo describe la instrumentación del programa?	¿El instrumento normativo establece los criterios de elegibilidad?	¿El instrumento normativo establece los mecanismos de selección?	Total general (puntaje máximo 5)
Jalisco por la Nutrición (SSAS)	1.0	0.5	0.5	1.0	1.0	4.0
Industrias Creativas (SC)	1.0	0.5	0.5	1.0	0.5	3.5
Mujeres Líderes (SSAS)	1.0	0.5	0.0	1.0	1.0	3.5
Protección al Ingreso (STPS)	1.0	1.0	0.5	0.5	0.5	3.5
Apoyo a OSC (SSAS)	1.0	0.5	0.0	1.0	0.5	3.0
Protección al Empleo (SEDECO)	1.0	0.5	0.0	1.0	0.5	3.0
Reactiva (SEDECO)	1.0	0.5	0.0	1.0	0.5	3.0
Reinicia Empresarias (SISEMH)	1.0	0.5	0.0	1.0	0.5	3.0
Reinicia Nómina	1.0	0.5	0.0	1.0	0.5	3.0

Programa público (dependencia entre paréntesis)	¿El entregable se relaciona con el problema y la población objetivo?	¿El instrumento normativo contempla mecanismos de difusión?	¿El instrumento normativo describe la instrumentación del programa?	¿El instrumento normativo establece los criterios de elegibilidad?	¿El instrumento normativo establece los mecanismos de selección?	Total general (puntaje máximo 5)
(SEDECO)						
Proyecta Producción (SC)	1.0	0.5	0.5	0.5	0.5	3.0
SumArte (SC)	1.0	0.0	0.0	0.5	0.5	2.0
<b>Total</b> (puntaje máximo 11)	<b>11.0</b>	<b>5.5</b>	<b>2.0</b>	<b>9.5</b>	<b>6.5</b>	<b>34.5</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la revisión de las ROP o Lineamientos de los programas públicos objeto de estudio.

Respecto de la suficiencia con la que los instrumentos normativos de los programas describen su instrumentación, se encontró que, no obstante los tres programas implementados por la SEDECO describen las áreas responsables de las actividades, no contemplaron el flujo de actividades, ni se definieron los plazos de las mismas.

Sobre los mecanismos de difusión, los programas de *Protección al Empleo* y *Reinicia* previeron la página web y los canales de comunicación oficial del Gobierno del Estado de Jalisco, mientras que el programa *Reactiva* sólo previó la página web de la SEDECO.

Por último, los entregables de los tres programas implementados por la SEDECO se relacionan de manera congruente con el problema identificado y con la población objetivo. Además, los tres programas contaron con criterios de elegibilidad claros y congruentes con la población potencial; sin embargo, los mecanismos de selección del programa *Reinicia* no fueron claros, y aunque lo fueron en el caso de *Reactiva* y *Protección al Empleo*, no permitieron orientar prioritariamente su entregable hacia una población congruente con sus resultados esperados.

Por lo tanto, se recomendó a la Secretaría de Desarrollo Económico revise, y en su caso modifique los Lineamientos de estos programas y de aquellos que implemente, a efecto que prevean mecanismos de selección claros que permitan orientar su entregable hacia una población objetivo congruente con sus resultados esperados e incluyan otros medios de difusión oficiales. Contar con estos elementos permitiría a la SEDECO atender lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 1 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco en términos de que la administración de los recursos públicos se oriente hacia resultados.

Como respuesta a ello, la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO) planteó un compromiso que se orienta parcialmente a hacia la atención de la recomendación toda vez que señaló que *“se adoptaron las recomendaciones generales respecto a realizar los criterios de valoración técnica, de prioridad e impacto previendo criterios de selección claros, asimismo se incluyeron otros medios de difusión oficiales dentro de las ROP de los programas de apoyo de la SEDECO”*, pero no especificó si los mecanismos de selección permitirán orientar su entregable hacia una población objetivo congruente con los resultados de los programas públicos, ni cómo se pretende lograr este aspecto. Por lo cual, durante el seguimiento que realice este Órgano de fiscalización se verificará que los mecanismos de selección definidos permitan cumplir con el atributo señalado.

Adicionalmente, la Secretaría de la Hacienda Pública sostuvo que para los programas que tienen continuidad en el ejercicio fiscal 2022, se evaluará en conjunto con la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana la congruencia entre los criterios de elegibilidad y mecanismos de selección; en ese sentido, aunque el aspecto indicado es necesario para que los mecanismos de selección sean claros, el principal atributo, esto es, que *“...que permitan orientar su entregable hacia una población objetivo congruente con sus resultados esperados”*, no está previsto explícitamente en el compromiso planteado.

La SEDECO planteó dos actividades, las cuales son congruentes y suficientes con el compromiso planteado, dado que consisten en que se prevean mecanismos de selección claros y se incluyan otros medios de difusión oficial.

Los plazos fijados para las dos actividades propuestas son razonables debido a que se encuentran dentro del plazo establecido por el artículo 21 del Decreto de Presupuesto de Egresos 2022, en el que se establece que la publicación de las Reglas de Operación en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" correspondientes al ejercicio fiscal 2022, se debe realizar a más tardar el 31 de marzo del año en cuestión.

Por último, la SEDECO estableció como medio de verificación de las actividades las Reglas de Operación de los programas públicos, las cuales son pertinentes como prueba de su cumplimiento.

Este Órgano Técnico revisó y analizó la medida de atención presentada por la Secretaría de Desarrollo Económico, misma que se consideró pertinente dado que se orienta en el mismo sentido que la recomendación.

### **Recomendación 20-DAD-PR-007-100700-A-02**

De acuerdo con el quinto párrafo del artículo 19 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal Comprendido del 1° de enero al 31 de diciembre del año 2020 (DPEEJ 2020), las ROP de los programas públicos deben contemplar objetivos generales y específicos del programa, la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa presupuestario en el cual se encuentran los recursos para operar el programa, los mecanismos de seguimiento y evaluación, así como de transparencia y de rendición de cuentas. Las fracciones

XVII y XVIII del artículo 27 bis de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco señalan también que en las ROP se deben incluir mecanismos de verificación de resultados e indicadores de seguimiento.

A partir de los criterios definidos en la Guía 2020, se prevé que los mecanismos de verificación y evaluación de resultados deben contemplar indicadores de gestión y de resultados que sean coherentes con los objetivos de la intervención, con el problema público y con los apoyos otorgados (p. 51). Además, se deben mencionar los mecanismos de seguimiento mediante los cuales se comunicarán los avances parciales de los indicadores de resultados (p. 54). El apartado de evaluación debe contemplar las actividades que se pretendan realizar para evaluar la intervención o programa público, las dimensiones a valorar de este, las fechas para hacerlo, así como la instancia encargada de coordinar los procesos de evaluación (p. 55). De igual manera, se deben incluir las medidas para la publicación de información relacionada con la asignación de beneficios, el avance en el ejercicio de los recursos públicos, en el cumplimiento de metas, en los indicadores de gestión y desempeño, así como la información derivada de las evaluaciones realizadas (p. 58).

Para la integración del padrón de beneficiarios se debe señalar el portal web donde se puede consultar el padrón, la instancia responsable de elaborarlo, los datos específicos que se integrarán al padrón y los datos de los beneficiarios que se harán públicos (p. 60). Asimismo, con relación a los mecanismos de rendición de cuentas, se deben señalar al menos la instancia responsable de operar el programa (p. 26), así como la de vigilar su operación.

Sin embargo, se determinó que el diseño del marco de resultados y de los instrumentos de seguimiento y evaluación, no se orientó válidamente hacia la atención del problema público de los programas “Protección al Empleo”, “Reactiva” y “Reinicia. Nómina y Capital de Trabajo”, ya que con excepción de “Reactiva”, sus objetivos generales mantienen una relación de correspondencia con objetivos de sus MIR a nivel de componente, cuando lo pertinente es que correspondan con algún nivel de resultados. Adicionalmente, sólo el programa “Reactiva” contempló indicadores de desempeño válidos en sus Lineamientos. Por último, los instrumentos normativos de los tres programas no describieron con suficiencia los mecanismos de evaluación ni previeron criterios para la integración del padrón de beneficiarios.

Se revisaron los indicadores de desempeño, los criterios para la integración del padrón de beneficiarios, los mecanismos de evaluación, transparencia y rendición de cuentas previstos en los instrumentos normativos (Reglas de Operación y Lineamientos) de los 11 programas públicos que son objeto de estudio con base en una guía de preguntas y una rúbrica de respuestas,<sup>12</sup> misma que se elaboró a partir de criterios previstos en la Guía 2020 del Gobierno del Estado de Jalisco, y de la MML. La rúbrica tiene una escala de 0.0, 0.5 y 1.0; donde 0.0 significa que no se observa ninguno de los atributos o sólo uno, 0.5 significa que se observan algunos y 1.0, cuando se verifica que el aspecto evaluado cumple con todos los atributos considerados. En la tabla que sigue se muestra la puntuación que obtuvo cada programa por atributo de valoración.

---

<sup>12</sup> La guía de preguntas y la rúbrica para responderlas se incluye la sección de Procedimientos aplicados de este documento.

**Tabla 22. Resultados cuantitativos de la valoración de los mecanismos de evaluación, transparencia y rendición de cuentas de los programas públicos objeto de estudio por atributo**

(escala de valoración 0.0, 0.5 y 1.0)

Nombre corto del programa público (dependencia entre paréntesis)	¿El instrumento normativo contempla indicadores de desempeño?	¿El instrumento normativo describe con suficiencia los mecanismos de evaluación?	¿El instrumento normativo prevé mecanismos de transparencia?	¿El instrumento normativo prevé criterios para integrar el padrón de beneficiarios?	¿El instrumento normativo prevé mecanismos de rendición de cuentas?	Total general (puntaje máximo 5)
Reactiva (SEDECO)	1.0	0.0	0.5	0.0	1.0	2.5
SumArte (SC)	0.0	0.0	0.5	0.5	1.0	2.0
Jalisco por la Nutrición (SSAS)	0.0	0.0	0.0	0.5	1.0	1.5
Reinicia Empresarias (SISEMH)	0.0	0.0	0.0	0.5	1.0	1.5
Industrias Creativas (SC)	0.0	0.0	0.5	0.5	0.5	1.5
Protección al Empleo (SEDECO)	0.0	0.0	0.5	0.0	1.0	1.5
Apoyo a OSC (SSAS)	0.0	0.0	0.0	0.5	1.0	1.5
Reinicia Nómina (SEDECO)	0.0	0.0	0.5	0.0	1.0	1.5
Proyecta Producción (SC)	0.0	0.0	0.5	0.5	0.5	1.5
Protección al Ingreso (STPS)	0.0	0.0	0.5	0.0	0.5	1.0
Mujeres Líderes (SSAS)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.5
<b>Total</b> (puntaje máximo 11)	<b>1.0</b>	<b>0.0</b>	<b>3.5</b>	<b>3.0</b>	<b>9.0</b>	<b>16.5</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la revisión de las ROP o Lineamientos de los programas públicos objeto de estudio.

Con base en los resultados mostrados en la tabla anterior, se encontró que de los 11 programas públicos evaluados, ninguno satisfizo la totalidad de los atributos planteados en la escala que se elaboró para este ejercicio.

En relación con el programa *Reactiva*, se identificó que en su instrumento normativo incluyó su Matriz de Indicadores para Resultados y los indicadores contemplados cumplen con todos los atributos considerados. Por otro lado, los programas *Protección al Empleo* y *Reinicia Nómina* no contemplaron indicadores adecuados para medir el desempeño de sus programas, ya que estos corresponden a variables.

Adicionalmente, aunque los tres programas contemplan un apartado de evaluación, sólo en *Reinicia* y *Protección al Empleo* se establece la instancia responsable de coordinar las actividades de evaluación, pero no se especifican los tipos de evaluación que se habrán de realizar, ni los plazos para llevarlas a cabo. En el programa *Reactiva* no se observó ninguno de los atributos señalados.

Por otra parte, se encontró que los instrumentos normativos de los tres programas sólo establecen la instancia responsable de integrar el padrón de beneficiarios, pero no definen la información específica que se habrá de registrar ni cuáles datos se harán públicos. Respecto de los mecanismos de transparencia, sólo se especifica el sitio web de la SEDECO como medio de publicación de información, y no se señalan medios adicionales ni medios de contacto para atender dudas.

Por último, con relación a los mecanismos de rendición de cuentas, los lineamientos de los tres programas cumplen satisfactoriamente con dicho atributo, toda vez que el programa *Reinicia* y *Reactiva* contemplan como instancia responsable de la operación del programa a la Secretaría Técnica de la SEDECO, y el programa *Protección al Empleo* al Consejo Estatal de Promoción Económica. Sobre la instancia responsable de la vigilancia, los tres programas señalan al Secretario Técnico del Comité Interno de Validación.

Posteriormente, se analizó la congruencia entre los objetivos generales y específicos definidos en los instrumentos normativos de los 11 programas públicos objeto de estudio, y los objetivos previstos en las MIR previstas en su apartado de Mecanismos de Verificación y Evaluación de Resultados, cuando contaron con una; cuando no, se revisó la MIR de los programas presupuestarios a partir de los cuales estos ejercieron los recursos durante el ejercicio fiscal 2020 y se tomaron los objetivos e indicadores de fin, propósito y componentes. Además, se valoró si los indicadores previstos en ellas permitieron medir el cumplimiento del objetivo general contemplado en el instrumento normativo de cada programa público.

Para el análisis y la valoración se elaboró una guía de preguntas y una rúbrica de respuestas<sup>13</sup> que prevé una escala de 0.0, 0.5 y 1.0; donde 0.0 significa que no se observa ninguno de los

---

<sup>13</sup> La guía de preguntas y la rúbrica para responderlas se incluye en la sección de Procedimientos aplicados de este documento.

atributos definidos o sólo uno, 0.5 significa que se observan algunos y 1.0, cuando se verifica que el aspecto evaluado cumple con todos los atributos considerados. El resultado de la valoración por programa se muestra en la siguiente tabla.

**Tabla 23. Resultados cuantitativos de la valoración del marco de resultados de los programas públicos objeto de estudio**  
(escala de valoración 0, 0.5 y 1)

Nombre corto del programa público (dependencia entre paréntesis)	Correspondencia de los objetivos específicos del instrumento normativo con los objetivos de la MIR	Correspondencia del objetivo general del instrumento normativo con alguno de los objetivos de la MIR	Posibilidad de medir el cumplimiento del objetivo general a partir de los indicadores de la MIR	Total general (puntaje máximo 3)
Reinicia Empresarias (SISEMH)	0.5	1.0	0.0	1.5
Industrias creativas (SC)	1.0	0.5	0.0	1.5
Reactiva (SEDECO)	0.0	1.0	0.5	1.5
Mujeres Líderes (SSAS)	0.5	0.5	0.5	1.5
Reinicia Nómina (SEDECO)	0.5	0.5	0.0	1.0
SumArte (SC)	0.5	0.5	0.0	1.0
Proyecta Producción (SC)	0.5	0.5	0.0	1.0
Protección al Ingreso (STPS)	0.5	0.5	0.0	1.0
Jalisco por la Nutrición (SSAS)	0.0	0.5	0.5	1.0
Protección al Empleo (SEDECO)	0.0	0.5	0.0	0.5
Apoyo a OSC (SSAS)	0.0	0.5	0.0	0.5
Total (puntaje máximo 11)	4.0	6.5	1.5	12.0

Fuente: elaboración propia a partir de la revisión de las ROP o Lineamientos de los programas públicos objeto de estudio, y de las MIR de sus instrumentos normativos, o en su caso, de los programas presupuestarios relacionados con estos programas públicos.

Se evaluó la congruencia entre los objetivos específicos previstos en los Lineamientos de los programas *Protección al Empleo*, *Reactiva* y *Reinicia Nómina* y los contemplados en las MIR de sus programas presupuestarios. En ese sentido conviene considerar que el programa *Protección al Empleo* ejerció recurso del programa presupuestario 225 *Jalisco competitivo*, el programa



público *Reactiva* ejerció recurso del programa presupuestario 990 “*Reactiva*” y el programa público *Reinicia* programa presupuestario 991 “*Reinicia*” para “*Nómina y Capital de Trabajo*”.

A pesar de que los objetivos generales de los programas implementados por la SEDECO mantienen una relación de correspondencia con un objetivo de su matriz, esto es sólo a nivel componente, lo cual es incongruente con la estructura de una MIR, puesto que de acuerdo con la Guía 2020, el objetivo general “(...) se refiere al resultado o cambio deseado, planteado a mediano o largo plazo” (p. 31), por lo cual este es más propio del nivel de resultados (fin y propósito).

Para el caso del programa *Protección al Empleo*, se encontró que menos de la mitad de sus objetivos específicos guardaron una relación de correspondencia con alguno de los objetivos contemplados en la MIR. También se identificó que el objetivo general mantiene una relación de correspondencia con el objetivo de componente A9 *Acciones realizadas para atención emergente “Plan Jalisco COVID-29”* de la MIR del Programa Presupuestario 225 *Jalisco competitivo*. La MIR y el objetivo general del programa se muestran a continuación.

**Tabla 24. Objetivos, indicadores y su método de cálculo de la MIR del programa presupuestario 225 *Jalisco competitivo* para el ejercicio fiscal 2020, relacionado con el programa *Protección al Empleo***

Lineamientos	Matriz de Indicadores para Resultados			
Objetivo general	Nivel	Objetivo	Nombre del indicador	Método de cálculo
Proteger el empleo formal generado por Micro y Pequeñas Empresas radicadas en el Estado de Jalisco a través del otorgamiento de apoyos financieros de carácter emergente y temporal.	Fin	Contribuir a la consolidación de Jalisco como líder nacional en aportación de valor económico y social, mediante la integración de la ciencia y la tecnología al desarrollo de cadenas productivas estratégicas que impulsen el capital humano, creativo y emprendedor de nuestra población, así como el aprovechamiento de los recursos naturales de todas nuestras regiones de manera responsable, incluyente y sostenible.	Posición en PIB per cápita	$(3 \text{ Número de Posición (Realizado)} / 3 \text{ Número de Posición (Programado)}) * 100$
	Propósito	Potencializar los sectores industriales en Jalisco,	Inversión extranjera	(1465 Número de Millones de dólares

Lineamientos	Matriz de Indicadores para Resultados			
Objetivo general	Nivel	Objetivo	Nombre del indicador	Método de cálculo
		mediante el diseño e implementación de políticas públicas que incentiven la atracción de inversión, el desarrollo, la calidad y el encadenamiento de la proveeduría local, la generación de productos de alto valor agregado, y el crecimiento del capital humano calificado, soportados con tecnología e infraestructura productiva, para incrementar la competitividad y mejorar las condiciones económicas, sociales y ambientales en el estado	directa	$(\text{Realizado}) / 1465 \text{ Millones de dólares (Programado)} * 100$
	Componente	01- Mipymes fortalecidas para mejorar su competitividad	Total de beneficiarios fortalecimiento MiPyMes	$(\text{Beneficiario Fortalecimiento MiPyMes (Realizado)} / \text{Beneficiario Fortalecimiento MiPyMes (Programado)}) * 100$
	Componente	02- Sustitución de importación incrementada para impulsar a proveedores locales	Total de beneficiarios sustitución de importaciones	$(\text{Beneficiario Sustitución Importaciones (Realizado)} / \text{Beneficiario sustitución importaciones (Programado)}) * 100$

Lineamientos	Matriz de Indicadores para Resultados			
Objetivo general	Nivel	Objetivo	Nombre del indicador	Método de cálculo
	Componente	07- Crecimiento económico balanceado para el desarrollo regional	Total de beneficiarios crecimiento económico	(Beneficiario crecimiento económico (Realizado)/ Beneficiario crecimiento económico (Programado))*100
	Componente	08- Exportaciones incrementadas en las empresas de Jalisco	Total de beneficiarios incremento exportaciones	(Beneficiario incremento exportaciones (Realizado) / Beneficiario incremento exportaciones (Programado))*100
	Componente	A9 Acciones realizadas para atención emergente "Plan Jalisco COVID-19"	Total de beneficiarios apoyados	(Número de beneficiarios atendidos (Realizado)/ Número de beneficiarios atendidos (Programado))*100

Fuente: elaboración propia con base en la MIR de los programas presupuestarios 225 vigente durante el ejercicio fiscal 2020 y en los Lineamientos del Plan Jalisco Covid-19 "Protección al Empleo Formal".

Adicionalmente, se identificó que los indicadores incluidos en la tabla anterior, no expresan una relación entre variables, y su método de cálculo no es congruente con su nombre, por lo que no se consideran pertinentes para describir el alcance que se pretende lograr con relación a los resultados. Al respecto, el Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores del CONEVAL establece que los indicadores deben contemplar un punto de comparación a partir del cual se pueda emitir un juicio acerca de su desempeño (p. 15).

Por otra parte, se identificó que la mitad de los objetivos específicos del programa *Reinicia Nómina* se relaciona con objetivos de la MIR del programa presupuestario que le corresponde. También se identificó que el objetivo general establecido en los Lineamientos del programa *Reinicia Nómina* mantiene una relación de correspondencia con el objetivo de componente *01-Liquidez generada en las empresas para mantener sus empleos* de la MIR del programa presupuestario 991 "Reinicia" para "Nómina y Capital de Trabajo". Es pertinente señalar que esta matriz carece de

objetivos e indicadores para los niveles de fin y propósito. La matriz del programa en cuestión se muestra a continuación.

**Tabla 25. Objetivos, indicadores y su método de cálculo del programa presupuestario 991 “Reinicia” para “Nómina y Capital de Trabajo”, para el ejercicio fiscal 2020**

Lineamientos	Matriz de Indicadores para Resultados			
Objetivo general	Nivel	Objetivo	Nombre del indicador	Método de cálculo
Apoyar a las Micro y Pequeñas Empresas a través de la inyección de liquidez que permita cubrir los gastos de nómina y capital de trabajo favoreciendo la conservación de los empleos formales en el estado de Jalisco.	Componente	01-Liquidez generada en las empresas para mantener sus empleos	Total de liquidez generada	(Recursos otorgados (Realizado)/Recursos otorgados (Programado))*100
	Actividad	01-01 Apoyos otorgados para el reinicio de las empresas	Total de apoyos otorgados por el programa Reinicia	(Apoyos otorgados (Realizado)/Apoyos otorgados (Programado))*100

Fuente: elaboración propia con base en la MIR de los programas presupuestarios 991 vigente durante el ejercicio fiscal 2020 y en los Lineamientos del Programa Reinicia para “Nómina y Capital de Trabajo”.

Se observó también que los indicadores incluidos en la tabla anterior, no expresan una relación entre variables. Además, sus métodos de cálculo no son congruentes con sus nombres, razón por la cual no se consideran pertinentes para describir el alcance que se pretende lograr en relación con los resultados.

Por último, se identificó que menos de la mitad de los objetivos específicos del programa *Reactiva* se relaciona con objetivos de la MIR del programa presupuestario que le corresponde. También se identificó que el objetivo general contemplado en los Lineamientos del programa *Reactiva* mantiene una relación de correspondencia con el objetivo de propósito y componente, previstos en la matriz contenida en la sección IV Mecanismos de verificación y evaluación de resultados de sus Lineamientos.

Adicionalmente, el indicador para el objetivo de propósito permite medir alguna dimensión del desempeño del objetivo general; mientras que el objetivo de componente no, puesto que su método de cálculo no es congruente con su nombre, y este, no expresa una relación entre variables, tal como se muestra en la siguiente tabla.

**Tabla 26. Objetivos, indicadores y su método de cálculo del programa “Reactiva”, para el ejercicio fiscal 2020**

Lineamientos				
Objetivo general	Nivel	Objetivo	Nombre del indicador	Método de cálculo
Impulsar mediante apoyos económicos a las micro, pequeñas y medianas empresas de Jalisco para que puedan continuar sus operaciones tras las afectaciones que han tenido, derivado de la pandemia Covid-19 y con ello recuperar sus niveles de productividad previos a dicha contingencia	Fin	Número de empresas	Variación en el número de empresas	Total de unidades económicas al final del periodo (Noviembre 2020) - Total de unidades económicas al inicio del periodo (Abril 2020)
	Propósito	Permanencia de empresas	Porcentaje de permanencia de las empresas apoyadas	(Total de empresas que permanecieron / Total de empresas que recibieron apoyo)-1)*100
	Componente	01-Apoyos económicos entregados para reactivar la actividad productiva de las empresas del estado	Total de apoyos otorgados para la reactivación productiva	(Beneficiarios apoyados (Realizado) / Beneficiarios apoyados (Programado))*100

Fuente: elaboración propia con base en los Lineamientos del programa “Reactiva”.

Asimismo, durante la entrevista con servidores públicos se confirmó que no existía información adicional para la medición de los resultados alcanzados de los programas *Protección al Empleo*, *Reinicia Nómina* y *Reactiva*.

Por lo tanto, se recomendó a la Secretaría de Desarrollo Económico incluir dentro de las MIR que le correspondan y de los instrumentos normativos de los programas que implemente, objetivos, indicadores y mecanismos de evaluación que permitan dar seguimiento y evaluar su desempeño en el cumplimiento de sus objetivos. Los objetivos, indicadores y mecanismos de evaluación que se definan para ello deben construirse conforme a lo dispuesto en la Guía para la elaboración de Reglas de Operación del Gobierno de Jalisco y a la Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados del CONEVAL. Contar con objetivos, indicadores y mecanismos de evaluación pertinentes, permitiría a la Secretaría cumplir con lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco, y con lo previsto en el párrafo 2 del artículo 1 de la misma ley en términos de medir el cumplimiento de objetivos, metas y beneficios alcanzados por sus acciones, además de procurar la eficacia en el ejercicio de los recursos públicos.

En respuesta a lo anterior, la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO) planteó los siguientes argumentos: que “[el diseño de las Reglas de Operación] se basa en la Guía para la elaboración de Reglas de Operación del Gobierno del Estado de Jalisco”; que “la evaluación está sujeta a la disponibilidad presupuestal en este concepto, así como lo establecido en el Programa Anual de Evaluación”, y que “esta recomendación [07] se atiende en el apartado Narrativa de la orientación a resultados incluida en el cuerpo del oficio de respuesta al Pliego de Auditoría”.

El primer argumento aclaratorio ofrecido por la SEDECO resulta impreciso e insuficiente, ya que precisamente para la revisión realizada por este Órgano Técnico se empleó la Guía para la Elaboración de Reglas de Operación del Gobierno del Estado de Jalisco. Derivado del proceso de auditoría se encontró que hubo aspectos que no satisficieron los criterios previstos en dicha guía. Por tanto, el argumento de la Secretaría no fue suficientemente claro para explicar y sostener que el programa en efecto se apegó a la Guía.

Respecto del segundo argumento, conviene tener presente que la recomendación se orientó hacia la definición de mecanismos de evaluación dado que el artículo 19 del Decreto del Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal 2020 dispuso que los instrumentos normativos de los programas que entregarán apoyos y subsidios contarán con mecanismos de seguimiento y evaluación, no que se realizarán evaluaciones externas con cargo al presupuesto público.

Adicionalmente, sobre la narrativa incluida en el cuerpo del oficio de respuesta al Pliego de Recomendaciones, la Secretaría de la Hacienda Pública planteó una serie de argumentos, los cuales, están orientados principalmente a detallar la estructura de las matrices de indicadores para resultados de los programas presupuestarios del Gobierno del Estado de Jalisco, sin embargo, la recomendación está orientada hacia programas públicos, esto es, en sus instrumentos normativos, no en la estructura programática.

No obstante la evidencia aportada por la SEDECO corresponde con una fuente válida, no es suficiente para sostener la aclaración, por lo tanto, no representan un medio de prueba que permita desestimar hallazgos o justificar la inaplicación de la recomendación.

Este Órgano Técnico revisó y analizó las aclaraciones y justificación presentadas por la Secretaría de Desarrollo Económico, mismas que se consideraron insuficientes, dado que los argumentos ofrecidos no aclaran los hallazgos, ni justifican la no aplicabilidad de la recomendación.

### **Recomendación 20-DAD-PR-008-100700-A-02**

La Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco, en su artículo 102, establece que las dependencias deben evaluar sus programas con el fin de cuantificar los objetivos, metas y beneficios alcanzados.

En este sentido, el programa Plan Jalisco Covid-19 “Protección al Empleo Formal” (Protección al Empleo), prevé en el apartado 9.5.2. de sus Lineamientos, que los beneficiarios deben comprobar que se mantuvo sin reducción la plantilla laboral durante el periodo por el cual se hayan recibido el apoyo.

Por lo que corresponde al programa Reinicia. Nómina y Capital de Trabajo (Reinicia Nómina), de acuerdo con el romano V del apartado 9.8.2 de sus Lineamientos, los beneficiarios tienen la obligación comprobar que mantuvieron sin reducción su plantilla laboral.

Por último, el programa *Reactiva*, prevé en los numerales 4 y 5 del apartado 9.7.4 de sus Lineamientos como obligaciones de los beneficiarios que proporcionen información a la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO) con la finalidad de medir la efectividad del programa y el impacto (resultado) alcanzado por el proyecto.

Sin embargo, se determinó que solo los datos de los programas “Protección al Empleo” y “Reinicia Nómina”, permitieron medir el cumplimiento de sus objetivos durante el ejercicio 2020, toda vez que a partir de su lógica de intervención, estos buscaron la conservación de la plantilla laboral de empleados formales. Al respecto, en el programa “Protección al Empleo” se comprobó la conservación de 26,602 empleos (92.7% del total de empleos apoyados), y considerando el monto total de apoyos entregados (288 millones 200 doscientos mil pesos), se identificó un costo promedio de mantener un empleo de 10,833.77 pesos, lo que representa un costo 8.37% superior al monto previsto en sus Lineamientos. Respecto del programa “Reinicia Nómina”, se comprobó la conservación de 16,056 empleos (96% del total), y considerando el monto total de apoyos entregados (167 millones 270 mil pesos), se estimó un costo promedio de mantener un empleo de 10,417.91 pesos, esto es, un costo 4.19% superior al monto previsto en sus Lineamientos. Por último, dada la ausencia de datos pertinentes para evidenciar su resultado por parte del programa “Reactiva”, y para contar con una aproximación a su desempeño se realizó un análisis mediante un diseño cuasi experimental, en el cual se identificó que la recuperación económica en Jalisco medida a partir del Indicador Trimestral de la Actividad Económica fue menor que la estimada en ausencia de la intervención del programa.

Se revisaron los Lineamientos del Plan Jalisco Covid-19 “Protección al Empleo Formal”, los Lineamientos del programa Reinicia para “Nómina y Capital de Trabajo”, y los Lineamientos del programa “Reactiva” implementados por la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO) vigentes para el ejercicio fiscal 2020, con la finalidad de identificar el cambio esperado a partir de la intervención en cada programa y su contribución a un objetivo superior. Posteriormente, se realizó un ejercicio de inferencia de estos mismos elementos utilizando la Metodología del Marco Lógico (MML) para clarificar los objetivos del programa. Los resultados se muestran en la siguiente tabla.

**Tabla 27. Elementos explícitos e inferidos de la lógica de intervención de los programas de la Secretaría de Desarrollo Económico**

Programa	Variable	Explícita (Lineamientos)	Inferida
Protección al Empleo	Cambio en la población que recibe la intervención	<p>“El Plan Jalisco COVID-19 Protección al Empleo Formal tiene como prioridad evitar la pérdida de empleos formales generados por Micro y Pequeñas Empresas [...] mediante la entrega de un Apoyo Financiero...” (Lineamientos Empleo Formal, 2020 p. 22)</p> <p>"Evitar el despido de trabajadores por la contingencia del COVID-19" (Lineamientos Empleo Formal, 2020 p. 22)</p> <p>“Micro y Pequeñas Empresas establecidas en el Estado de Jalisco, que tengan entre 1 y máximo 15 empleados registrados ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y que estos laboren en el Estado de Jalisco” (Lineamientos Empleo Formal, 2020 p. 23)</p>	Empresas formales establecidas en Jalisco con 15 o menos empleados registrados en el IMSS cuentan con liquidez para mantener su plantilla laboral.



Programa	Variable	Explícita (Lineamientos)	Inferida
	<b>Contribución a un objetivo superior</b>	"El Plan Jalisco COVID-19 Protección al empleo tiene como prioridad evitar la pérdida de empleos formales generados por Micro y Pequeñas Empresas jaliscienses derivado de la contingencia sanitaria, mediante la entrega de un apoyo financiero que se otorga con la condición de utilizarse únicamente para capital de trabajo" (Lineamientos Empleo Formal, p. 19)	Contribuir a conservar los empleos formales en el Estado de Jalisco a través de que las empresas establecidas en la entidad con 15 o menos empleados registrados en el IMSS cuenten con liquidez
<b>Reactiva</b>	<b>Cambio en la población que recibe la intervención</b>	"Impulsar [...] a las micro, pequeñas y medianas empresas [...] y con ello recuperar sus niveles de productividad previos a dicha contingencia" (Lineamientos Reactiva, 2020, p.25)	Micro, pequeñas y medianas empresas, recuperan su nivel de producción respecto de la caída por las medidas preventivas y de contención sanitarias generadas por la pandemia del virus SARS-CoV2
	<b>Contribución a un objetivo superior</b>	"Reactivar la demanda local" (Lineamientos Reactiva, 2020, p. 25)	Contribuir a la reactivación de la demanda en la entidad a través de que las micro, pequeñas y medianas empresas recuperen su nivel de producción respecto de la caída por las medidas preventivas y de contención sanitarias generadas por la pandemia del virus SARS-CoV2

Programa	Variable	Explícita (Lineamientos)	Inferida
Reinicia Nómina	Cambio en la población que recibe la intervención	"Las empresas cuentan con recursos para pagar a sus empleados. Las empresas cuentan con liquidez para continuar operando" (Lineamientos Reinicia, 2020, p. 8)	Empresas formales establecidas en Jalisco con 100 o menos empleados registrados en el IMSS mantienen su plantilla laboral
	Contribución a un objetivo superior	"Las empresas continúan operando y generando empleos. La operación de las empresas y la conservación de empleos fortalece la reactivación económica" (Lineamientos Reinicia, 2020, p. 8)	Contribuir a conservar empleos en el Estado de Jalisco a través de que las empresas formales establecidas en la entidad con 100 o menos empleados registrados en el IMSS cuenten con liquidez para mantener su plantilla laboral

Fuente: elaboración propia con base en los Lineamientos de los programas públicos *Protección al Empleo Formal, Reactiva y Reinicia Nómina*.

Adicionalmente, de acuerdo con información presupuestal mostrada en los Lineamientos de los programas públicos implementados por la SEDECO que son objeto de estudio y por la provista por la Secretaría de la Hacienda Pública (SHP), los programas dispusieron de los siguientes recursos.

**Tabla 28. Presupuesto aprobado, modificado y devengado de los programas públicos implementados por la SEDECO**  
(pesos corrientes)

Programa	Presupuesto aprobado en Lineamientos	Presupuesto modificado	Presupuesto devengado	Beneficiarios
Protección al Empleo	450,000,000.00	284,853,142.49	284,853,142.49	4,919
Reactiva	270,000,000.00	277,439,532.27	277,439,532.27	2,129 <sup>a/</sup>
Reinicia	180,000,000.00	172,280,000.00	172,280,000.00	3,456

Fuente: elaboración propia con base en los Lineamientos de los programas *Protección al Empleo Formal, Reactiva y Reinicia*, así como de información proporcionada la SHP.

a/ No incluye a los 49 gobiernos municipales que también fueron beneficiarios.

Respecto al programa *Protección al Empleo*, se requirió a la SEDECO la base de datos con las solicitudes de inscripción y el padrón de beneficiarios por municipio, a partir de los cuales, se identificó un total de 7,718 solicitudes de las que se benefició a 4,919, que representan el 63.73% de la demanda. Se encontró también que el monto total de apoyos dispersados fue de 288 millones 200 mil pesos,<sup>14</sup> que corresponde a 28 mil 820 empleos, toda vez que de acuerdo con el numeral 8 de sus Lineamientos, el apoyo que entregó el programa fue de 10,000 pesos por empleo (hasta 15 empleados). La tabla siguiente muestra la distribución de beneficiarios por municipio del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) y en el resto de los municipios de la entidad.

**Tabla 29. Total de beneficiarios, de empleos para los que se solicitó el apoyo y de empleos apoyados, del programa *Protección al Empleo*, por municipio del Área Metropolitana de Guadalajara y el resto de los municipios en la entidad**  
(ordenado por porcentaje, del mayor a menor)

<b>Municipio</b>	<b>Total de beneficiarios</b> (porcentaje que representa del total entre paréntesis)	<b>Total de empleos para los que solicitó el apoyo</b> (porcentaje que representa del total entre paréntesis)	<b>Total de empleos apoyados</b> (porcentaje que representa del total entre paréntesis)
Guadalajara	2,253 (45.80)	13,648 (0.80)	13,413 (46.54)
Zapopan	1,264 (25.70)	7,573 (25.88)	7,479 (25.95)
San Pedro Tlaquepaque	279 (5.67)	1,654 (5.65)	1,625 (5.64)
Tonalá	137 (2.79)	734 (2.51)	717 (2.49)
Tlajomulco de Zúñiga	117 (2.38)	674 (2.30)	660 (2.29)
El Salto	37 (0.75)	234 (0.80)	232 (0.80)
Zapotlanejo	26 (0.53)	162 (0.55)	160 (0.56)
Juanacatlán	6 (0.12)	26 (0.09)	26 (0.09)
Municipio que no corresponde al Estado de Jalisco <sup>1/</sup>	1 (0.02)	13 (0.04)	12 (0.04)

<sup>14</sup> El monto total dispersado se corroboró con lo asentado en Sexagésima octava sesión del Comité Interno de Validación Plan Jalisco COVID-19 "Protección al Empleo Formal" de fecha de 30 de noviembre de 2020.

<b>Municipio</b>	<b>Total de beneficiarios</b> (porcentaje que representa del total entre paréntesis)	<b>Total de empleos para los que solicitó el apoyo</b> (porcentaje que representa del total entre paréntesis)	<b>Total de empleos apoyados</b> (porcentaje que representa del total entre paréntesis)
Resto de los municipios en la entidad (69)	799 (16.24)	4,539 (15.51)	4,496 (15.60)
<b>Total</b>	<b>4,919 (100)</b>	<b>29,257 (100)</b>	<b>28,820 (100)</b>

Fuente: elaboración propia con base en el padrón de beneficiarios del programa *Protección al Empleo*.

Nota: el Área Metropolitana de Guadalajara está integrada por los municipios de: Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán y Zapotlanejo de acuerdo con el Decreto No. 25400 del H. Congreso del Estado de Jalisco.

1/ El municipio registrado es Manzanillo.

Al analizar los datos mostrados en la tabla anterior, se observa que de los 29,257 empleos para los que se solicitó el apoyo, se apoyó a 28,820, que representan el 98.51%. El 83.74% de los beneficiarios y el 84.36% de los empleos apoyados se concentraron en municipios del AMG. De estos, el 95.48% y 95.57% respectivamente se ubicaron en cuatro municipios (Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque y Tonalá). El 16.24% de los beneficiarios y 15.60% de empleos restantes corresponden a los demás 69 municipios en la entidad. Adicionalmente, se identificaron cuatro registros que corresponden a los folios PF000585, PF001647, PM004471 y PF000151, en los que se apoyó una cantidad de empleos superior a aquella para la que se solicitó apoyo.

Dado que el objetivo de la intervención es *mantener el empleo formal*, y que en el apartado 9.5.2. de sus Lineamientos se señala que los beneficiarios deben comprobar que no redujeron su plantilla laboral durante el periodo por el cual se haya recibido el apoyo, se requirió a la SEDECO la base de datos con el padrón de beneficiarios indicando si estos comprobaron documentalmente que mantuvieron su plantilla laboral. La Secretaría remitió una base de datos a partir de la cual se elaboró la siguiente tabla que muestra el número de beneficiarios, la cantidad de empleos apoyados, y monto total de apoyos, de acuerdo con el resultado de comprobación.

**Tabla 30. Beneficiarios del programa público *Protección al Empleo*, de acuerdo con su estatus de comprobación**

<b>Resultado de la comprobación</b>	<b>Número de beneficiarios</b> (porcentaje del total entre paréntesis)	<b>Cantidad de empleados apoyados</b> (porcentaje del total entre paréntesis)	<b>Monto apoyado</b> (porcentaje del total entre paréntesis)
Comprobado	4,518 (91.85)	26,602 (92.70)	\$266,020,000.00 (92.30)
En proceso de comprobación o revisión	401 (8.15)	2,218 (7.70)	\$22,180,000.00 (7.70)

<b>Resultado de la comprobación</b>	<b>Número de beneficiarios</b> (porcentaje del total entre paréntesis)	<b>Cantidad de empleados apoyados</b> (porcentaje del total entre paréntesis)	<b>Monto apoyado</b> (porcentaje del total entre paréntesis)
<b>Total</b>	<b>4,919 (100)</b>	<b>28,820 (100)</b>	<b>\$288,200,000.00 (100)</b>

Fuente: elaboración propia con base en el padrón de beneficiarios del programa.

De acuerdo con la tabla previa, el 91.85% de los 4,919 beneficiarios comprobó correctamente haber mantenido su plantilla laboral, mientras que el 8.15% restante se encuentra aún en proceso de comprobación o de revisión. Respecto del total de empleos, se tiene que de los 28,820 apoyados, se comprobó correctamente la conservación del 92.7% (26,602), con lo cual, tomando en cuenta el monto total de apoyos (288 millones 200 doscientos mil pesos), el costo promedio de mantener un empleo fue de 10,833.77 pesos, es decir, 8.37% superior al monto otorgado por empleo (10,000 mil pesos por empleado). Con base en estos datos y tomando en cuenta que el objetivo de la intervención es que las *empresas formales establecidas en Jalisco con 15 o menos empleados registrados en el IMSS mantengan su plantilla laboral*, se concluye que los datos permitieron medir el cumplimiento del objetivo de la intervención.

Por otro lado, se requirió a la SEDECO la base de datos con las solicitudes de inscripción y el padrón de beneficiarios del programa *Reactiva*, a partir de los cuales se identificó que del total de 9,166 solicitudes, se benefició a 2,129 personas físicas y morales, y 49 gobiernos municipales. La tabla siguiente muestra la distribución de beneficiarios por municipio del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) y en el resto de los municipios de la entidad.

**Tabla 31. Total de beneficiarios del programa *Reactiva*, por municipio del Área Metropolitana de Guadalajara y del resto de los municipios**

<b>Municipio</b>	<b>Total de solicitudes</b> (porcentaje que representa del total entre paréntesis)	<b>Total de beneficiarios <sup>1/</sup></b> (porcentaje que representa del total entre paréntesis)
Guadalajara	1,958 (21.36)	444 (20.86)
Zapopan	1,675 (18.27)	399 (18.74)
San Pedro Tlaquepaque	379 (4.13)	124 (5.82)
Tlajomulco de Zúñiga	229 (2.50)	79 (3.71)
Tonalá	192 (2.09)	85 (3.99)
Zapotlanejo	78 (0.85)	15 (0.70)
El Salto	40 (0.44)	9 (0.43)

<b>Municipio</b>	<b>Total de solicitudes</b> (porcentaje que representa del total entre paréntesis)	<b>Total de beneficiarios <sup>1/</sup></b> (porcentaje que representa del total entre paréntesis)
Juanacatlán	8 (0.09)	2 (0.09)
No corresponde a un municipio del Estado de Jalisco	2 (0.02)	1 (0.05)
Resto de los municipios	4,605 (50.24)	971 (45.63)
<b>Total</b>	<b>9,166 (100)</b>	<b>2,129 (100)</b>

Fuente: elaboración propia con base en el padrón de beneficiarios del programa *Reinicia*.

Nota: el Área Metropolitana de Guadalajara, está integrada por los municipios de: Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán y Zapotlanejo de acuerdo con el Decreto No. 25400 del H. Congreso del Estado de Jalisco.

1/ En el total no se incluyeron los 49 gobiernos municipales que resultaron beneficiados.

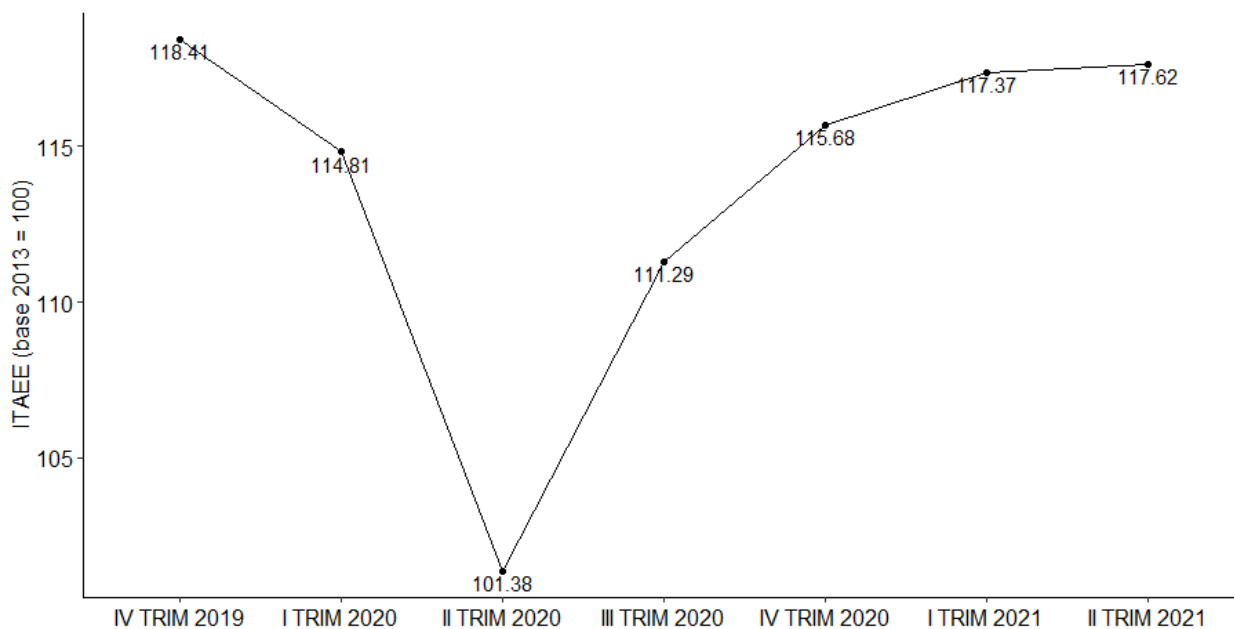
Adicionalmente, se requirió a la SEDECO la base de datos del padrón de beneficiarios del programa *Reactiva* con la información de los resultados alcanzados por los proyectos apoyados. De este requerimiento de información, la Secretaría remitió un archivo con la información de 2,129 beneficiarios, a partir del cual se identificó que el 9.15% de los beneficiarios corresponde a la modalidad de Reactiva Artesanal; el 11.17% a Reactiva Industrial; el 15.69% a la de Jalisco Exporta y el 63.99% a Reactiva Comercio.

En ese mismo archivo se incluyó también la información sobre las consideraciones de los beneficiarios respecto de los apoyos en términos del comportamiento de sus ventas y sus costos de operación. Las variables que se incluyeron son las siguientes: 1. Número de empleados reportados antes de recibir el apoyo, 2. Número de empleados reportados después de recibir el apoyo, 3. "Número de empleados después de recibir el apoyo (porcentaje capturado por el usuario) %", 4. Valor promedio mensual de ventas antes del apoyo, 5. Valor promedio mensual de ventas antes después del apoyo, 6. Valor promedio mensual de costos antes del apoyo, y 7. Valor promedio mensual de costos después del apoyo. Toda vez que no se especificó el momento en el que los beneficiarios registraron la información de las variables listadas previamente, se requirió a la SEDECO indicara el momento en el cual se registró esta información, a lo cual ésta respondió que "corresponde a la expectativa de los solicitantes".

Dado lo anterior, se concluyó que la información registrada no permite dar cuenta de sus resultados, por lo que para evaluar de forma indirecta la reactivación de las empresas en la entidad, se consultó información del Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal (ITAAE) elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). De acuerdo con este indicador de coyuntura (desestacionalizado, base 2013 = 100) que permite dar seguimiento al comportamiento económico de las entidades federativas con mayor regularidad que el Producto

Interno Bruto Estatal (PIBE),<sup>15</sup> a partir del IV Trimestre de 2019 se registró en Jalisco una reducción que se mantuvo hasta el III Trimestre de 2020, a partir del cual comenzó a recuperarse. El siguiente gráfico describe este comportamiento.

**Gráfico 2. Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal de Jalisco, del IV trimestre de 2019 al II trimestre del 2021**



Fuente: elaboración propia con base en Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal del INEGI, serie desestacionalizada.

Con base en el indicador referido anteriormente, y con el propósito de comparar el comportamiento de este en Jalisco respecto del de otras entidades federativas, para determinar de manera indirecta en qué medida la intervención de *Reactiva* contribuyó a *recuperar la actividad económica de las empresas respecto de la caída por las medidas preventivas y de contención sanitarias generadas por la pandemia del virus SARS-CoV2*, se procedió a realizar un análisis de diferencias en diferencias utilizando la metodología de control sintético.

El empleo de esta metodología cuasiexperimental<sup>16</sup> se justifica “siempre que se cuente con un grupo que no haya participado [en la intervención]” (Gertler, et. al. 2016, p. 159).<sup>17</sup> Para ello es

<sup>15</sup> Para una mayor descripción del indicador y su construcción, consúltase INEGI. (2018) Sistema de Cuentas Nacionales de México, Fuentes y Metodologías, Año base 2013 (pp. 450 - 460).

<sup>16</sup> A diferencia de los análisis experimentales, en estos no hay una asignación aleatoria.

<sup>17</sup> Gertler, Paul J., Sebastián Martínez, Patrick Premand, Laura B. Rawlings y Christel M. J. Vermeersch. 2017. La evaluación de impacto en la práctica, Segunda edición. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial. doi:10.1596/978-1-4648-0888-3. Licencia de atribución: Creative Commons CC BY 3.0 IGO.

necesario construir un “contrafactual”, es decir, un grupo de comparación cuya única diferencia respecto del grupo tratado, consiste en que no recibió la intervención.

Para determinar el grupo de entidades federativas a partir del cual se construyó el control sintético de Jalisco, se calculó la matriz de correlaciones de *Pearson* entre el ITAEE anual de las 31 entidades federativas respecto de Jalisco para el periodo de 2003 a 2013, y se elevó al cuadrado para obtener el coeficiente de determinación. Con base en el ejercicio se seleccionaron las entidades con un coeficiente de determinación igual o superior a 0.98, las entidades se muestran en la siguiente tabla.

**Tabla 32. Entidades federativas seleccionadas para construir el grupo de control sintético del Estado de Jalisco y su coeficiente de determinación**

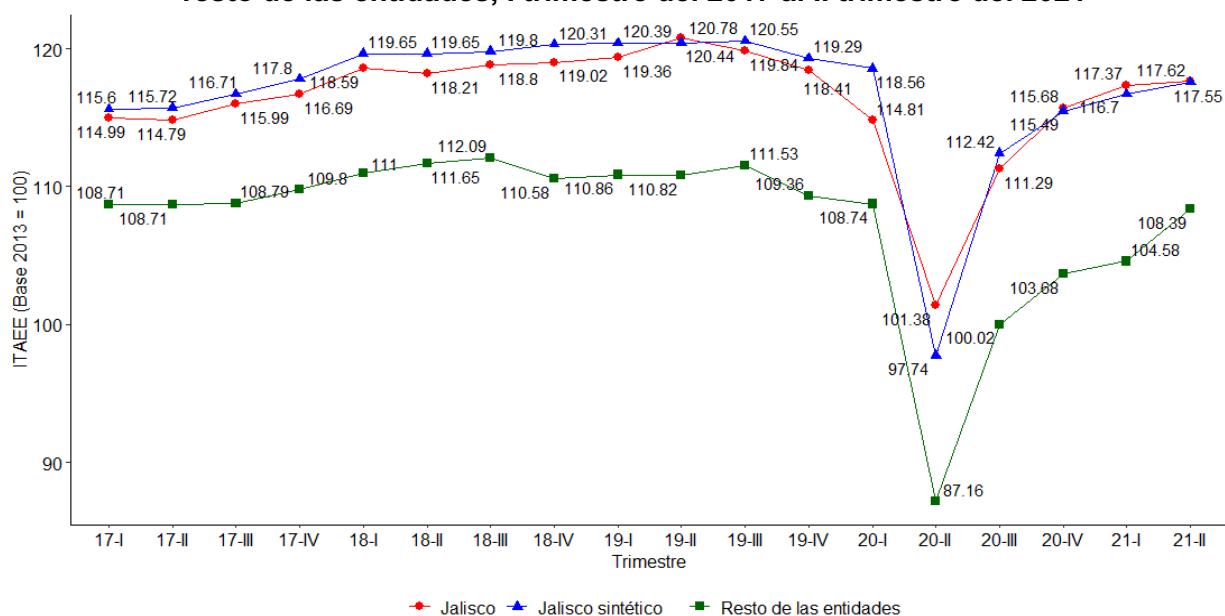
Entidad federativa	Coficiente de determinación
Chihuahua	0.9858
Sinaloa	0.9862
Querétaro	0.9871
Nuevo León	0.9873
Guanajuato	0.988
Estado de México	0.9910
Yucatán	0.9912
Ciudad de México	0.9922
Aguascalientes	0.9955
San Luis Potosí	0.9963
Michoacán de Ocampo	0.9971

Fuente: elaboración propia con base en INEGI. Indicador Trimestral de Actividad Económica Estatal, serie desestacionalizada.

A partir de esa selección, se calculó el promedio del ITAEE trimestral (serie desestacionalizada) desde el primer trimestre de 2017 hasta el II trimestre de 2021 de estas entidades para compararlo con el del Estado de Jalisco. El resultado se muestra en el siguiente gráfico.



**Gráfico 3. Comportamiento del ITAEE de Jalisco, del *Jalisco sintético* y del promedio del resto de las entidades, I trimestre del 2017 al II trimestre del 2021**



Fuente: elaboración propia con base en INEGI. Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal.

Como se aprecia en el gráfico previo, el comportamiento del ITAEE entre Jalisco y el sintético es muy similar hasta el II trimestre del 2019. Por último, para determinar si en Jalisco se observó una recuperación más acelerada que en el grupo sintético, se analizaron las diferencias en diferencias, a partir de los siguientes datos.

**Tabla 33. Diferencias en diferencias del ITAEE de Jalisco y el sintético, para los trimestres seleccionados**

Entidad	II Trimestre 20 (1)	III Trimestre 20 (2)	IV Trimestre 20 (3)	Diferencia (2-1)	Diferencia (3-2)
(A) Jalisco	101.38	111.29	115.68	9.91	4.39
(B) Sintético	97.74	112.42	115.49	14.68	3.07
Diferencia (A-B)	3.64	-1.13	0.19	-4.77	1.32

Fuente: elaboración propia con base en INEGI. Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal.

Con base en los datos mostradas en la tabla anterior, se concluye que del II trimestre de 2020 al III, la recuperación del ITAEE en el grupo sintético fue mayor en 4.77 puntos del indicador, aunque en el IV trimestre se observó un comportamiento distinto, pues la diferencia en la recuperación fue 1.32 puntos superior en Jalisco, respecto del grupo sintético. A partir de estos datos indirectos y

del método de evaluación cuasi experimental, se concluye que la recuperación del ITAEE en Jalisco no fue superior que la observada en ausencia de la intervención del programa *Reactiva*.

Se requirió a la SEDECO la base de datos las solicitudes de inscripción al programa y el padrón de beneficiarios, por cada una de las modalidades del programa *Reinicia Nómina*, a partir del cual se identificó un total de 3,456 beneficiarios, con una plantilla laboral registrada de 26 mil 326 y 16,727 empleos apoyados por un monto de 167 millones 270 mil pesos. Los datos por modalidad se describen a continuación.

**Tabla 34. Beneficiarios y empleos protegidos del programa *Reinicia Nómina*, distribuidos por modalidad**  
(porcentaje del total entre paréntesis)

Modalidad del programa	Número de beneficiarios	Plantilla laboral <sup>1/</sup>	Empleos apoyados	Monto apoyado
Reinicia Nómina y Capital de Trabajo	2,322 (67.19)	23,804 (90.42)	14,205 (84.92)	\$142,050,000.00 (84.92)
Reinicia Artesanal	995 (28.79)	995 (3.78)	995 (5.95)	\$9,950,000.00 (5.95)
Reinicia Colegios Privados	110 (3.18)	1,335 (5.07)	1,335 (7.98)	\$13,350,000.00 (7.98)
Reinicia Unidades económicas pertenecientes a sectores económicos cuya apertura se ha retrasado	29 (0.84)	192 (0.73)	192 (1.15)	\$1,920,000.00 (1.15)
<b>Total</b>	<b>3,456</b>	<b>26,326</b>	<b>16,727</b>	<b>\$167,270,000.00</b>

Fuente: elaboración propia con base en la información del padrón de beneficiarios del programa *Reinicia Nómina* para el ejercicio 2020.

<sup>1/</sup> Cantidad de empleos que corresponden a los datos de la columna "Empleos registrados" en el padrón de beneficiarios del programa.

La tabla siguiente muestra la distribución de la plantilla laboral registrada y la de empleos apoyados por municipio del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) y en el resto de los municipios de la entidad.

**Tabla 35. Plantilla laboral registrada y empleos apoyados del programa *Reinicia Nómina*, por municipio del Área Metropolitana de Guadalajara y el resto de los municipios (ordenado por porcentaje, del mayor a menor)**

Municipio	Plantilla laboral 2/ (porcentaje que representa del total entre paréntesis)	Total de empleos apoyados (porcentaje que representa del total entre paréntesis)
Guadalajara	8,750 (33.24)	5,571 (33.31)
Zapopan	5,669 (21.53)	3,321 (19.85)
San Pedro Tlaquepaque	1,028 (3.90)	638 (3.81)
Tlajomulco de Zúñiga	983 (3.59)	520 (3.11)
Tonalá	416 (1.58)	306 (1.83)
Zapotlanejo	214 (0.81)	157 (0.94)
El Salto	164 (0.62)	120 (0.72)
Juanacatlán	15 (0.06)	15 (0.09)
(A) Área Metropolitana de Guadalajara (87) <sup>1/</sup>	17,239 (65.48)	10,648 (63.66)
(B) Resto de los municipios	9,087 (34.52)	6,079 (36.34)
<b>(A) + (B) Total</b>	<b>26,326 (100)</b>	<b>16,727 (100)</b>

Fuente: elaboración propia con base en el padrón de beneficiarios del programa público *Reinicia Nómina*.

1/ El Área Metropolitana de Guadalajara, está integrada por los municipios de: Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán y Zapotlanejo de acuerdo con el Decreto No. 25400 del H. Congreso del Estado de Jalisco.

2/ Cantidad de empleos que corresponden a los datos de la columna "Empleos registrados" en el padrón de beneficiarios del programa.

Al analizar los datos mostrados en la tabla anterior, se estima que del total de empleos registrados (26,326) en la plantilla se apoyó al 63.54% (16,727), y que el 63.66% de los empleos apoyados se concentraron en el AMG.

Dado que el objetivo de la intervención es mantener el empleo formal y que en el apartado 9.5.2. de sus Lineamientos, se señala que los beneficiarios deben comprobar que no redujeron su plantilla laboral durante el periodo por el cual se haya recibido el apoyo, se requirió a la SEDECO la base de datos con el padrón de beneficiarios indicando si estos comprobaron documentalmente que mantuvieron su plantilla laboral. La tabla siguiente muestra el número de beneficiarios de acuerdo con el resultado de comprobación.

**Tabla 36. Empleos apoyados y monto total de apoyos entregados del programa *Reinicia Nómina* para el ejercicio fiscal 2020, por modalidad y resultado de la comprobación**

<b>Modalidad</b>	<b>Empleos apoyados</b> (porcentaje del total entre paréntesis)	<b>Empleos comprobados</b> (porcentaje del total entre paréntesis)	<b>Monto total</b> (porcentaje del total entre paréntesis)	<b>Costo promedio por empleo conservado</b> (pesos)
Reinicia Nómina y Capital de Trabajo	14,205 (84.92)	13,534 (84.29)	142,050,000.00 (84.92)	10,495.79
Reinicia Colegios Privados	1,335 (7.98)	1,335 (8.31)	13,350,000.00 (7.98)	10,000.00
Reinicia Artesanos	995 (5.95)	995 (6.20)	9,950,000.00 (5.95)	10,000.00
Reinicia Unidades económicas pertenecientes a sectores económicos cuya apertura se ha retrasado	192 (1.15)	192 (1.20)	1,920,000.00 (1.15)	10,000.00
<b>General</b>	16,727 (100)	16,056 (100)	167,270,000.00 (100)	10,417.91

Fuente: elaboración propia con base en el padrón de beneficiarios y su estatus de comprobación del programa *Reinicia Nómina*.

De acuerdo con la tabla previa, se comprobó la conservación de 16,056 empleos, lo que representa el 95.99% del total; dejando sólo a 671 (4.01%) sin comprobar o en proceso de revisión, que corresponden únicamente a la modalidad de Reinicia Nómina y Capital de Trabajo. Tomando en consideración que el monto total de apoyos fue de \$167,270,000, se tiene que el costo promedio de mantener un empleo fue de \$10,417.91, lo cual es 4.17% superior al apoyo considerado en los Lineamientos (\$10,000).

Por lo tanto, se recomendó a la Secretaría de Desarrollo Económico definir el conjunto de datos que se deben acopiar respecto de los beneficiarios de los programas que implementa, para tener la posibilidad de medir el cumplimiento de los objetivos de sus intervenciones, y que posteriormente establezca los criterios para sistematizar la información, de tal manera que le permitan rendir cuentas de forma efectiva sobre sus resultados. Contar con estos elementos permitiría a la SEDECO atender lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco, que establece que las dependencias deben evaluar sus programas con el fin de cuantificar los objetivos, metas y beneficios alcanzados.

Al respecto, la SEDECO respondió que: “Se optó por establecer una medición de expectativas respaldada en una carta bajo protesta de decir verdad por parte del beneficiario para contar con estadística oportuna de resultados e incidencia durante la ejecución del programa público que permitiera realizar un monitoreo consistente del recurso comprometido y sus resultados”; y que las Reglas de Operación (ROP) contemplaron la posibilidad de verificar lo dicho por los beneficiarios, a partir de lo cual durante 2021 se llevó a cabo la supervisión de algunas

convocatorias. Lo anterior no desestima el hallazgo que sustenta la recomendación ni justifica su inaplicación, puesto que la información sobre expectativas no da cuenta de resultados, independientemente de la veracidad y precisión de estas, dado que el momento pertinente para conocer sobre resultados corresponde al periodo posterior a la implementación de una intervención, precisamente para conocer sus resultados y no las expectativas sobre ello.

Por otra parte, la SEDECO sostuvo también que se *“ha definido la información que se debe acopiar para los programas públicos 2022...”* lo cual no corresponde con una aclaración sino con un compromiso, pero que no resulta suficientemente específico para conocer las acciones de mejora que la dependencia emprenderá con la finalidad de acopiar los datos que le permitan demostrar los resultados que alcanza en su población atendida.

Adicionalmente, la SEDECO planteó una serie de comentarios, entre los cuales se sostuvo que *“en un análisis que realizó la Dirección de Planeación de la SEDECO con base en información del Instituto Mexicano del Seguro Social, se estimó que Jalisco fue de las entidades federativas que más rápido recuperaron los empleos perdidos durante la pandemia, ya que desde que inició la operación de los programas de apoyo en 2020 a diciembre de 2021, se han generado en Jalisco 107,364 empleos formales y se posiciona como la segunda a nivel nacional aportando el 9.6% de los empleos generados en todo el país (1,124,196 empleos recuperados); además de que la tasa de recuperación de empleos en Jalisco es del 6.2% mientras que la nacional se ubica en 5.8%”*. Al respecto, conviene tener presente que el propósito del programa Protección al Empleo fue que las empresas formales establecidas en Jalisco con 15 o menos empleados registrados en el IMSS contaran con liquidez para mantener su plantilla laboral; el del programa Reactiva fue que las micro, pequeñas y medianas empresas recuperaran su nivel de producción respecto de la caída por las medidas preventivas y de contención sanitarias generadas por la pandemia del virus SARS-CoV2. Por último, el propósito del programa Reinicia. Nómina y Capital de Trabajo consistió en que las empresas formales establecidas en Jalisco con 100 o menos empleados registrados en el IMSS mantuvieran su plantilla laboral. Por tanto, ninguno de esos programas tuvo como propósito recuperar o generar empleos, y por el mismo motivo afirmar que el resultado de estos programas se observa en la generación de empleos resulta inconsistente.

Como evidencia de los argumentos planteados, la SEDECO remitió un oficio mediante el que se envió a la Contraloría un informe sobre los folios de beneficiarios de los programas Reactiva y Reinicia para el ejercicio fiscal 2020 que fueron verificados y el hipervínculo del acuerdo fue publicado el día 17 de marzo del 2020 en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”, a través del cual el gobernador instruyó la clausura temporal de algunos giros comerciales como parte de las medidas de prevención ante la pandemia de COVID-19. Adicionalmente, señaló una referencia a un apartado de las ROP de un programa público del cual no se indica su nombre ni se remitió como evidencia.

Las dos evidencias presentadas por la SEDECO están relacionadas con los argumentos ofrecidos por la misma dependencia y cuentan con un soporte válido, dado que uno es un documento interno de la Secretaría y el otro es un acuerdo del gobernador publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”; sin embargo no son pertinentes para desestimar los hallazgos.

Este Órgano Técnico revisó y analizó los argumentos aclaratorios y justificativos presentados por la Secretaría de Desarrollo Económico, mismos que se consideraron insuficientes para aclarar los hallazgos o justificar la inaplicabilidad de la recomendación.

Además de las aclaraciones expuestas por la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO), también planteó un compromiso que se orienta parcialmente hacia la atención de la recomendación, toda vez que se recomendó que para el resto de programas definiera el conjunto de datos que se deben acopiar respecto de los beneficiarios de los programas, y que posteriormente estableciera los criterios para sistematizar la información; mientras que la medida de atención planteada por la SEDECO fue “Acopiar tanto en línea base como en Mecanismo de comprobación información que permitan medir el cumplimiento del objetivo”, lo cual es congruente solo con el aspecto de definir el conjunto de datos que se deben acopiar, pero no se relaciona con el segundo aspecto relacionado con los criterios para la sistematización de la información.

Para cumplir ese compromiso, la SEDECO planteó como actividad que en las Reglas de Operación (ROP) de los programas que se implementen para el ejercicio fiscal 2022 se contemple recabar información de impacto al inicio como al término del apoyo, lo cual es suficiente para dar cumplimiento al compromiso; sin embargo, resulta insuficiente para cubrir los aspectos de la recomendación, y para conocer los detalles específicos de las tareas que se habrán de realizar para cumplir con la mejora planteada.

El periodo fijado para llevar a cabo la actividad propuesta, del 14 de febrero al 31 de marzo de 2022, es razonable debido a que se encuentra dentro del plazo fijado por el artículo 21 del Decreto de Presupuesto de Egresos 2022, el cual establece que la publicación de las Reglas de Operación en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" correspondiente al ejercicio fiscal 2022, se debe realizar a más tardar el 31 de marzo del año en cuestión.

El medio de verificación incluido para la actividad propuesta por la SEDECO es pertinente como medio de prueba de su cumplimiento, en virtud de que los cambios que se realicen se observarán en las ROP de los programas que se modifiquen.

Este Órgano Técnico revisó y analizó la medida de atención presentada por la Secretaría de Desarrollo Económico, misma que se consideró pertinente dado que se orienta en el mismo sentido que la recomendación.

### **Sobre la Secretaría de la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres**

Derivado del ejercicio de auditoría se presentan los siguientes resultados:

**Recomendación 20-DAD-PR-009-103900-A-02**

De acuerdo con el quinto párrafo del artículo 19 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal Comprendido del 1° de enero al 31 de diciembre del año 2020 (DPEEJ 2020), las Reglas de Operación (ROP) de los programas públicos deben contemplar objetivos generales y específicos del programa, la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa presupuestario en el cual se encuentran los recursos para operar el programa, los mecanismos de seguimiento y evaluación, así como de transparencia y de rendición de cuentas. Las fracciones XVII y XVIII del artículo 27 bis de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco señalan también que en las ROP se deben incluir mecanismos de verificación de resultados e indicadores de seguimiento.

Adicionalmente, el artículo 19 del Decreto de Presupuesto de Egresos de Jalisco 2020 señala que la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (SPPC) en conjunto con la Secretaría de la Hacienda Pública (SHP) deben emitir y publicar una guía en la que se detalle el contenido de las ROP. Dicho documento corresponde con la Guía para la elaboración de Reglas de Operación del Gobierno del Estado de Jalisco 2020 (Guía 2020) y tiene como propósito orientar el contenido de las ROP.

Según los criterios definidos en la Guía 2020, elaborada por la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana y la Secretaría de la Hacienda Pública, se prevé que los programas cumplan con una serie de características específicas respecto de sus mecanismos de verificación y evaluación de resultados. Con relación a los indicadores de gestión y de resultados, estos deben ser coherentes con los objetivos de la intervención, con el problema público y con los apoyos otorgados (p. 51). Además, se deben mencionar los mecanismos de seguimiento mediante los cuales se comunicarán los avances parciales de los indicadores de resultados (p. 54). El apartado de evaluación debe contemplar las actividades que se pretendan realizar para evaluar la intervención o programa público, las dimensiones a valorar de este, las fechas para hacerlo, así como la instancia encargada de coordinar los procesos de evaluación (p. 55). De igual manera, se deben incluir las medidas para la publicación de información relacionada con la asignación de beneficios, el avance en el ejercicio de los recursos públicos, en el cumplimiento de metas, en los indicadores de gestión y desempeño, así como la información derivada de las evaluaciones realizadas (p. 58).

Respecto del padrón de beneficiarios se debe señalar el portal web donde se puede consultar dicho padrón, la instancia responsable de elaborarlo, los datos específicos que se integrarán al padrón y los datos de los beneficiarios que se harán públicos (p. 60). Asimismo, con relación a los mecanismos de rendición de cuentas, se deben señalar al menos la instancia responsable de operar el programa (p. 26), así como la de vigilar su operación.

Sin embargo, se determinó que el diseño del marco de resultados, y el de los instrumentos de seguimiento y evaluación del programa “Reinicia. Empresarias de Alto Impacto” (en lo sucesivo Reinicia Empresarias), se orientó parcialmente hacia la atención del problema público, en virtud de que si bien el objetivo general del programa público evaluado mantiene una relación de

correspondencia con un objetivo de la MIR a nivel de propósito, no es posible medir su cumplimiento mediante alguno de los indicadores contemplados en la MIR. Además, se determinó que el instrumento normativo del programa público careció de una descripción suficiente de sus mecanismos de evaluación, y tampoco se previeron indicadores que permitieran medir su desempeño.

Se revisaron los indicadores de desempeño, los criterios para la integración del padrón de beneficiarios, los mecanismos de evaluación, transparencia y rendición de cuentas previstos en los instrumentos normativos (Reglas de Operación y Lineamientos) de los 11 programas públicos que son objeto de estudio con base en una guía de preguntas y una rúbrica de respuestas,<sup>18</sup> misma que se elaboró a partir de criterios previstos en la Guía 2020 del Gobierno del Estado de Jalisco, y de la MML. La rúbrica tiene una escala de 0.0, 0.5 y 1.0; donde 0.0 significa que no se observa ninguno de los atributos o sólo uno, 0.5 que se observan algunos y 1.0 que el aspecto evaluado cumple con todos los atributos considerados. En la tabla que sigue se muestra la puntuación que obtuvo cada programa por atributo de valoración.

**Tabla 37. Resultados cuantitativos de la valoración de los mecanismos de evaluación, transparencia y rendición de cuentas de los programas públicos objeto de estudio por atributo**

(escala de valoración 0.0, 0.5 y 1.0)

Nombre corto del programa público (dependencia entre paréntesis)	¿El instrumento normativo contempla <i>indicadores de desempeño</i> ?	¿El instrumento normativo describe con suficiencia los <i>mecanismos de evaluación</i> ?	¿El instrumento normativo prevé <i>mecanismos de transparencia</i> ?	¿El instrumento normativo prevé <i>criterios para integrar el padrón de beneficiarios</i> ?	¿El instrumento normativo prevé <i>mecanismos de rendición de cuentas</i> ?	Total general (puntaje máximo 5)
Reactiva (SEDECO)	1.0	0.0	0.5	0.0	1.0	2.5
SumArte (SC)	0.0	0.0	0.5	0.5	1.0	2.0
Jalisco por la Nutrición (SSAS)	0.0	0.0	0.0	0.5	1.0	1.5
Reinicia Empresarias (SISEMH)	0.0	0.0	0.0	0.5	1.0	1.5

<sup>18</sup> La guía de preguntas y la rúbrica para responderlas se incluye en la sección de Procedimientos aplicados de este documento.



Nombre corto del programa público (dependencia entre paréntesis)	¿El instrumento normativo contempla indicadores de desempeño?	¿El instrumento normativo describe con suficiencia los mecanismos de evaluación?	¿El instrumento normativo prevé mecanismos de transparencia?	¿El instrumento normativo prevé criterios para integrar el padrón de beneficiarios?	¿El instrumento normativo prevé mecanismos de rendición de cuentas?	Total general (puntaje máximo 5)
Industrias Creativas (SC)	0.0	0.0	0.5	0.5	0.5	1.5
Protección al Empleo (SEDECO)	0.0	0.0	0.5	0.0	1.0	1.5
Apoyo a OSC (SSAS)	0.0	0.0	0.0	0.5	1.0	1.5
Reinicia Nómina (SEDECO)	0.0	0.0	0.5	0.0	1.0	1.5
Proyecta Producción (SC)	0.0	0.0	0.5	0.5	0.5	1.5
Protección al Ingreso (STPS)	0.0	0.0	0.5	0.0	0.5	1.0
Mujeres Líderes (SSAS)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.5
Suma total (puntaje máximo 11)	1.0	0.0	3.5	3.0	9.0	16.5

Fuente: elaboración propia a partir de la revisión de las ROP o Lineamientos de los programas públicos objeto de estudio.

Con base en los resultados mostrados en la tabla anterior, se encontró que de los 11 programas públicos evaluados, ninguno satisfizo la totalidad de los atributos planteados en la escala que se elaboró para este ejercicio.

En relación con el programa *Reinicia Empresarias*, se identificó que no se definen con suficiencia mecanismos para evaluar sus resultados en los Lineamientos; es decir, más allá de mencionar la instancia responsable de coordinar las actividades de evaluación y seguimiento del programa, no se establecen plazos para su realización, así como tampoco se describen las evaluaciones a realizar.

Por otra parte, se identificó también que en el instrumento normativo no se contemplan indicadores adecuados para medir el desempeño del programa, ya que estos no cuentan con método de cálculo, ni meta; lo cual impide conocer el alcance que se ha planteado el programa respecto del cumplimiento de sus objetivos. Además, en los mecanismos de transparencia, no se contemplan medios de difusión de información adicionales a la página web de la Secretaría, ni medios de contacto para atender dudas. Tampoco se definen los datos específicos que se habrían de integrar al padrón de personas beneficiarias, ni cuáles de estos se harían públicos.

Posteriormente, se analizó la congruencia entre los objetivos generales y específicos definidos en los instrumentos normativos de los 11 programas públicos objeto de estudio, y los objetivos previstos en las MIR incluidas en su apartado de Mecanismos de Verificación y Evaluación de Resultados, cuando contaron con una; cuando no, se revisó la MIR de los programas presupuestarios a partir de los cuales estos ejercieron los recursos durante el ejercicio fiscal 2020 y se tomaron los objetivos e indicadores de fin, propósito y componentes. Además, se valoró si los indicadores previstos en ellas permitieron medir el cumplimiento del objetivo general contemplado en el instrumento normativo de cada programa público.

Para el análisis y la valoración se elaboró una guía de preguntas y una rúbrica de respuestas<sup>19</sup> que prevé una escala de 0.0, 0.5 y 1.0; donde 0.0 significa que no se observa ninguno de los atributos definidos o sólo uno, 0.5 que se observan algunos y 1 que el aspecto evaluado cumple con todos los atributos considerados. El resultado de la valoración por programa se muestra en la siguiente tabla.

**Tabla 38. Resultados cuantitativos de la valoración del marco de resultados de los programas públicos objeto de estudio**  
(escala de valoración 0.0, 0.5 y 1.0)

Nombre corto del programa público (dependencia entre paréntesis)	Correspondencia de los objetivos específicos del instrumento normativo con los objetivos de la MIR	Correspondencia del objetivo general del instrumento normativo con alguno de los objetivos de la MIR	Posibilidad de medir el cumplimiento del objetivo general a partir de los indicadores de la MIR	Total general (puntaje máximo 3)
Reinicia Empresarias	0.5	1.0	0.0	1.5

<sup>19</sup> La guía de preguntas y la rúbrica para responderlas se incluye en la sección de Procedimientos aplicados de este documento.

Nombre corto del programa público (dependencia entre paréntesis)	Correspondencia de los objetivos específicos del instrumento normativo con los objetivos de la MIR	Correspondencia del objetivo general del instrumento normativo con alguno de los objetivos de la MIR	Posibilidad de medir el cumplimiento del objetivo general a partir de los indicadores de la MIR	Total general (puntaje máximo 3)
(SISEMH)				
Industrias Creativas (SC)	1.0	0.5	0.0	<b>1.5</b>
Reactiva (SEDECO)	0.0	1.0	0.5	<b>1.5</b>
Mujeres Líderes (SSAS)	0.5	0.5	0.5	<b>1.5</b>
Reinicia Nómina (SEDECO)	0.5	0.5	0.0	<b>1.0</b>
SumArte (SC)	0.5	0.5	0.0	<b>1.0</b>
Proyecta Producción (SC)	0.5	0.5	0.0	<b>1.0</b>
Protección al Ingreso (STPS)	0.5	0.5	0.0	<b>1.0</b>
Jalisco por la Nutrición (SSAS)	0.0	0.5	0.5	<b>1.0</b>
Protección al Empleo (SEDECO)	0.0	0.5	0.0	<b>0.5</b>
Apoyo a OSC (SSAS)	0.0	0.5	0.0	<b>0.5</b>
Suma total (puntaje máximo 11)	<b>4.0</b>	<b>6.5</b>	<b>1.5</b>	<b>12.0</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la revisión de las ROP o Lineamientos de los programas públicos objeto de estudio, y de las MIR de sus instrumentos normativos, o en su caso, de los programas presupuestarios relacionados con estos programas públicos.

Se evaluó la congruencia entre los objetivos específicos previstos en la modificación de los Lineamientos del programa *Reinicia Empresarias* y los contemplados en la MIR prevista en el apartado Mecanismos de Verificación y Evaluación de Resultados de sus Lineamientos. Al respecto, uno de los tres atributos que se evaluaron en el programa público fue la congruencia entre los objetivos previstos en sus Lineamientos y aquellos establecidos en su MIR. En este sentido, se identificó que solo uno de los objetivos específicos del programa mantuvo una relación de correspondencia con uno de los objetivos previstos en la MIR de sus Lineamientos, en términos de lo dispuesto en la Guía 2020 y la MML, por lo que este atributo se cumplió parcialmente.

Por otro lado, el objetivo general del programa *Reinicia Empresarias* sí cumplió con los atributos previstos por la Guía 2020 y la MML, ya que mantuvo una relación de correspondencia con un objetivo de la matriz a nivel de propósito, lo cual es congruente con la estructura de una MIR. De acuerdo con la Guía 2020, los objetivos específicos “(...) generalmente corresponden a los medios, procesos u actividades, de corto o mediano plazo (...)” (p. 32), mientras que el objetivo general “(...) se refiere al resultado o cambio deseado, planteado a mediano o largo plazo” (p. 31), razón por la cual este es más propio del nivel de resultados (fin y propósito).

Finalmente, se identificó también que no obstante tanto el indicador de fin como el de propósito previstos en su MIR se relacionan con algún aspecto relevante del objetivo general, ninguno de los indicadores permite medir el cumplimiento o alguna otra dimensión del desempeño del objetivo general establecido en su instrumento normativo, en virtud de que el objetivo planteado en la modificación de sus Lineamientos consiste en que *las unidades económicas pertenecientes a mujeres en Jalisco mantengan su plantilla laboral ante la crisis económica generada por la pandemia COVID-19*; pero ninguno de los indicadores vinculados con este programa permite medir el cumplimiento de ese objetivo. Por otro lado, los indicadores presentan también otras limitaciones; por ejemplo: estos corresponden a un nivel de gestión, además de que no se describen sus métodos de cálculo, y sus nombres expresan cantidades, es decir, no hay una relación entre variables que permita hacer un ejercicio de comparación, lo cual impide medir el avance en el cumplimiento del objetivo general. Estos indicadores se muestran en la siguiente tabla.

**Tabla 39. Objetivos, indicadores y su método de cálculo, incluidos en la MIR de los Lineamientos del programa *Reinicia Empresarias* para el ejercicio fiscal 2020**

Lineamientos	Matriz de Indicadores para Resultados			
Objetivo general	Nivel	Objetivo	Nombre del indicador	Método de cálculo <sup>1/</sup>
Apoyar a las Micro y Pequeñas Empresas (MYPES) pertenecientes a mujeres en el Estado, a escuelas privadas y unidades económicas pertenecientes a mujeres, a través de la inyección de liquidez que permita cubrir los gastos de nómina y capital de trabajo favoreciendo la conservación de los empleos en el estado de Jalisco y contribuyendo así a la disminución de las brechas de participación económica entre mujeres y hombres en Jalisco,	Fin	Contribuir a la disminución de la brecha de la tasa de participación económica y/o laboral entre mujeres y hombres.	Brecha de género en la tasa de participación laboral de Jalisco.	ND
	Propósito	Las MYPES lideradas por mujeres del estado de Jalisco cuentan con apoyos económicos para	Número de empleos protegidos.	ND

Lineamientos	Matriz de Indicadores para Resultados			
Objetivo general	Nivel	Objetivo	Nombre del indicador	Método de cálculo <sup>1/</sup>
agravadas debido a la crisis generada por la pandemia COVID-19.		proteger los empleos formales que generan.		
	Componente	MYPES lideradas por mujeres son apoyadas con recursos económicos para proteger el empleo formal.	Número de MYPES lideradas por mujeres apoyadas.	ND

Fuente: elaboración propia con base en la MIR de los Lineamientos del programa *Reinicia Empresarias*, vigente durante el ejercicio fiscal 2020.

Nota: en la tabla se presenta únicamente el fin, propósito y componente de la MIR prevista en los Lineamientos del programa "Reinicia. Empresarias de Alto Impacto" durante el ejercicio 2020.

1/ En los campos de los métodos de cálculo se señala ND (no disponible), debido a que no se identificó relación entre los indicadores contemplados en la MIR de los Lineamientos y los indicadores previstos en la MIR correspondiente al programa presupuestario 965 *Medidas de acciones afirmativas para la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres*, del cual se ejercieron recursos para la operación de *Reinicia Empresarias* durante el ejercicio fiscal 2020.

En virtud de que los objetivos identificados en la matriz cuentan con indicadores cuyos nombres no expresan una relación entre variables, no se consideraron pertinentes para describir el alcance que se pretende lograr con relación a los resultados. Al respecto, el Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores del CONEVAL establece que los indicadores deben contemplar un punto de comparación a partir del cual se pueda emitir un juicio acerca de su desempeño (p. 15).

Además, de acuerdo con la Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados del CONEVAL, los indicadores deben expresar los aspectos más relevantes a medir de cada objetivo correspondiente a cada nivel de la matriz y, cada objetivo de cada nivel responde a una relación causal. En este sentido, para que se alcancen los componentes (efecto), se deben realizar las actividades (causa) (p. 16).

Asimismo, durante la entrevista con servidoras públicas de la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres se confirmó que no se utilizó información adicional para medir los resultados alcanzados por el programa *Reinicia Empresarias*.

Por lo tanto, se recomendó a la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres, incluir dentro de la MIR y del instrumento normativo del programa, y de otros programas que implemente la Secretaría, objetivos e indicadores que permitan dar seguimiento y evaluar su desempeño en

*el cumplimiento de sus objetivos. Los objetivos e indicadores que se definan para ello deben construirse de conformidad con lo establecido en la Guía para la elaboración de Reglas de Operación del Gobierno de Jalisco y en la Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados del CONEVAL.* Contar con objetivos e indicadores pertinentes, permitiría a la Secretaría cumplir con lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco, así como con el segundo párrafo del artículo 1 de la misma ley en términos de medir el cumplimiento de objetivos, metas y beneficios alcanzados de las acciones gubernamentales, además de procurar la eficacia en el ejercicio de los recursos públicos.

En respuesta a lo anterior, la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres formuló una medida de atención en la cual asumió un compromiso y estableció dos actividades. Sin embargo, el compromiso definido por la Secretaría está parcialmente orientado hacia la atención de la recomendación por el siguiente motivo. Se recomendó a la entidad, incluir dentro de las MIR y los instrumentos normativos del programa Reinicia Empresarias y de otros programas implementados por la Secretaría, objetivos e indicadores que permitieran dar seguimiento y evaluar su desempeño en el cumplimiento de sus objetivos. Como respuesta, la secretaría adoptó el compromiso de incluir una MIR en las ROP del programa Reinicia Empresarias para el ejercicio 2022, pero se omitió precisar si se emprenderá alguna acción respecto de otros programas implementados por la misma secretaría.

Ahora bien, como comentario general, la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres mencionó que *"respecto de los Instrumentos de Seguimiento y Evaluación del Programa que la evaluación se encuentra sujeta a disponibilidad presupuestal en este concepto, así como lo establecido en el Programa Anual de Evaluación, el cual también está sujeto a suficiencia presupuestal, así como los alcances previstos en el mismo y como medida de atención se incluirá una MIR en las ROP del programa 2022"*. Sin embargo, la recomendación emitida por este Órgano fiscalizador se orientó hacia la inclusión de objetivos e indicadores que permitieran dar seguimiento y evaluar el desempeño en el cumplimiento de los objetivos del programa Reinicia Empresarias y de otros programas implementados por la Secretaría. En este sentido, el comentario emitido por la Secretaría no se relaciona con el sentido de la recomendación, más allá de lo mencionado respecto de la incorporación de una MIR en sus ROP.

Adicionalmente, la Secretaría planteó como actividad *"incluir una MIR para el ejercicio 2022 en las ROP del Programa que contenga objetivos e indicadores que permitan la evaluación del programa"*, misma que se relaciona con el compromiso. Sin embargo, no se detallan más aspectos sobre esta, por lo cual, en el seguimiento que realice este Órgano fiscalizador, se verificará que los objetivos e indicadores planteados en la MIR correspondiente al ejercicio 2022, permitan dar seguimiento y evaluar el desempeño de la Secretaría en el cumplimiento de los objetivos del programa Reinicia Empresarias de Alto Impacto.

Por otro lado, el periodo fijado para llevar a cabo la actividad propuesta, del 03 de marzo al 31 de marzo de 2022, es razonable debido a que se encuentra dentro del plazo fijado por el artículo 21 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco 2022, en el que se establece que la publicación de las Reglas de Operación en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"

correspondiente al ejercicio fiscal 2022, se debe realizar a más tardar el 31 de marzo del año en cuestión.

Finalmente, el medio de verificación para la actividad planteada corresponde a las Reglas de Operación del programa para el año 2022 publicadas en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", el cual es pertinente para corroborar su cumplimiento.

Este Órgano Técnico revisó y analizó la medida de atención presentada por la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres, misma que fue considerada pertinente ya que se enfoca válidamente en el mismo sentido que la recomendación. Sin embargo, dado que se omitieron algunos detalles sobre una de las actividades, en el seguimiento que realice este Órgano fiscalizador, se verificará que los objetivos e indicadores planteados en la MIR correspondiente al ejercicio 2022, permitan dar seguimiento y evaluar el desempeño de la Secretaría en el cumplimiento de los objetivos del programa Reinicia Empresarias de Alto Impacto.

### **Sobre la Secretaría de Trabajo y Previsión Social**

Derivado del ejercicio de auditoría se presentan los siguientes resultados:

#### **Recomendación 20-DAD-PR-010-101400-A-02**

Según el párrafo quinto, artículo 19 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal Comprendido del 1° de enero al 31 de diciembre del año 2020 (DPEEJ 2020) las Reglas de Operación (ROP) deben incluir, entre otros atributos: sus objetivos, el problema público que atiende y la población objetivo. Asimismo, en concordancia con la fracción I del artículo 24 de la Ley Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, el segundo párrafo del artículo 19 del DPEEJ 2020, prevé que se debe incorporar el enfoque de género en sus objetivos. Estos atributos constituyen la lógica de la intervención de los programas públicos, y permiten conocer su intención racional que se convierte en el parámetro para valorar sus resultados.

Además, el mismo artículo 19 del Decreto del Presupuesto de Egresos de Jalisco 2020 señala que la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (SPPC) en conjunto con la Secretaría de la Hacienda Pública (SHP) deben emitir y publicar una guía en la que se detalle el contenido de las ROP. Dicho documento corresponde con la *Guía para la elaboración de Reglas de Operación del Gobierno del Estado de Jalisco 2020* (Guía 2020) y tiene como propósito orientar el contenido de las ROP.

Adicionalmente, según los criterios previstos en la Guía 2020 respecto del problema público, la población objetivo y los objetivos, se contempla que la identificación del problema público incluya un análisis del problema, en el cual se identifiquen sus causas y consecuencias, y cuente con evidencia sobre su magnitud, y su ubicación geográfica y temporal (p. 22). Asimismo, la definición de la población objetivo debe ser clara y concisa, coherente con el contenido de la identificación del problema, con la descripción de la intervención y con los objetivos de la misma (p. 35).

Finalmente, los objetivos deben provenir del análisis de problemas y deben prever el resultado que se espera lograr, la población a la que va dirigida la intervención y ser mensurable (p. 32).

Sin embargo, se determinó que la lógica de intervención del programa público “Protección al Ingreso” que implementó la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) se orientó parcialmente hacia la atención de problemas, toda vez que no contó con enfoque de género en su análisis que permita identificar si hay brechas entre géneros, ni contempló mecanismos de atención diferenciada, así como que no definió la magnitud del problema ni contó con un árbol de problemas.

Se revisó el diseño de la lógica de intervención prevista en los instrumentos normativos (Reglas de Operación y Lineamientos) de los 11 programas públicos que son objeto de estudio con base en una guía de preguntas y una rúbrica de respuestas,<sup>20</sup> misma que se elaboró a partir de criterios previstos en la Guía 2020 del Gobierno del Estado de Jalisco, y de la metodología de marco lógico. La rúbrica tiene una escala de 0.0, 0.5 y 1.0; donde 0.0 significa que no se observa ninguno de los atributos o sólo uno, 0.5 que se observan algunos y 1.0 que el aspecto evaluado cumple con todos los atributos considerados. Los resultados del ejercicio se muestran en la siguiente tabla.

**Tabla 40. Resultados cuantitativos de la evaluación de consistencia del diseño de la lógica de intervención de los programas públicos objeto de estudio, por atributo**  
(escala de valoración 0.0, 0.5 y 1.0.0)

Nombre corto del programa público (dependencia entre paréntesis)	¿Se define con <i>suficiencia</i> el problema público?	¿Contempla objetivos <i>pertinentes</i> ?	¿Define una población objetivo <i>cuantificable y coherente</i> ?	¿Contempla enfoque de género en su <i>diagnóstico</i> o en su <i>atención</i> ?	Total general (puntaje máximo 4)
Mujeres Líderes (SSAS)	1.0	1.0	1.0	1.0	4.0
Reinicia Empresarias (SISEMH)	0.5	1.0	1.0	1.0	3.5
Apoyo a OSC (SSAS)	1.0	1.0	1.0	0.0	3.0
Reinicia Nómina (SEDECO)	1.0	1.0	1.0	0.0	3.0
Industrias Creativas (SC)	0.5	1.0	1.0	0.5	3.0
Protección al Empleo (SEDECO)	0.5	1.0	1.0	0.0	2.5
Protección al	0.5	1.0	1.0	0.0	2.5

<sup>20</sup> La guía de preguntas y la rúbrica para responderlas se incluye en la sección de Procedimientos aplicados de este documento.



Nombre corto del programa público (dependencia entre paréntesis)	¿Se define con suficiencia el problema público?	¿Contempla objetivos pertinentes?	¿Define una población objetivo cuantificable y coherente?	¿Contempla enfoque de género en su diagnóstico o en su atención?	Total general (puntaje máximo 4)
Ingreso (STPS)					
Proyecto Producción (SC)	0.5	1.0	0.5	0.5	2.5
Reactiva (SEDECO)	1.0	1.0	0.5	0.0	2.5
Jalisco por la Nutrición (SSAS)	0.5	0.5	1.0	0.0	2.0
SumArte (SC)	1.0	0.0	1.0	0.0	2.0
<b>Total</b> (puntaje máximo 11)	<b>8.0</b>	<b>9.5</b>	<b>10.0</b>	<b>3.0</b>	<b>30.5</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la revisión de las ROP o Lineamientos de los programas públicos objeto de estudio.

De acuerdo con la valoración previa, el programa público *Protección al Ingreso* implementado por la STPS carece de un enfoque de género en su análisis, ya que no se identificó si el problema que pretende atender es más acentuado de acuerdo con el género, como tampoco contó con mecanismos de atención diferenciada. Adicionalmente, el problema público no se definió con suficiencia, toda vez que no se establece la magnitud del problema.

Por último, como parte de la revisión de consistencia del diseño de la lógica de intervención de los programas públicos referidos, se revisaron las ROP y Lineamientos para identificar si estos contemplaron un árbol de problemas que estableciera el problema central, sus causas y sus efectos de acuerdo con la estructura prevista por la Metodología del Marco Lógico (MML). Adicionalmente, se consideró si estos elementos formaron parte del diagnóstico y se estructuraron de forma articulada. Cuando no se identificó, se requirió específicamente a la entidad fiscalizada el árbol de problemas. A partir de este ejercicio, se integró la siguiente tabla.

**Tabla 41. Relación de programas públicos y árboles de problemas**

Dependencia	Programa público	Árbol de problemas de acuerdo con la estructura prevista por la MML
Secretaría de Cultura	<i>Industrias Creativas</i>	No contó con árbol de problemas, pero sí se definieron en las ROP de forma no articulada: el problema central, las causas y efectos.
	<i>Proyecto Producción</i>	No contó con árbol de problemas, pero sí se definieron en las ROP de forma no articulada: el problema central, las

Dependencia	Programa público	Árbol de problemas de acuerdo con la estructura prevista por la MML
		causas y los efectos
	<i>SumArte</i>	No contó con árbol de problemas, pero sí se definieron en los Lineamientos de manera no articulada: el problema central, las causas y los efectos.
Secretaría de Desarrollo Económico	<i>Protección al Empleo</i>	Sí, pero no observa todos los criterios de la MML para elaborar árboles de problemas
	<i>Reactiva</i>	Sí, pero no observa todos los criterios de la MML para elaborar árboles de problemas
	<i>Reinicia Nómina</i>	Sí
Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres	<i>Reinicia Empresarias</i>	No contó con árbol de problemas, ni estableció explícitamente la relación entre las causas, el problema y sus efectos.
Secretaría de Trabajo y Previsión Social	<i>Protección al Ingreso</i>	No contó con árbol de problemas, ni estableció explícitamente la relación entre las causas, el problema y sus efectos.
Secretaría del Sistema de Asistencia Social	<i>Apoyo a OSC</i>	Sí
	<i>Jalisco por la Nutrición</i>	Sí
	<i>Mujeres Líderes</i>	Sí

Fuente: elaboración propia a partir de la revisión de las ROP y Lineamientos de los programas públicos objeto de estudio.

De acuerdo con la tabla anterior, el programa público Protección al Ingreso, no contó con un árbol de problemas, no obstante que la Guía 2020 señala que se debe incluir dentro del diagnóstico de la intervención.

Por lo tanto, se recomendó a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social revise y, en su caso, modifique las ROP del programa y de aquellos programas que ejecute, de tal manera que prevean como parte de su diagnóstico un análisis que permita identificar si existen brechas entre géneros y cuenten con un árbol de problemas que explicita la relación entre las causas, el problema y sus efectos. Contar con estos elementos permitiría a la Secretaría cumplir con lo dispuesto en la fracción I del artículo 24 de la Ley Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, así como atender lo señalado en el inciso w), fracción I, del artículo 3 de la Ley de Planeación Participativa

para el Estado de Jalisco y sus Municipios, en términos de que las políticas y acciones gubernamentales implementen perspectiva de género y que los programas públicos se orienten hacia la atención de problemas.

En respuesta a lo anterior, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) remitió una justificación que es parcialmente congruente con la recomendación. Con base en los argumentos proporcionados, se determinó que la recomendación no queda sin efecto por los siguientes motivos. Se recomendó a la Secretaría que, dentro del diagnóstico de los instrumentos normativos, tanto del programa Protección al Ingreso como de aquellos programas ejecutados por ella, se previera un análisis que permitiera identificar brechas de género, así como un árbol de problemas con la relación explícita entre las causas, el problema y sus efectos. La entidad sostuvo, por un lado, que el programa Protección al Ingreso estuvo dirigido a *"la población en general, reconociendo a todos los ciudadanos sin ninguna influencia del género o preferencia [...]"*. En este sentido, el argumento proporcionado por la entidad responsable del programa, es insuficiente para desestimar la recomendación, en tanto el sentido de la misma fue analizar e identificar si los problemas públicos de los cuales derivan los distintos programas implementados por la STPS, afectan de manera diferenciada a las personas en razón de su género. Sobre lo anterior, la Ley Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres establece en su artículo 24, fracción I, que los Poderes Públicos del Estado de Jalisco deben adoptar, entre otros criterios de actuación, la perspectiva de género en las políticas, decisiones y acciones a implementar.

Por otro lado, la Secretaría mencionó también que el programa fue emergente, por lo que *"era imposible prever el diseño del programa con un árbol de problemas"*, además de que ya no fue replicado en los años 2021 y 2022. Ahora bien, lo anterior tampoco invalida la recomendación, ya que si bien el programa "Protección al Ingreso" surgió de manera emergente para atender específicamente las consecuencias económicas derivadas de las medidas de contención sanitaria implementadas a raíz de la pandemia COVID-19, y dejó de operar después de 2020, los aspectos recomendados fueron aplicables también para los otros programas ejecutados por la misma Secretaría, los cuales fueron omitidos en la justificación. En este sentido, de acuerdo con la página "Mis Programas" de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana, la cual se encuentra referida en la página oficial de la STPS, para el año 2022 los otros programas públicos implementados por la Secretaría son cuatro: "Apoyo al Empleo", "Crecimiento Laboral", "Empleo Temporal para el Beneficio de la Comunidad, Jalisco Retribuye" y "Vinculación Laboral, Jalisco Trabaja".

Adicionalmente, de acuerdo con el Capítulo II, Sección I, numeral 1, inciso a) de los Lineamientos Generales para el Monitoreo y la Evaluación de los Programas Públicos del Gobierno de Jalisco, para la creación de programas públicos, las dependencias y entidades deben elaborar un documento denominado Proyecto de Programa el cual debe contener, entre otros elementos, un diagnóstico. En el mismo inciso, se agrega que este consiste en un estudio en el cual se identifican y definen los problemas que se plantean atender con la intervención, cuya definición implica enunciar el problema principal, sus causas y sus efectos probables.

Por otro lado, la documentación remitida por la STPS como evidencia de la justificación presentada en respuesta a esta recomendación, consistió en dos anexos. En el primero se incluyeron dos elementos visuales: una tabla con las cantidades de mujeres y hombres apoyados por el programa, y un gráfico con los porcentajes que representaron dichas cantidades. En el segundo, se rescató la publicación del acuerdo del Gobernador de Jalisco para clausurar de manera temporal algunos negocios como consecuencia de la pandemia, el cual fue publicado el 17 de marzo de 2020. Los soportes visuales en el anexo 1, se relacionaron con el fragmento de la justificación sobre la población a la cual se orientó el programa. El acuerdo que se adjuntó como parte de la evidencia, por otro lado, se relacionó con la sección de la justificación que hizo referencia a la clausura temporal de ciertos negocios como parte de las medidas implementadas para mitigar los contagios por COVID-19.

A partir de lo anterior, se determinó que la evidencia aportada es insuficiente para sostener la no aplicabilidad de la recomendación. Pese a que el acuerdo remitido como parte de la evidencia es suficiente para sostener la afirmación acerca de la clausura temporal de algunos negocios como consecuencia de los contagios causados por COVID-19, y el anexo correspondiente a la tabla y al gráfico sobre la distribución del apoyo por sexo mantiene una relación con el destino de los apoyos del programa "Protección al Ingreso", la documentación no es suficiente para desestimar la totalidad de la recomendación. Esto, debido a que no se remitió evidencia para justificar la imposibilidad de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para elaborar árboles de problemas e incluir un análisis con perspectiva de género como parte del diagnóstico en los instrumentos normativos de los otros programas implementados por ella.

Finalmente, se determinó que no obstante la evidencia remitida es insuficiente para justificar la inaplicabilidad de todos los aspectos recomendados, esta cuenta con un soporte válido ya que el primer anexo corresponde a la STPS, y el segundo, a una publicación en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco".

Este Órgano Técnico revisó y analizó la justificación presentada por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, misma que se consideró insuficiente, dado que los argumentos ofrecidos no aclaran los hallazgos, ni justifican la no aplicabilidad de la recomendación emitida.

### **Recomendación 20-DAD-PR-011-101400-A-02**

De acuerdo con el quinto párrafo del artículo 19 del Decreto del Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal Comprendido del 1° de enero al 31 de diciembre del año 2020 (DPEE J2020), las Reglas de Operación (ROP) de los programas públicos deben incluir, entre otros atributos, las características de los beneficios, los mecanismos de publicación de información del programa y difusión, los procesos operativos o instrumentación del programa, así como los mecanismos de selección de beneficiarios.

Adicionalmente, a partir de los criterios previstos en la *Guía para la elaboración de Reglas de Operación del Gobierno del Estado de Jalisco 2020* (Guía 2020) elaborada por la Secretaría de la Hacienda Pública (SHP) y la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (SPPC), y

específicamente respecto de las características de los entregables, los mecanismos de publicación de información del programa y difusión, los procesos operativos o instrumentación del programa, así como los mecanismos de selección de beneficiarios, se prevé que los programas públicos cumplan con los siguientes aspectos: respecto de los entregables que brinde el programa público, estos deben ser congruentes con el problema público que pretenden atender y con la población objetivo a la que están destinados (p. 24).

Respecto de los mecanismos de difusión, estos deben contemplar los medios y procedimientos a través de los cuales el programa se da a conocer a la ciudadanía (p. 59); los procesos operativos deben describir el flujo de actividades, las áreas responsables de las actividades y plazos para el cumplimiento de las mismas (pp. 49 y 50). Asimismo, los criterios de elegibilidad deben ser claros y congruentes con la población objetivo (pp. 35, 44); y, los mecanismos de selección deben ser claros y permitir la orientación prioritaria de su entregable hacia una población congruente con sus resultados esperados (p. 45). En caso que no se contemplen, se debe especificar que los apoyos se entregarán en orden cronológico y hasta agotar los recursos.

Sin embargo, se determinó que el diseño de los procesos de instrumentación y mecanismos de selección en el programa “Protección al Ingreso” se orientó parcialmente hacia la atención del problema público, toda vez que no contó con un diagrama de flujo que describiera su instrumentación, ni contempló criterios de elegibilidad congruentes con la población potencial, en virtud de que esta no se definió, como tampoco contó con mecanismos de selección que permitieran orientar prioritariamente su entregable hacia una población congruente con sus resultados esperados. Por otro lado, se observó que el entregable fue congruente con el problema y con la población objetivo, y se previó la difusión del programa en sitios web oficiales y en las redes sociales del Gobierno del Estado de Jalisco.

Se revisó el diseño de los procesos de instrumentación y los mecanismos de difusión previstos en los instrumentos normativos (Reglas de Operación y Lineamientos) de los 11 programas públicos objeto de estudio de la presente auditoría, con base en una guía de preguntas y una rúbrica de respuestas,<sup>21</sup> misma que se elaboró a partir de criterios previstos en la Guía 2020 del Gobierno del Estado de Jalisco. La rúbrica tiene una escala de 0.0, 0.5 y 1.0; donde 0.0 significa que no se observa ninguno de los atributos o sólo uno, 0.5 que se observan algunos y 1.0, cuando se verifica que el aspecto evaluado cumple con los atributos considerados.

Los atributos evaluados son: 1) la relación entre problema y la población objetivo del programa; 2) los mecanismos de difusión empleados para llegar a la población objetivo; 3) la descripción de la instrumentación del programa, en términos de que las Reglas de Operación o Lineamientos incluyeran un diagrama de flujo de las actividades, las áreas responsables para cada proceso y los plazos; 4) los criterios de elegibilidad, es decir, las características que deben cumplir las personas u organizaciones para acceder a los beneficios del programa; y, 5) los mecanismos de selección, referidos a la acreditación de los criterios de elegibilidad. Los resultados del ejercicio se muestran en la siguiente tabla.

---

<sup>21</sup> La guía de preguntas y la rúbrica para responderlas se incluye en la sección de Procedimientos aplicados de este documento.

**Tabla 42. Resultados cuantitativos de la valoración de consistencia de procesos de instrumentación y mecanismos de difusión de los programas públicos objeto de estudio por atributo**

(escala de valoración 0.0, 0.5 y 1.0)

Programa público (dependencia entre paréntesis)	¿El entregable se relaciona con el problema y la población objetivo?	¿El instrumento normativo contempla mecanismos de difusión?	¿El instrumento normativo describe la instrumentación del programa?	¿El instrumento normativo establece los criterios de elegibilidad?	¿El instrumento normativo establece los mecanismos de selección?	Total general (puntaje máximo 5)
Jalisco por la Nutrición (SSAS)	1.0	0.5	0.5	1.0	1.0	4.0
Industrias Creativas (SC)	1.0	0.5	0.5	1.0	0.5	3.5
Mujeres Líderes (SSAS)	1.0	0.5	0.0	1.0	1.0	3.5
Protección al ingreso (STPS)	1.0	1.0	0.5	0.5	0.5	3.5
Apoyo a OSC (SSAS)	1.0	0.5	0.0	1.0	0.5	3.0
Protección al Empleo (SEDECO)	1.0	0.5	0.0	1.0	0.5	3.0
Reactiva (SEDECO)	1.0	0.5	0.0	1.0	0.5	3.0
Reinicia Empresarias (SISEMH)	1.0	0.5	0.0	1.0	0.5	3.0
Reinicia Nómina (SEDECO)	1.0	0.5	0.0	1.0	0.5	3.0
Proyecta producción (SC)	1.0	0.5	0.5	0.5	0.5	3.0
SumArte (SC)	1.0	0.0	0.0	0.5	0.5	2.0

Programa público (dependencia entre paréntesis)	¿El entregable se relaciona con el problema y la población objetivo?	¿El instrumento normativo contempla mecanismos de difusión?	¿El instrumento normativo describe la instrumentación del programa?	¿El instrumento normativo establece los criterios de elegibilidad?	¿El instrumento normativo establece los mecanismos de selección?	Total general (puntaje máximo 5)
<b>Total general</b> (puntaje máximo 11)	<b>11.0</b>	<b>5.5</b>	<b>2.0</b>	<b>9.5</b>	<b>6.5</b>	<b>34.5</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la revisión de las ROP o Lineamientos de los programas públicos objeto de estudio.

Con relación al programa *Protección al Ingreso*, y respecto de descripción de su instrumentación se encontró que, aunque se describen las actividades, estas no se presentan en una secuencia mediante un diagrama de flujo.

Adicionalmente, se determinó que los criterios de elegibilidad no son claros ni congruentes con la población potencial, en virtud de que esta no se definió, puesto que sólo se describió la población objetivo del programa. Respecto de los mecanismos de selección, estos no permitieron orientar su entregable a una población congruente con sus resultados, toda vez que se contempló seleccionar en orden de prelación a partir de la fecha en que se recibió la solicitud.

Finalmente, se contemplaron como medios de difusión los portales web del Gobierno del Estado de Jalisco y de la STPS, así como de las redes sociales del Gobierno del Estado de Jalisco, y este fue el único programa que contó con más de un medio de difusión.

Por lo tanto, se recomendó a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, que revise y en su caso, modifique el diseño de los procesos de instrumentación y los mecanismos de selección de los demás programas que implemente, a efecto de que estos incluyan diagramas de flujo que describan de forma secuencial su instrumentación, que cuenten con criterios de elegibilidad y mecanismos de selección que permitan orientar su entregable hacia una población congruente con sus resultados esperados. Contar con estos elementos en sus programas permitiría a la STPS atender lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 1 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco en términos de que la administración de los recursos públicos se oriente hacia resultados.

En respuesta a lo anterior, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social remitió una justificación que no es congruente con la recomendación por dos motivos: 1) la recomendación se emitió para los demás programas implementados por la Secretaría, teniendo en consideración los hallazgos detectados respecto del programa *Protección al Ingreso*, ya que este no operó en años subsecuentes; y, 2) el sentido de la recomendación fue que se incluyeran diagramas de flujo a efecto de que estos permitieran describir de forma secuencial la instrumentación de sus programas, que contaran con criterios de elegibilidad y con mecanismos de selección que, a su

vez, les permitieran orientar sus apoyos a una población congruente con los resultados que se plantearon lograr los distintos programas.

En la respuesta remitida por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social se mencionó que *"seguir un orden de prelación de solicitud y de forma secuencial, hubiera sido contrario al propósito y el espíritu del apoyo del programa, por lo que la selección se definió únicamente al cumplir correctamente con los requisitos y registro para acceder al apoyo y la necesidad económica familiar"*. Adicionalmente, la Secretaría afirmó que la necesidad económica familiar fue verificada por un entrevistador y por el Comité Interno de Validación, ya que *"se trata de cubrir una necesidad real de las personas y no limitarse a una prelación que nada revela sobre la necesidad económica y familiar de las mismas"*.

Sin embargo, de acuerdo con lo establecido en la sección "14.1 Criterios de selección" de los lineamientos del programa con los cuales operó durante 2020, los beneficiarios serían seleccionados *"en orden de prelación de la solicitud, del cumplimiento de los requisitos de elegibilidad, así como en función de su necesidad económica y familiar, derivado del resultado de la entrevista"*. De acuerdo con lo anterior, las afirmaciones proporcionadas por la Secretaría en la justificación, son contradictorias con los propios lineamientos del programa. Esto, debido a que, por un lado, la entidad responsable del programa sostiene que seguir un orden de prelación en la selección de los beneficiarios no es deseable, ya que vulnera el espíritu del programa, además de que constituye un criterio que nada revela sobre la necesidad económica de las personas; y por otro, el propio instrumento normativo estableció que el orden de prelación en las solicitudes sería uno de los criterios para seleccionar a los beneficiarios.

Respecto de lo anterior, las fracciones XI, XII y XV del artículo 27 bis de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco, señalan que las reglas de operación que formule el Gobierno del Estado deben contener al menos criterios de elegibilidad y requisitos, criterios de selección e instrumentación del programa. En este sentido, como se señaló anteriormente, la recomendación fue emitida para los demás programas implementados por la STPS. De acuerdo con la página "Mis Programas" de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana, misma que se encuentra referida en la página oficial de la STPS, para el año 2022 los demás programas públicos implementados por la secretaría son cuatro: "Apoyo al Empleo", "Crecimiento Laboral", "Empleo Temporal para el Beneficio de la Comunidad, Jalisco Retribuye" y "Vinculación Laboral, Jalisco Trabaja".

Por otro lado, la evidencia remitida por parte de la Secretaría consistió en un ejemplo del formulario utilizado para realizar el pre-registro de los solicitantes en la plataforma, mismo que se utilizó para corroborar la información de los solicitantes durante las entrevistas realizadas en el proceso de selección. Dicho formulario incluyó una serie de reactivos sobre las razones por las cuales la persona solicitante requería del apoyo del programa, entre otra información personal. Esto mantuvo relación con la justificación respecto de las entrevistas realizadas como parte del proceso de selección de beneficiarios.



Sin embargo, la evidencia remitida es insuficiente para sostener la justificación, debido a que a partir de ella no es posible corroborar que la entrevista, misma que formó parte del proceso de selección, se realizó a todas las personas solicitantes del apoyo, y que a partir de dicha entrevista, se confirmó "la necesidad económica real de las personas" que resultaron beneficiadas. Además, no se mencionan ni soportan con evidencia, las razones por las cuales a la entidad no le es posible modificar el diseño de los procesos de instrumentación y los mecanismos de selección de los demás programas públicos que implementa.

Finalmente, la evidencia aportada cuenta con un soporte válido ya que la fuente de información fue la propia Secretaría responsable del programa: la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Este Órgano Técnico revisó y analizó la justificación presentada por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, misma que se consideró insuficiente, dado que los argumentos ofrecidos no aclaran los hallazgos, ni justifican la no aplicabilidad de la recomendación emitida.

#### **Recomendación 20-DAD-PR-012-101400-A-02**

De acuerdo con el quinto párrafo del artículo 19 del Decreto del Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal Comprendido del 1° de enero al 31 de diciembre de 2020 (DPEEJ 2020), las Reglas de Operación (ROP) de los programas públicos deben contemplar objetivos generales y específicos, la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa presupuestario en el cual se encuentran los recursos para operar el programa, los mecanismos de seguimiento y evaluación, así como de transparencia y de rendición de cuentas. Las fracciones XVII y XVIII del artículo 27 bis de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco señalan también que en las ROP se deben incluir mecanismos de verificación de resultados e indicadores de seguimiento.

Según los criterios previstos en la Guía para la elaboración de Reglas de Operación del Gobierno del Estado de Jalisco 2020 (Guía 2020), los mecanismos de verificación y evaluación de resultados deben contemplar indicadores de gestión y de resultados que sean coherentes con los objetivos de la intervención, con el problema público y con los apoyos que se otorguen (p. 51). Además, se deben mencionar los mecanismos de seguimiento mediante los cuales se comunicarán los avances parciales de los indicadores de resultados (p. 54). En el apartado de evaluación se deben contemplar las actividades que se pretendan realizar para evaluar la intervención o programa público, las dimensiones a valorar de este, las fechas para hacerlo, así como la instancia encargada de coordinar los procesos de evaluación (p. 55). De igual manera, se deben incluir las medidas para la publicación de información relacionada con la asignación de beneficios, el avance en el ejercicio de los recursos públicos, en el cumplimiento de metas, en los indicadores de gestión y desempeño, así como la información derivada de las evaluaciones realizadas (p. 58).

Respecto del padrón de beneficiarios se debe señalar el portal web donde se pueda consultar dicho padrón, la instancia responsable de elaborarlo, los datos específicos que se integrarán al padrón y los datos de los beneficiarios que se harán públicos (p. 60). Asimismo, con relación a los

mecanismos de rendición de cuentas, se deben señalar al menos la instancia responsable de operar el programa (p. 26), así como la de vigilar su operación.

Sin embargo, se determinó que el diseño del marco de resultados, y el de los instrumentos de seguimiento y evaluación del programa “Protección al Ingreso” de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, no se orientó válidamente hacia la atención del problema público, en virtud de que el objetivo general previsto en sus Lineamientos mantiene una relación de correspondencia con un objetivo de la MIR a nivel de componente, cuando lo pertinente es que corresponda con algún objetivo en el nivel de resultados. Adicionalmente, ninguno de los indicadores previstos en la MIR permitió medir el cumplimiento del objetivo general establecido en su documento normativo. Por último, se determinó que el instrumento normativo del programa público careció de una descripción suficiente de sus mecanismos de evaluación, y tampoco se previeron indicadores que permitieran medir su desempeño.

Se revisaron los indicadores de desempeño, los criterios para la integración del padrón de beneficiarios, los mecanismos de evaluación, transparencia y rendición de cuentas previstos en los instrumentos normativos (Reglas de Operación y Lineamientos) de los 11 programas públicos que son objeto de estudio con base en una guía de preguntas y una rúbrica de respuestas,<sup>22</sup> misma que se elaboró a partir de criterios previstos en la Guía 2020 del Gobierno del Estado de Jalisco, y de la MML. La rúbrica tiene una escala de 0, 0.5 y 1; donde 0 significa que no se observa ninguno de los atributos o sólo uno, 0.5 que se observan algunos y 1, cuando se verifica que el aspecto evaluado cumple con todos los atributos considerados. En la tabla que sigue se muestra la puntuación que obtuvo cada programa en cada atributo de valoración.

**Tabla 43. Resultados cuantitativos de la valoración de los mecanismos de evaluación, transparencia y rendición de cuentas de los programas públicos objeto de estudio por atributo**  
(escala de valoración 0, 0.5 y 1)

Nombre corto del programa público (dependencia entre paréntesis)	¿El instrumento normativo contempla indicadores de desempeño?	¿El instrumento normativo describe con suficiencia los mecanismos de evaluación?	¿El instrumento normativo prevé mecanismos de transparencia?	¿El instrumento normativo prevé criterios para integrar el padrón de beneficiarios?	¿El instrumento normativo prevé mecanismos de rendición de cuentas?	Total general (puntaje máximo 5)
Reactiva (SEDECO)	1	0.0	0.5	0.0	1.0	2.5
SumArte (SC)	0.0	0.0	0.5	0.5	1.0	2.0

<sup>22</sup> La guía de preguntas y la rúbrica para responderlas se incluye en la sección de Procedimientos aplicados de este documento.

<b>Nombre corto del programa público</b> (dependencia entre paréntesis)	<b>¿El instrumento normativo contempla <i>indicadores de desempeño</i>?</b>	<b>¿El instrumento normativo describe con suficiencia los <i>mecanismos de evaluación</i>?</b>	<b>¿El instrumento normativo prevé <i>mecanismos de transparencia</i>?</b>	<b>¿El instrumento normativo prevé <i>criterios para integrar el padrón de beneficiarios</i>?</b>	<b>¿El instrumento normativo prevé <i>mecanismos de rendición de cuentas</i>?</b>	<b>Total general</b> (puntaje máximo 5)
Jalisco por la Nutrición (SSAS)	0.0	0.0	0.0	0.5	1.0	1.5
Reinicia Empresarias (SISEMH)	0.0	0.0	0.0	0.5	1.0	1.5
Industrias Creativas (SC)	0.0	0.0	0.5	0.5	0.5	1.5
Protección al Empleo (SEDECO)	0.0	0.0	0.5	0.0	1.0	1.5
Apoyo a OSC (SSAS)	0.0	0.0	0.0	0.5	1.0	1.5
Reinicia Nómina (SEDECO)	0.0	0.0	0.5	0.0	1.0	1.5
Proyecta Producción (SC)	0.0	0.0	0.5	0.5	0.5	1.5
Protección al Ingreso (STPS)	0.0	0.0	0.5	0.0	0.5	1.0
Mujeres Líderes (SSAS)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.5
<b>Suma total</b> (puntaje máximo 11)	<b>1.0</b>	<b>0.0</b>	<b>3.5</b>	<b>3.0</b>	<b>9.0</b>	<b>16.5</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la revisión de las ROP o Lineamientos de los programas públicos objeto de estudio.

Con base en los resultados mostrados en la tabla anterior, se encontró que de los 11 programas públicos evaluados, ninguno satisfizo la totalidad de los atributos planteados en la escala que se elaboró para este ejercicio.

En relación con el programa *Protección al Ingreso*, se identificó en el apartado “15 Indicadores de seguimiento” de sus Lineamientos, el nombre de tres variables (número de solicitudes, número de apoyos entregados y número de acciones de apoyo), cuando el Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores del CONEVAL establece que los indicadores deben describir una relación entre dos o más variables.

Por otra parte, se identificó que no se definen con suficiencia mecanismos para evaluar sus resultados en los Lineamientos, toda vez que sólo se señala la instancia responsable de coordinar las actividades de evaluación y seguimiento del programa (Servicio Nacional del Empleo Jalisco), no se establecen plazos para su realización, como tampoco se describen las evaluaciones a realizar. Respecto de los mecanismos de transparencia, sólo se especifica el sitio web oficial y los medios de difusión de información, sin embargo, no se contemplaron medios de contacto para atender dudas.

Adicionalmente, se encontró que el instrumento normativo del programa no contempla la totalidad de criterios previstos en la Guía 2020 para la integración del padrón de personas beneficiarias, ya que sólo se señala la instancia responsable de elaborarlo (Secretario Técnico del Comité Interno de Validación), pero no se especifican los datos de las personas beneficiarias que se integrarían al padrón ni cuáles se harían públicos, como tampoco el medio a través del cual se publicaría.

Por último, con relación a los mecanismos de rendición de cuentas, el instrumento normativo del programa solo señala al Secretario Técnico del Comité Interno de Validación como el responsable de la vigilancia de la operación del programa, pero no define la instancia responsable de su implementación.

Posteriormente, se analizó la congruencia entre los objetivos generales y específicos definidos en los instrumentos normativos de los 11 programas públicos objeto de estudio, y los objetivos previstos en las MIR previstas en su apartado de Mecanismos de Verificación y Evaluación de Resultados, cuando contaron con una; cuando no, se revisó la MIR de los programas presupuestarios a partir de los cuales estos ejercieron los recursos durante el ejercicio fiscal 2020 y se tomaron los objetivos e indicadores de fin, propósito y componentes. Además, se valoró si los indicadores previstos en ellas permitieron medir el cumplimiento del objetivo general contemplado en el instrumento normativo de cada programa público.

Para el análisis y la valoración se elaboró una guía de preguntas y una rúbrica de respuestas<sup>23</sup> que prevé una escala de 0.0, 0.5 y 1.0; donde 0 significa que no se observa ninguno de los atributos definidos o sólo uno, 0.5 que se observan algunos y 1.0, cuando se verifica que el

---

<sup>23</sup> La guía de preguntas y la rúbrica para responderlas se incluye en la sección de Procedimientos aplicados de este documento.

aspecto evaluado cumple con todos los atributos considerados. El resultado de la valoración por programa se muestra en la siguiente tabla.

**Tabla 44. Resultados cuantitativos de la valoración del marco de resultados de los programas públicos objeto de estudio**  
(escala de valoración 0.0, 0.5 y 1.0)

Nombre corto del programa público (dependencia entre paréntesis)	Correspondencia de los objetivos específicos del instrumento normativo con los objetivos de la MIR	Correspondencia del objetivo general del instrumento normativo con alguno de los objetivos de la MIR	Posibilidad de medir el cumplimiento del objetivo general a partir de los indicadores de la MIR	Total general (puntaje máximo 3)
Reinicia Empresarias (SISEMH)	0.5	1.0	0.0	1.5
Industrias Creativas (SC)	1.0	0.5	0.0	1.5
Reactiva (SEDECO)	0.0	1.0	0.5	1.5
Mujeres Líderes (SSAS)	0.5	0.5	0.5	1.5
Reinicia Nómina (SEDECO)	0.5	0.5	0.0	1.0
SumArte (SC)	0.5	0.5	0.0	1.0
Proyecta Producción (SC)	0.5	0.5	0.0	1.0
Protección al Ingreso (STPS)	0.5	0.5	0.0	1.0
Jalisco por la Nutrición (SSAS)	0.0	0.5	0.5	1.0
Protección al Empleo (SEDECO)	0.0	0.5	0.0	0.5

Nombre corto del programa público (dependencia entre paréntesis)	Correspondencia de los objetivos específicos del instrumento normativo con los objetivos de la MIR	Correspondencia del objetivo general del instrumento normativo con alguno de los objetivos de la MIR	Posibilidad de medir el cumplimiento del objetivo general a partir de los indicadores de la MIR	Total general (puntaje máximo 3)
Apoyo a OSC (SSAS)	0.0	0.5	0.0	0.5
Suma total (puntaje máximo 11)	4.0	6.5	1.5	12.0

Fuente: elaboración propia a partir de la revisión de las ROP o Lineamientos de los programas públicos objeto de estudio, y de las MIR de sus instrumentos normativos, o en su caso, de los programas presupuestarios relacionados con estos programas públicos.

Se evaluó la congruencia entre los objetivos específicos previstos en los Lineamientos del programa público *Protección al Ingreso*, y los contemplados en la MIR del programa presupuestario 469 Programa de apoyo para el fortalecimiento del empleo en el estado, del cual ejerció recursos.

Sobre el programa *Protección al Ingreso*, se observó que la mitad de sus objetivos específicos definidos en sus Lineamientos mantienen una relación de correspondencia con el objetivo del componente *A6 Acciones realizadas para atención emergente "Plan Jalisco COVID-19"* del programa presupuestario 469 Programa de apoyo para el fortalecimiento del empleo en el estado.

Por otro lado, aunque se identificó una relación de correspondencia entre el objetivo general contemplado en sus Lineamientos y el objetivo de componente señalado en el párrafo previo, esta es incongruente con la estructura de una MIR, puesto que de acuerdo con la Guía 2020 el objetivo general "(...) se refiere al resultado o cambio deseado, planteado a mediano o largo plazo" (p. 31), por lo cual este es más propio del nivel de resultados (fin y propósito).

Por último, se identificó que los indicadores contemplados en su MIR que se relacionan con el programa público *Protección al Ingreso* no permiten medir el cumplimiento del objetivo general establecido en sus Lineamientos ni alguna otra dimensión de su desempeño, en virtud de que el *Porcentaje de Apoyos otorgados a la población de los Lineamientos para el Plan Jalisco COVID-19* y el *Porcentaje de solicitudes atendidas* corresponden a indicadores propios de un nivel de gestión, además de que su método de cálculo no es congruente con su nombre. Estos indicadores se muestran en la tabla siguiente.

**Tabla 45. Objetivos, indicadores y sus métodos de cálculo de la MIR del programa presupuestario 469 Programa de apoyo para el fortalecimiento del empleo en el estado para el ejercicio fiscal 2020, relacionados con el programa Protección al Ingreso**

Lineamientos	Matriz de Indicadores para Resultados			
Objetivo general	Nivel	Objetivo	Nombre del indicador	Método de cálculo
<p>Brindar apoyo económico a aquellas personas con actividades de autoempleo, subempleadas de manera formal o no formal o en actividades económicas no formales, que se vean afectadas en sus fuentes de ingreso que conlleva una disminución de los mismos o en su estabilidad o continuidad laboral, debido a las acciones preventivas implementadas por el Gobierno del Estado para la mitigación de la pandemia del COVID-19.</p>	Fin	<p>Contribuir a la consolidación de Jalisco como líder nacional en aportación de valor económico y social, mediante la integración de la ciencia y la tecnología al desarrollo de cadenas productivas estratégicas que impulsen el capital humano, creativo y emprendedor de nuestra población, así como el aprovechamiento de los recursos naturales de todas nuestras regiones de manera responsable, incluyente y sostenible.</p>	<p>Posición en el Índice de Competitividad Estatal del IMCO</p>	<p>(1 Número de Posición (Realizado)/1 Número de Posición (Programado))*100</p>
	Propósito	<p>Incrementar la cantidad y calidad de los empleos en Jalisco, a través del mejoramiento de competencias y capacidades del capital humano, así como de la certificación de las habilidades y competencias técnicas de los trabajadores, velando a su vez por el cumplimiento de los derechos y</p>	<p>Becas de capacitación otorgadas para un empleo</p>	<p>(117 Número de Becas (Realizado)/117 Número de Becas (Programado))*100</p>

Lineamientos	Matriz de Indicadores para Resultados			
Objetivo general	Nivel	Objetivo	Nombre del indicador	Método de cálculo
		obligaciones laborales y la paz laboral como base del crecimiento, así mismo incentivando al sector patronal en la implementación de políticas de responsabilidad social, relativas a la inclusión, flexibilidad y reinserción social laboral.		
	Componente	01-Apoyos económicos otorgados mediante el Programa Estatal Capacitación y Vinculación	Total de personas beneficiadas a través del Programa Estatal de Capacitación y Vinculación	(Número de personas beneficiadas a través del programa de Capacitación y Vinculación (Realizado)/Número de personas beneficiadas a través del programa de Capacitación y Vinculación (Programado))*100
	Componente	03-Apoyos entregados mediante compensación económica y en especie mediante el programa de apoyo al empleo	Total de personas beneficiadas a través del Programa de Apoyo al Empleo	(Número de personas beneficiadas a través del Programa de Apoyo al Empleo (Realizado)/Número de personas beneficiadas a través del



Lineamientos	Matriz de Indicadores para Resultados			
Objetivo general	Nivel	Objetivo	Nombre del indicador	Método de cálculo
				Programa de Apoyo al Empleo (Programado))*100
	Componente	05-Apoyos económicos otorgados mediante el programa estatal de apoyo al empleo	Total de personas beneficiadas a través del Programa Estatal de Apoyo al Empleo	(Número de personas beneficiadas a través del Programa Estatal de Apoyo al Empleo (Realizado)/Número de personas beneficiadas a través del Programa Estatal de Apoyo al Empleo (Programado))*100
	Componente	A2-Apoyos económicos otorgados a personas desempleadas o subempleadas mediante el Programa Empleo Temporal	Total de personas beneficiadas a través del Programa de Empleo Temporal	(Total de personas beneficiadas a través del Programa de Empleo Temporal (Realizado)/Total de personas beneficiadas a través del Programa de Empleo Temporal (Programado))*100
	Componente	A6 Acciones realizadas para atención emergente	Porcentaje de Apoyos otorgados a la	(COVID (Realizado)/COVID (Programado))*100

Lineamientos	Matriz de Indicadores para Resultados			
Objetivo general	Nivel	Objetivo	Nombre del indicador	Método de cálculo
		"Plan Jalisco COVID-19"	población de los Lineamientos para el Plan Jalisco COVID-19	

Fuente: elaboración propia con base en la MIR del programa presupuestario 469 vigente durante el ejercicio fiscal 2020 y de los Lineamientos del programa *Protección al Ingreso*.

Asimismo, durante la entrevista con servidores públicos de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, se confirmó que no existía información adicional para la medición de los resultados alcanzados del programa *Protección al Ingreso*.

Por lo tanto, debido a que los objetivos identificados en la matriz del programa presupuestario cuentan con indicadores cuyos nombres no expresan una relación entre variables, ni sus métodos de cálculo son congruentes con sus nombres, no se consideraron pertinentes para describir el alcance que se pretende lograr con relación a los resultados del programa público. Al respecto, el Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores del CONEVAL establece que los indicadores deben contemplar un punto de comparación a partir del cual se pueda emitir un juicio acerca de su desempeño (p. 15), y esta es la principal razón por la que deben describir relaciones pertinentes entre variables.

Por lo tanto, se recomendó a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, incluir dentro de las MIR correspondientes y de los instrumentos normativos del programa en cuestión, como los de cualquier otro programa que implemente la Secretaría, objetivos, indicadores y mecanismos de evaluación que permitan dar seguimiento y evaluar su desempeño en el cumplimiento de sus objetivos, especialmente el de aquellos objetivos de resultados. Los objetivos, indicadores y mecanismos de evaluación que se definan para ello deben construirse de conformidad con lo establecido en la Guía para la elaboración de Reglas de Operación del Gobierno de Jalisco y en la Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados del CONEVAL. Contar con objetivos, indicadores y mecanismos de evaluación pertinentes, permitiría a la Secretaría cumplir con lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco, y con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 1 de la misma ley en términos de medir el cumplimiento de sus objetivos, metas y beneficios alcanzados por sus acciones, además de procurar la eficacia en el ejercicio de los recursos públicos.

Como respuesta a las recomendaciones emitidas por este Órgano fiscalizador, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) remitió un oficio en el que se indica que se da respuesta a las recomendaciones 10, 11, 12 y 13; sin embargo, solo se incluyeron respuestas a las recomendaciones 10, 11 y 13. Dado que en dicho oficio no se incluyó respuesta para la

recomendación 12, se determinó que la STPS no respondió de manera explícita a dicha recomendación.

La Secretaría de la Hacienda Pública (SHP), por su parte, remitió otro oficio en el cual se hizo referencia a dicha recomendación. Al respecto, la SHP mencionó *que “dado que el marco de resultados no se orientó válidamente hacia el seguimiento y la evaluación sobre la atención del problema público del programa Protección al Ingreso, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social menciona: esta recomendación se atiende en el apartado Narrativa de la orientación a resultados incluida en el cuerpo del oficio de respuesta al Pliego de Auditoría”*.

En la sección referida, la Secretaría de la Hacienda Pública proporcionó varios argumentos generales. Entre ellos, señaló que los objetivos de gobernanza contenidos en el Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo (PEGD) resumen las expectativas de los impactos a mediano y largo plazo. Asimismo, mencionó que en términos de la Metodología de Marco Lógico (MML), lo anterior refiere a los niveles de fin en la estructura programática de los programas presupuestarios, *“donde los avances son medidos por métricas compuestas y agregadas, y se caracterizan por ser impactos socialmente agregados donde varios entes [...] contribuyen a su evolución”*.

Dichas afirmaciones no atienden ni dejan sin efecto la recomendación emitida para la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) por los siguientes motivos. La recomendación fue que se incluyeran objetivos e indicadores en las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) correspondientes, dado que se identificaron inconsistencias en su marco de resultados, y mecanismos de evaluación en sus instrumentos normativos, que permitieran dar seguimiento y evaluar el desempeño en el cumplimiento de los objetivos de aquellos programas implementados por la STPS. En este sentido, esta se orientó a los programas públicos implementados por dicha Secretaría, no a sus programas presupuestarios.

Por otro lado, de acuerdo con el numeral CUARTO de los “Lineamientos para la construcción y diseño de los indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico” del Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), los indicadores de desempeño de los programas operados por los entes públicos deben considerar la MML a través de la MIR, para lo cual se refieren las Guías *para la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados y para el diseño de indicadores*, disponibles en la página web del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), entre otras. Por su parte, la *Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados* del CONEVAL, establece que el nivel de propósito de una MIR corresponde al *“cambio esperado en la población objetivo como resultado de recibir los bienes y servicios que produce el programa”* (2013, p. 31).

Adicionalmente, respecto de los objetivos de fin dicha guía señala que para identificarlo, *“se toma como punto de partida el propósito”* (2013, p. 34), y que *“se recomienda seleccionar el fin a cuyo logro del programa contribuye de manera más significativa y directa”* (2013, p. 34). En este sentido, de acuerdo con la MML, dado el alcance estratégico que tienen los objetivos previstos en un instrumento de planeación superior del desarrollo como el Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo, su incorporación como objetivos de fin o de propósito en una MIR para un programa

presupuestario, o para cualquier intervención específica, resulta impertinente pues representa un riesgo para el cumplimiento de la lógica vertical que debiera satisfacer cualquier MIR; en ese sentido, conviene tener presente que el artículo 17 de la Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios, establece que los programas presupuestarios, como instrumentos de planeación de corto plazo, constituyen el vínculo entre el Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo y la gestión pública, por lo que mantienen una alineación precisamente con los objetivos del Plan; asimismo, se prevé que las MIR que las dependencias y entidades formulen sean congruentes con los objetivos del Plan (artículo 26, fracción II, de la Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios). En ese sentido, congruencia y alineación no significa que los objetivos de las MIR deban ser los previstos en el Plan.

Asimismo, como parte de la respuesta remitida por parte de la Secretaría de la Hacienda Pública, se mencionó que un ejemplo de métricas agregadas y compuestas son aquellas utilizadas para medir la pobreza o la competitividad o el Producto Interno Bruto. Al respecto, de acuerdo con el *Manual para el diseño y la construcción de indicadores* del CONEVAL, “los indicadores necesariamente deben representar una relación entre dos o más variables” (2013, p. 14), mientras que las métricas indicadas como ejemplo son conceptos (pobreza, competitividad) o variables (producto interno bruto). Adicionalmente, dicho manual establece que los indicadores cumplen la función de mostrar información relativa a un objetivo único, y cada indicador permite el monitoreo del objetivo con el cual está asociado y solo proporciona información relativa a él (2013, p. 14).

Por otro lado, la Secretaría de la Hacienda Pública afirmó que desde 2019 en conjunto con la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (SPPC) se han coordinado “para empatar los Programas Presupuestarios con los Programas Públicos” de tal forma que “se logró que los Programas Públicos que elaboran Reglas de Operación (ROP) se identificaran como Programas Presupuestarios en relación uno a uno”. Con relación a esta afirmación, se determinó que no es congruente con la información reportada por el Poder Ejecutivo debido a que el número de programas presupuestarios Sujetos a Reglas de Operación estatales y de programas públicos no coinciden uno a uno, según lo reportado para los años 2019, 2020 y 2021, tanto en la página web de la SHP como en las de la SPPC. La información disponible respecto del número de programas presupuestarios Sujetos a ROP estatales y de programas públicos es la siguiente:

**Tabla 46. Cantidad de programas presupuestarios sujetos a ROP, cantidad de ROP del Gobierno del Estado de Jalisco y cantidad de programas públicos con Reglas de Operación estatales**

Variable	2019	2020	2021
Cantidad de Programas presupuestarios Sujetos a Reglas de Operación 1/	39	55	82
Cantidad de Reglas de Operación evaluadas por la SPPC 2/	67	Sin información	Sin información
Cantidad de Reglas de Operación publicadas en el P.O.E.J. 3/	70	68	67

Variable	2019	2020	2021
Cantidad de programas públicos con Reglas de Operación estatales en “Mis Programas” 4/	83	64	73

Fuente: elaboración propia.

1/ SHP (2022). Portal de Presupuesto Ciudadano. <<<https://presupuestociudadano.jalisco.gob.mx/presupuesto>>>.

2/ SPPC (2022). Evaluación Multiprograma de Diseño a Reglas de Operación de los Programas Públicos, para el ejercicio fiscal 2019. <<[https://evalua.jalisco.gob.mx/sites/default/files/2020-04/Informe%20final\\_ROPs\\_2019.pdf](https://evalua.jalisco.gob.mx/sites/default/files/2020-04/Informe%20final_ROPs_2019.pdf)>>

3/ SPPC (2022). Histórico de Reglas de Operación. <<<https://evalua.jalisco.gob.mx/monitoreo/reglas-de-operacion>>>

4/ SPPC (2022). Mis Programas. <<<https://programas.app.jalisco.gob.mx/programas/panel/monitoreo>>>.

Por último, de acuerdo con la información de la página web de “Mis Programas” de la SPPC, para el ejercicio 2019, de los 83 programas públicos con Reglas de Operación estatales, 25 mantuvieron una relación de correspondencia uno a uno con un programa presupuestario. En 2020, de acuerdo con la misma fuente, de los 64 programas públicos con ROP estatales, 22 mantuvieron una relación de correspondencia uno a uno con un programa presupuestario. Finalmente, durante el ejercicio 2021, de los 73 programas públicos con ROP estatales, 58 mantuvieron una relación de correspondencia uno a uno con un programa presupuestario.

Este Órgano Técnico revisó y analizó la justificación presentada por la Secretaría de la Hacienda Pública, misma que se consideró insuficiente, dado que los argumentos ofrecidos no aclaran los hallazgos, ni justifican la inaplicabilidad de la recomendación emitida a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

### **Recomendación 20-DAD-PR-013-101400-A-02**

La Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco, en su artículo 102, establece que las dependencias deben evaluar sus programas con el fin de cuantificar los objetivos, metas y beneficios alcanzados.

En ese sentido, y para medir el cumplimiento de los objetivos del programa Plan Jalisco COVID-19 “Protección al Ingreso” (Protección al Ingreso), de acuerdo con el apartado “17.3 Comprobación de recursos ante la Secretaría de la Hacienda Pública” de sus Lineamientos, el Sistema Nacional del Empleo de Jalisco (SNEJ), debe conservar una copia en físico y electrónico de los expedientes de ingreso y permanencia de cada una de las personas beneficiarias. Dentro del expediente de los beneficiarios, se debe incluir la información sobre la necesidad económica de estos, como se establece en los criterios de elegibilidad de los Lineamientos del programa *Protección al Ingreso*.

Sin embargo, debido a la falta de integridad y consistencia en la base de datos con la información económica de los solicitantes del programa “Protección al Ingreso”, sólo se pudo identificar la información de los ingresos que dejaron de percibir a partir de la pandemia ocasionada por el virus Sars-Cov2, 41 mil 332 de las 126 mil 942 personas beneficiarias. A partir de esto, se encontró que la proporción de personas beneficiarias en el rango de ingresos de 3,000 pesos mensuales o menos, es menor a la observada entre los solicitantes. Por último, se identificó que el programa benefició al 7.67% de la población estimada que se dedica a actividades informales en la entidad.

Se revisaron los Lineamientos del Plan Jalisco COVID-19 “Protección al Ingreso” (Lineamientos Protección al Ingreso), a efecto de identificar el cambio esperado en esta a partir de la intervención del programa y su contribución a un objetivo superior. A partir de ese análisis, se hizo un ejercicio de inferencia de estos mismos elementos considerando la Metodología de Marco Lógico (MML) para clarificar los objetivos del programa. Los resultados se muestran en la siguiente tabla.

**Tabla 47. Elementos explícitos e inferidos de la lógica de intervención del programa Plan Jalisco COVID-19 “Protección al Ingreso”**

Referencia	Cambio esperado en la población	Contribución de la intervención a un objetivo superior
Explícita (Lineamientos)	<i>"Brindar apoyo económico a aquellas personas con actividades de autoempleo, subempleadas de manera formal o no formal o en actividades económicas no formales que se vean afectadas en sus fuentes de ingreso que conlleva una disminución de los mismos o en su estabilidad o continuidad laboral, debido a las acciones preventivas implementadas por el Gobierno del Estado para la mitigación de la pandemia del COVID-19"</i> (Lineamientos Protección al Ingreso, 2020, p. 7).	<i>"Se busca subsanar las necesidades económicas de las personas con actividades de autoempleo, subempleadas de manera formal o no formal o en actividades económicas no formales, que se vean afectadas en sus fuentes de ingresos y su estabilidad o continuidad laboral por un tiempo determinado."</i> (Lineamientos Protección al Ingreso, p.6)
Inferida	Personas auto empleadas, empleadas informales, subempleadas formales e informales mantienen su poder adquisitivo durante la implementación de las medidas preventivas y de contención sanitarias generadas por la pandemia del virus SARS-CoV2.	Contribuir a la estabilidad en los ingresos de las personas en la entidad, a través de que las personas auto empleadas, empleadas informales, subempleadas formales e informales mantengan su poder adquisitivo durante la implementación de las medidas preventivas y de contención sanitarias generadas por la pandemia del virus SARS-CoV2.

Fuente: elaboración propia con base en los Lineamientos del Plan Jalisco Covid 19 “Protección al Ingreso”, publicados en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” el día 25 de marzo de 2020.

Con base en el acuerdo DIELAG/ACU018/2020, publicado el 24 de marzo de 2020 en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”, se identificó un presupuesto aprobado en Lineamientos de 400 millones de pesos para el programa público Plan Jalisco COVID-19 “Protección al Ingreso” (Protección al Ingreso). Adicionalmente, se realizó una ampliación presupuestal por 260 millones

de pesos, finalmente, se identificó que el presupuesto modificado y devengado ascendió a 652 millones 455 pesos.

**Tabla 48. Presupuesto aprobado, modificado y devengado del programa público Plan Jalisco COVID-19 “Protección al Ingreso”**  
(pesos corrientes)

Presupuesto aprobado	Ampliación presupuestal	Presupuesto modificado	Presupuesto devengado
400,000,000.00	260,000,000.00 <sup>a/</sup>	652,000,455.89	652,000,455.89

Fuente: elaboración propia con base en el Acuerdo DIELAG/ACU/018/2020, publicado el 24 de marzo de 2020 en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” y en el acuerdo del Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco mediante el cual se reforma el diverso DIELAG/ACU/018/2020 relativo al Plan Jalisco COVID-19.

a/ El 03 de junio se publicaron modificaciones, que consistieron en una ampliación por 200 millones de pesos y una reasignación de 60 millones de pesos del programa “Protección al Empleo Formal”

Se requirió a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) la base de datos con las solicitudes de inscripción y el padrón de beneficiarios por municipio del programa *Protección al Ingreso*, a partir de lo cual se identificó que en total se recibieron 507,114 solicitudes de inscripción<sup>24</sup>, de los cuales se benefició a 126 mil 942, que representan el 25.03% de aquellos. Dentro de estos, se encontraron 502 beneficiarios cuya edad oscila entre los 66 y 75 años, lo cual no corresponde con lo establecido en el apartado 9 *Características de los beneficiarios* de sus Lineamientos, donde se señala como características de los beneficiarios “Tener al menos dieciocho años y hasta sesenta y cinco años” (p. 5).

La tabla siguiente muestra la distribución de personas beneficiarias por municipios del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) y del resto de los municipios de la entidad.

**Tabla 49. Distribución de beneficiarios del programa Plan Jalisco COVID-19 “Protección al Ingreso”, por municipio del Área Metropolitana de Guadalajara y del resto de la entidad**  
(ordenado descendientemente por el porcentaje)

Municipio	Total de beneficiarios	Porcentaje que representan del total
Guadalajara	47,168	37.16
Zapopan	23,617	18.60
Tonalá	10,167	8.01
San Pedro Tlaquepaque	9,610	7.57

<sup>24</sup> La STPS remitió dos bases de datos con esta información. La primera no estaba estructurada en formato de base de datos; por lo cual se requirió la misma información en una segunda ocasión, la cual fue enviada en ese formato, pero los registros contienen valores incongruentes, mismos que por su cantidad no pueden ser referidos en lo particular. Por lo tanto, para determinar el número de solicitantes se tomó el número de filas con registros, independientemente de sus valores.

Municipio	Total de beneficiarios	Porcentaje que representan del total
Tlajomulco de Zúñiga	6,715	5.29
El Salto	3,750	2.95
Zapotlanejo	1,473	1.16
Ixtlahuacán de los Membrillos	832	0.66
Juanacatlán	472	0.37
(A) Municipios que conforman el AMG (9)	103,804	81.77
(B) Resto de los municipios en la entidad (111) <sup>1/</sup>	23,138	18.23
(A) + (B) Total	<b>126,942</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia con base en el padrón de beneficiarios del programa *Protección al Ingreso*.

Nota: el AMG está integrada por los municipios de: Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán y Zapotlanejo de acuerdo con el Decreto No. 25400 del H. Congreso del Estado de Jalisco.

1/ Cinco municipios no tuvieron beneficiarios.

Al analizar los datos mostrados en la tabla anterior, se observa que el 81.77% de los beneficiarios se concentraron en el AMG. De estos, el 87.24% reside en cuatro municipios: Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque y Tonalá. Mientras que los municipios fuera del AMG representan solo el 18.23% del total de beneficiarios.

Adicionalmente, para determinar si los datos que registró el programa para demostrar la necesidad económica y familiar a partir de la pandemia de la COVID-19 de los inscritos permiten identificar si se apoyó a personas con mayor necesidad, se requirió la base de datos con la información que se registró en el formulario por parte de las personas solicitantes para identificar la información que se consideró para seleccionar a los beneficiarios. A lo cual, la STPS remitió un archivo en formato Excel que tiene las siguientes columnas 1. Apellido paterno, 2. Apellido materno, 3. Nombres, 4. Edad, 5. Género, 6. Municipio, 7. El ingreso mensual que percibía, 8. Cuántos ingresos dejó de percibir y 9. Tipo de actividad y afectación.

Derivado de la revisión de dicho archivo se encontró que la base de datos carece de integridad y consistencia,<sup>25</sup> además de que lo registrado en la columna Tipo de afectación no se pudo categorizar ni sistematizar, toda vez que es una narrativa libre. Adicionalmente, la STPS señaló que el registro de pre inscripción al programa lo realizó el solicitante, y que la verificación de la

<sup>25</sup> Las inconsistencias que se observaron fueron: nombres repetidos, filas vacías, nombres o apellidos duplicados, registros incompletos, erróneos o con formato que no es válido, entre otros.



información registrada en el formulario se realizó a través de un escrito bajo protesta de decir verdad.

A partir de dicha base, y con los datos de la columna que contiene el ingreso mensual que percibían los solicitantes, se procedió a identificar a los beneficiarios en la misma, con el objetivo de obtener el ingreso mensual que percibían. A partir de este cruce, sólo se identificó la información de 41,316 de las 126,942 personas beneficiarias. Para evaluar si la distribución de la muestra de personas beneficiarias es similar a la distribución de solicitantes del programa de acuerdo con el rango de ingresos que dejaron de percibir, se procedió a comparar proporciones de solicitantes y personas beneficiarias de acuerdo con el rango de ingresos que señalaron. El resultado se muestra en la siguiente tabla.

**Tabla 50. Solicitantes y personas beneficiarias del programa *Protección al Ingreso*, por rango de ingresos mensual**  
(porcentaje de la columna entre paréntesis)

Rango de ingresos mensual	Solicitantes	Personas beneficiarias	Diferencia absoluta en puntos porcentuales
3,000 pesos o menos	181,331 (35.92)	11,828 (28.63)	7.29 *
3,001 a 6,000 pesos	217,634 (43.11)	18,401 (44.54)	1.42
6,001 a 10,000	85,421 (16.92)	8,799 (21.30)	4.37
10,000 o más	20,400 (4.04)	2,288 (5.54)	1.50
Total	504,786 (100)	41,316 (100)	No aplica

Fuente: elaboración propia a partir de la información de la base de datos de solicitantes y personas beneficiarias del programa *Protección al Ingreso*.

\* Estadísticamente significativa con un nivel de confianza de 95%.

De acuerdo con la tabla previa, se encontró que en todos los rangos de ingresos hay diferencias: en el rango de quienes dejaron de percibir un ingreso mensual de 3,000 pesos o menos, la diferencia absoluta es de 7.29 puntos porcentuales; en el rango de 3,001 a 6,000 pesos, es de 1.43 puntos porcentuales; en el de 6,001 a 10,000, de 4.38 puntos porcentuales; y, para el de 10,000 o más, la diferencia es de 1.50 puntos porcentuales.

Dado que la cantidad de personas beneficiarias (41,316) para los que se identificó la información de ingresos mensuales que dejaron de percibir es una fracción del total (126,942), es pertinente determinar si las diferencias señaladas en el párrafo anterior son estadísticamente significativas o, si se atribuyen a la selección de los datos.

Para lo cual, a partir de los datos mostrados en la tabla anterior y de los cálculos realizados, se identificó que sólo en el rango de 3,000 pesos o menos, la diferencia entre la proporción de solicitantes y de personas beneficiarias es estadísticamente significativa con un nivel de confianza

de 95%; con lo cual se concluye que la selección de personas beneficiarias fue menor a la observada en la distribución de solicitantes en ese rango de ingresos, mientras que en los demás, la diferencia puede atribuirse a la selección de los datos, puesto que la diferencia observada no es estadísticamente significativa.

Es relevante señalar que en el apartado 14.1 Criterios de selección previsto en los Lineamientos del programa *Protección al Ingreso*, se consideró como criterios para elegir beneficiarios el *orden de prelación de las solicitudes y la necesidad económica de los solicitantes*.

Por último, para identificar la población susceptible de ser beneficiaria en Jalisco con el objetivo de determinar la cobertura del programa, se consideraron las categorías del cuestionario ampliado del Censo de Población y Vivienda 2020 que indican a las personas ocupadas como: empleados u obreros, jornaleros o peones, ayudantes con pago y trabajadores por cuenta propia, entre los 18 y 65 años de edad. Adicionalmente, se incluyó que estos no contaran con acceso a servicios médicos como prestación laboral, para discernir entre los que se encuentran dedicados a actividades formales o informales.<sup>26</sup> Los resultados de las estimaciones y el cálculo del porcentaje que representan los beneficiarios del programa respecto de estas, se muestran en la siguiente tabla.

**Tabla 51. Porcentaje de personas beneficiarias por el programa *Protección al Ingreso* respecto de la población potencial estimada, por municipio de residencia**  
(ordenada descendientemente por el porcentaje)

Municipio	Beneficiarios (A)	Población estimada como población potencial del programa (B)	Porcentaje de personas beneficiarias respecto de la población potencial estimada (A/B)*100
Guadalajara	47,168	259,840	18.15
El Salto	3,750	37,065	10.12
Juanacatlán	472	5,089	9.27
San Pedro Tlaquepaque	9,610	110,155	8.72
Tonalá	10,167	117,463	8.66
Zapopan	23,617	286,196	8.25
Zapotlanejo	1,473	18,164	8.11

<sup>26</sup> De acuerdo con la fracción I del artículo 12 de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social (Ley del IMSS) son sujetos de afiliación obligatoria al IMSS todos los trabajadores que tengan una relación laboral subordinada. Quienes se encuentran en esta categoría son considerados trabajadores formales.

Municipio	Beneficiarios (A)	Población estimada como población potencial del programa (B)	Porcentaje de personas beneficiarias respecto de la población potencial estimada (A/B)*100
Ixtlahuacán de los Membrillos	832	10,350	8.04
Tlajomulco de Zúñiga	6,715	122,121	5.50
(A) Área Metropolitana de Guadalajara (9)	103,804	966,443	10.74
(B) Resto de los municipios en la entidad (111) <sup>1/</sup>	23,138	687,718	3.36
General	126,942	1,654,161	7.67

Fuente: elaboración propia con base en información proporcionada del padrón de beneficiarios del programa Plan Jalisco Covid 19 "Protección al Ingreso" y microdatos del Censo de Población y Vivienda 2020 del INEGI.

Nota: el Área Metropolitana de Guadalajara está integrada por los municipios de: Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán y Zapotlanejo de acuerdo con el Decreto No. 25400 del H. Congreso del Estado de Jalisco.

1/ Cinco municipios no tuvieron personas beneficiarias.

Al analizar los datos mostrados en la tabla anterior, se observa que el total de beneficiarios representa el 7.67% de la población potencial estimada. De los municipios que conforman el Área Metropolitana de Guadalajara, Zapopan es el que cuenta con la mayor población informal y solo se benefició al 8.25%, en comparación con el municipio de Guadalajara, donde se benefició al 18.15%; y en el resto de los municipios en el Estado solo al 3.36%.

Por lo tanto, se recomendó a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social revise los datos de los solicitantes y beneficiarios que se registren a efecto de que estén estructurados, sean íntegros y consistentes, de forma que se puedan emplear para determinar en qué medida se cumplen los objetivos de sus intervenciones. Contar con estos elementos permitiría a la STPS atender lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco, que establece que las dependencias deben evaluar sus programas con el fin de cuantificar los objetivos, metas y beneficios alcanzados.

En respuesta a lo anterior, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) remitió una justificación que no es congruente con la recomendación por el siguiente motivo. En su respuesta, la entidad mencionó que el programa no se replicó para 2021 y 2022, ya que se agotó el presupuesto para la dispersión de los apoyos. Añadió que el apoyo se focalizó en "la población que se encontraba con necesidad de salir a la calle para buscar un sustento o ingreso de dinero para afrontar la crisis económica derivada de las consecuencias de la pandemia [...] que hayan cumplido correctamente con los requisitos y el registro". Además, mencionó que dado lo anterior, se había dado por concluido todo trámite pendiente que estuviera relacionado con las personas

que realizaron sus registros en la plataforma a las cuales no les fue otorgado el apoyo por insuficiencia presupuestal.

Ahora bien, con base en lo mencionado, no se justifica la inaplicabilidad de la recomendación precisamente porque el sentido de contar con datos consistentes, íntegros y estructurados acerca de los solicitantes de las intervenciones y de sus beneficiarios, como lo indicó la recomendación, es que dicha información permita conocer en qué medida se cumplen los objetivos de las intervenciones. En este sentido, en la respuesta no se mencionó algo respecto de las razones por las cuales a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social no le es posible contar con datos que tengan las características mencionadas. Más aún, la respuesta no mencionó algo sobre el resto de las intervenciones públicas implementadas por dicha secretaría, adicionales al programa Protección al Ingreso, el cual dejó de operar luego de 2020. Al respecto, de acuerdo con la página "Mis Programas" de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana, misma que se encuentra referida en la página oficial de la STPS, para el año 2022 la secretaría es responsable de cuatro intervenciones públicas: cuatro programas "Apoyo al Empleo", "Empleo Temporal para el Beneficio de la Comunidad, Jalisco Retribuye", "Vinculación Laboral, Jalisco Trabaja", y "Crecimiento Laboral".

Por otro lado, la evidencia remitida por parte de la STPS incluyó un oficio, mediante el cual se solicitó la cancelación de la cuenta bancaria donde se encontraban los recursos para operar el programa "Protección al Ingreso", la cual se consideró válida para corroborar la cancelación de este, pero no para reforzar algún argumento justificativo o aclaratorio respecto de la inaplicabilidad de la recomendación. Adicionalmente, como parte de la evidencia se remitió una captura de pantalla con los saldos en cero de dos cuentas bancarias, una cuyo número de cuenta coincide con el referido en el oficio de solicitud de cancelación de la cuenta con la que operó el programa. Ambos documentos remitidos se relacionaron con el fragmento de la justificación que hizo referencia a la conclusión del programa, pero no con el resto de ella.

La evidencia remitida se relaciona parcialmente con la justificación, debido a que la documentación permite corroborar que el programa "Protección al Ingreso" agotó los recursos previstos. Sin embargo, es insuficiente para comprobar los otros puntos tratados en la justificación: 1) que los apoyos del programa se entregaron a las personas con una "necesidad económica real"; y, 2) que se excluyó a la población que no cumplió con dicho criterio [tener una necesidad económica familiar real], una vez agotado el presupuesto del programa. Además, tampoco se mencionan ni soportan con evidencia, las razones por las cuales la entidad se ve imposibilitada para estructurar la información de los solicitantes y beneficiarios de las intervenciones públicas que implementa.

Por último, se determinó que la evidencia aportada para esta justificación cuenta con un soporte válido ya que la documentación remitida corresponde a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Este Órgano Técnico revisó y analizó la justificación presentada por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, misma que se consideró insuficiente, dado que los argumentos ofrecidos no aclaran los hallazgos, ni justifican la inaplicabilidad de la recomendación emitida.

## **Sobre la Secretaría del Sistema de Asistencia Social**

Derivado del ejercicio de auditoría se presentan los siguientes resultados:

### **Recomendación 20-DAD-PR-014-104800-A-02**

De acuerdo con el párrafo quinto, artículo 19 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal Comprendido del 1° de enero al 31 de diciembre del año 2020 (DPEEJ 2020) las ROP deben incluir, entre otros atributos: sus objetivos, el problema público que atiende y la población objetivo. Asimismo, en concordancia con la fracción I del artículo 24 de la Ley Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, el segundo párrafo del artículo 19 del DPEEJ 2020, prevé que se debe incorporar el enfoque de género en sus objetivos. Estos atributos constituyen la lógica de la intervención de los programas públicos, y permiten conocer su intención racional que se convierte en el parámetro para valorar sus resultados.

Adicionalmente, de acuerdo con el artículo 19 del (DPEEJ 2020), la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (SPPC) en conjunto con la Secretaría de la Hacienda Pública (SHP), debieron emitir y publicar una guía en la que se detalle el contenido de las ROP. Dicho documento corresponde con la Guía para la elaboración de Reglas de Operación del Gobierno del Estado de Jalisco 2020 (Guía 2020) y tiene como propósito orientar el contenido de las ROP.

A partir de los criterios contemplados en la Guía 2020, se prevé que la identificación del problema público incluya un análisis del problema, en el cual se identifiquen sus causas y consecuencias, y cuente con evidencia sobre su magnitud, su ubicación geográfica y temporal (p. 22). Además, la definición de la población objetivo debe ser clara y concisa, coherente con el contenido de la identificación del problema, la descripción de la intervención y los objetivos de la misma (p. 35). Finalmente, los objetivos deben provenir del análisis del problema y deben prever el resultado que se espera lograr, la población a la que va dirigida la intervención y ser mensurables (p. 32).

Sin embargo, se determinó que la lógica de intervención de los programas públicos “Apoyo a OSC”, “Jalisco por la Nutrición” y “Mujeres Líderes” de la SSAS se orientó parcialmente hacia la atención de problemas toda vez que, con excepción del programa “Mujeres Líderes”, no incorporaron enfoque de género en su diagnóstico. Adicionalmente, el programa “Jalisco por la Nutrición” no definió con suficiencia el problema público y sus objetivos no se relacionaron con la población objetivo de la intervención.

Se revisó el diseño de la lógica de intervención prevista en los instrumentos normativos (Reglas de Operación y Lineamientos) de los 11 programas públicos que son objeto de estudio con base en una guía de preguntas y una rúbrica de respuestas,<sup>27</sup> misma que se elaboró a partir de criterios previstos en la Guía 2020 del Gobierno del Estado de Jalisco, y de la metodología de marco lógico. La rúbrica tiene una escala de 0.0, 0.5 y 1.0; donde 0.0 significa que no se observa ninguno de

---

<sup>27</sup> La guía de preguntas y la rúbrica para responderlas se incluye en la sección de Procedimientos aplicados de este documento.

los atributos o sólo uno, 0.5 que se observan algunos, y 1.0 que el aspecto evaluado cumple con todos los atributos considerados. Los resultados del ejercicio se muestran en la siguiente tabla.

**Tabla 52. Resultados cuantitativos de la evaluación de consistencia del diseño de la lógica de intervención de los programas públicos objeto de estudio, por atributo**  
(escala de valoración 0.0, 0.5 y 1.0)

Nombre corto del programa público (dependencia entre paréntesis)	¿Se define con suficiencia el problema público?	¿Contempla objetivos pertinentes?	¿Define una población objetivo cuantificable y coherente?	¿Contempla enfoque de género en su diagnóstico o en su atención?	Total general (puntaje máximo 4)
Mujeres Líderes (SSAS)	1.0	1.0	1.0	1.0	4.0
Reinicia Empresarias (SISEMH)	0.5	1.0	1.0	1.0	3.5
Apoyo a OSC (SSAS)	1.0	1.0	1.0	0.0	3.0
Reinicia Nómina (SEDECO)	1.0	1.0	1.0	0.0	3.0
Industrias Creativas (SC)	0.5	1.0	1.0	0.5	3.0
Protección al Empleo (SEDECO)	0.5	1.0	1.0	0.0	2.5
Protección al Ingreso (STPS)	0.5	1.0	1.0	0.0	2.5
Proyecta Producción (SC)	0.5	1.0	0.5	0.5	2.5
Reactiva (SEDECO)	1.0	1.0	0.5	0.0	2.5
Jalisco por la Nutrición (SSAS)	0.5	0.5	1.0	0.0	2.0

Nombre corto del programa público (dependencia entre paréntesis)	¿Se define con suficiencia el problema público?	¿Contempla objetivos pertinentes?	¿Define una población objetivo cuantificable y coherente?	¿Contempla enfoque de género en su diagnóstico o en su atención?	Total general (puntaje máximo 4)
SumArte (SC)	1.0	0.0	1.0	0.0	2.0
<b>Total</b> (puntaje máximo 11)	<b>8.0</b>	<b>9.5</b>	<b>10.0</b>	<b>3.0</b>	<b>30.5</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la revisión de las ROP o Lineamientos de los programas públicos objeto de estudio.

De acuerdo con la valoración previa, entre los programas públicos implementados por la SSAS, sólo el programa *Mujeres Líderes* cumple con todos los atributos evaluados. Mientras que los programas *Apoyo a OSC* y *Jalisco por la Nutrición* carecen de un enfoque de género en su análisis. Respecto de la suficiencia con que se definieron los problemas públicos se evaluó la existencia de cuatro aspectos: 1) la descripción del problema, 2) la identificación de sus causas, 3) la identificación de sus consecuencias, y 4) la identificación de la magnitud del problema; en ese sentido, el programa *Jalisco por la Nutrición* no describe con suficiencia el problema público, pues no especifica los efectos del problema; y tampoco tiene objetivos pertinentes, toda vez que estos no se vinculan con la población que recibe los apoyos.

A partir del ejercicio referido en el párrafo anterior, los tres programas que implementó la SSAS cuentan con árboles de problemas en sus ROP, pero sólo el árbol del programa *Apoyo a OSC* tiene una estructura que relaciona las causas directas e indirectas con el problema central, y este a su vez, con sus efectos directos e indirectos.

Por lo tanto, se recomendó a la Secretaría del Sistema de Asistencia Social que revise y, en su caso, modifique las ROP de los programas referidos, y de aquellos que implemente posteriormente, a efecto de que incluyan enfoque de género en su análisis, que describan con suficiencia el problema público, y que sus objetivos se relacionen con la población que recibe el apoyo. Contar con estos elementos permitiría a la Secretaría cumplir con lo dispuesto en la fracción I del artículo 24 de la Ley Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, así como atender lo señalado en el inciso w), fracción I, del artículo 3 de la Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios, en términos de que las políticas y acciones gubernamentales implementen perspectiva de género y que los programas públicos se orienten hacia la atención de problemas.

La Secretaría del Sistema de Asistencia Social (SSAS) no aportó argumentos justificativos ni aclaratorios sobre los aspectos de la recomendación relacionados con que se modifiquen las Reglas de Operación (ROP) para que cuenten con una descripción suficiente de los problemas

públicos y que sus objetivos se relacionen con la población que recibe el apoyo; únicamente sostuvo que ya no operará el programa Jalisco por la Nutrición para el ejercicio fiscal 2022, por lo que dichos aspectos pueden considerarse justificados para ese programa (Jalisco por la Nutrición) y no para el resto de los programas públicos que implementa la SSAS.

Respecto del programa de Apoyo a las Organizaciones de la Sociedad Civil (Apoyo a las OSC), afirmó que para las ROP del programa vigentes durante el ejercicio fiscal 2021 se incluyó el apartado "3.3 DESCRIPCIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO", en el cual "se advierte que son las propias organizaciones quienes determinan el género de sus beneficiarios y se agregaron porcentajes de atención de éstas en cuanto al Padrón Único de Beneficiarios del Programa del programa 2019"; sin embargo, este aspecto no corresponde con lo recomendado, toda vez que se planteó incluir en el diagnóstico un análisis que permita determinar si, dentro del problema que atiende la intervención, existen o no brechas en razón del género.

Adicionalmente, la SSAS sostuvo que la perspectiva de género en el diseño de los programas "será implementada en futuros ejercicios fiscales, a través de la coordinación con la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres", lo cual no constituye una aclaración sino un compromiso que no es específico.

La evidencia aportada por la SSAS corresponde con el Código de Asistencia Social del Estado de Jalisco, el Código Civil del Estado de Jalisco, la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco, la Ley para el Fomento y Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Jalisco, y las ROP de los programas Apoyo a las OSC y Jalisco por la Nutrición, vigentes para el ejercicio fiscal 2021 y 2020 respectivamente; así como un archivo con el Padrón Único de Beneficiarios del programa Apoyo a las OSC del año 2019. Respecto de estas, solo las ROP del programa de Apoyo a las OSC y el padrón de beneficiarios constituyen evidencias que mantienen una relación con la justificación ofrecida, toda vez que se indicó que se modificaron las ROP del programa Apoyo a las OSC en 2021 y que el padrón de beneficiarios da cuenta del porcentaje de atención de beneficiarios por sexo.

No obstante que la evidencia corresponde a los argumentos ofrecidos por parte de la SSAS, esta no es suficiente para desestimar los hallazgos que sustentan la recomendación, ni para justificar su inaplicabilidad.

Por último, la evidencia aportada por la SSAS cuenta con un soporte válido en tanto son documentos normativos publicados en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" y en el Portal web del Padrón Único de Beneficiarios del Gobierno del Estado de Jalisco.

Este Órgano Técnico revisó y analizó la justificación presentada por la Secretaría del Sistema de Asistencia Social, misma que se consideró insuficiente, dado que los argumentos ofrecidos no aclaran los hallazgos, ni justifican la inaplicabilidad de la recomendación emitida.



**Recomendación 20-DAD-PR-015-104800-A-02**

De acuerdo con el quinto párrafo del artículo 19 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal Comprendido del 1° de enero al 31 de diciembre del año 2020 (DPEEJ 2020) las Reglas de Operación (ROP) de los programas públicos deben incluir, entre otros atributos, las características de los beneficios, los mecanismos de publicación de información del programa y difusión, los procesos operativos o instrumentación del programa, así como los criterios de selección de beneficiarios.

Adicionalmente, a partir de los criterios previstos en la Guía para la elaboración de Reglas de Operación del Gobierno del Estado de Jalisco 2020 (Guía 2020), y específicamente respecto de las características de los entregables, los mecanismos de publicación de información del programa y difusión, los procesos operativos o instrumentación del programa, así como los criterios de selección de beneficiarios, se prevé que los programas cumplan con los siguientes aspectos. Respecto de los entregables que brinden los programas públicos, estos deben ser congruentes con el problema público que pretenden atender y con la población objetivo a la que están destinados (p. 24).

Además, los mecanismos de difusión deben contemplar los medios y procedimientos a través de los cuales el programa se da a conocer a la ciudadanía (p. 59); y, los procesos operativos deben describir el flujo de actividades, las áreas responsables de las actividades y plazos para el cumplimiento de las mismas (pp. 49 y 50). Asimismo, los criterios de elegibilidad deben ser claros y congruentes con la población objetivo (pp. 35, 44); y los mecanismos de selección deben ser claros y permitir la orientación prioritaria de su entregable hacia una población congruente con sus resultados esperados (p. 45). En caso de que no se contemplen mecanismos de selección, se debe especificar que los apoyos se entregarán en orden cronológico y hasta agotar los recursos.

Sin embargo, se determinó que el diseño de los procesos de instrumentación y mecanismos de difusión de los programas que implementó la Secretaría del Sistema de Asistencia Social (SSAS) se orientaron parcialmente hacia la atención de problemas públicos, toda vez que los diagramas de flujo no contaron con todos los elementos para describir el proceso de instrumentación de los programas y que los mecanismos de selección del programa "Apoyo a Organizaciones de la Sociedad Civil" no permitieron orientar su entregable a una población congruente con sus resultados. Respecto de los entregables de los tres programas, estos se relacionaron con el problema y la población objetivo, como también contaron criterios de elegibilidad claros y congruentes con la población potencial.

Se revisó el diseño de los procesos de instrumentación y los mecanismos de difusión previstos en los instrumentos normativos (Reglas de Operación y Lineamientos) de los 11 programas públicos objeto de estudio de la presente auditoría, con base en una guía de preguntas y una rúbrica de respuestas,<sup>28</sup> misma que se elaboró a partir de criterios previstos en la Guía 2020 del Gobierno del Estado de Jalisco. La rúbrica tiene una escala de 0.0, 0.5 y 1.0; donde 0.0 representa que no

---

<sup>28</sup> La guía de preguntas y la rúbrica para responderlas se incluye en la sección de Procedimientos aplicados de este documento.

se observa ninguno de los atributos o sólo uno, 0.5 significa que se observan algunos y 1.0 significa que el aspecto evaluado cumple con los atributos considerados.

**Tabla 53. Resultados cuantitativos de la valoración de consistencia de procesos de instrumentación y mecanismos de difusión de los programas públicos objeto de estudio por atributo**

(escala de valoración 0.0, 0.5 y 1.0)

Programa público (dependencia entre paréntesis)	¿El entregable se relaciona con el problema y la población objetivo?	¿El instrumento o normativo contempla mecanismos de difusión?	¿El instrumento normativo describe la instrumentación del programa?	¿El instrumento normativo establece los criterios de elegibilidad?	¿El instrumento o normativo establece los mecanismos de selección?	Total general (puntaje máximo 5)
Jalisco por la Nutrición (SSAS)	1.0	0.5	0.5	1.0	1.0	4.0
Industrias Creativas (SC)	1.0	0.5	0.5	1.0	0.5	3.5
Mujeres Líderes (SSAS)	1.0	0.5	0.0	1.0	1.0	3.5
Protección al Ingreso (STPS)	1.0	1.0	0.5	0.5	0.5	3.5
Apoyo a OSC (SSAS)	1.0	0.5	0.0	1.0	0.5	3.0
Protección al Empleo (SEDECO)	1.0	0.5	0.0	1.0	0.5	3.0
Reactiva (SEDECO)	1.0	0.5	0.0	1.0	0.5	3.0
Reinicia Empresaria (SISEMH)	1.0	0.5	0.0	1.0	0.5	3.0

Programa público (dependencia entre paréntesis)	¿El entregable se relaciona con el problema y la población objetivo?	¿El instrumento o normativo contempla mecanismos de difusión?	¿El instrumento normativo describe la instrumentación del programa?	¿El instrumento normativo establece los criterios de elegibilidad?	¿El instrumento o normativo establece los mecanismos de selección?	Total general (puntaje máximo 5)
Reinicia Nómina (SEDECO)	1.0	0.5	0.0	1.0	0.5	3.0
Proyecta producción (SC)	1.0	0.5	0.5	0.5	0.5	3.0
SumArte (SC)	1.0	0.0	0.0	0.5	0.5	2.0
<b>Total</b> (puntaje máximo 11)	<b>11.0</b>	<b>5.5</b>	<b>2.0</b>	<b>9.5</b>	<b>6.5</b>	<b>34.5</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la revisión de las ROP o Lineamientos de los programas públicos objeto de estudio.

Respecto de la suficiencia con la que los instrumentos normativos de los programas describen su instrumentación, se encontró que los programas *Mujeres Líderes* y *Apoyo a OSC* cuentan con diagramas de flujo en sus instrumentos normativos, pero en el primero no se describen actividades sustantivas mientras que en el segundo, aunque sí se contemplan, no se establecieron plazos ni se definieron las áreas responsables de llevarlas a cabo; por lo que ambos programas dejaron insatisfecho este aspecto. Conviene advertir que, para el ejercicio fiscal 2021, las ROP del programa *Apoyo a OSC* sí previeron los plazos para las actividades.

Sobre los mecanismos de difusión, los tres programas implementados por la SSAS previeron sólo la página web de la Secretaría como medio para hacer del conocimiento de potenciales beneficiarios, por lo tanto, obtuvieron una valoración de 0.5 en ese aspecto.

Por último, los tres programas implementados por la SSAS contaron con criterios de elegibilidad congruentes con la población potencial, pero sólo *Jalisco por la Nutrición* y *Mujeres Líderes* contaron mecanismos de selección claros que permiten orientar su entregable a una población congruente con sus resultados.

Por lo tanto, se recomendó a la Secretaría del Sistema de Asistencia Social que revise y, en su caso, modifique las ROP: del programa *Mujeres Líderes* para que incluya en su flujograma las

*actividades sustantivas de su implementación; del programa Apoyo a OSC para que contemple mecanismos de selección que le permitan orientar su entregable a una población congruente con sus resultados esperados; y que en las ROP de los tres programas se consideren mecanismos de difusión adicionales a la página web de la Secretaría, que le permitan potenciar el alcance a sus destinatarios.* Contar con estos elementos permitiría a la Secretaría atender lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 1 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco en términos de que la administración de los recursos públicos se oriente hacia resultados.

En respuesta a lo anterior, la Secretaría del Sistema de Asistencia Social (SSAS) sostuvo tres argumentos orientados a aclarar hallazgos y justificar la inaplicabilidad de la recomendación respecto del programa Apoyo a las Organizaciones de la Sociedad Civil (Apoyo a las OSC). Sobre la difusión del programa, reconoce que las Reglas de Operación (ROP) vigentes durante 2020 no consideraron mecanismos de difusión adicionales a la página web de la SSAS, pero afirma que en ese año la Subsecretaría para el Desarrollo y Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil realizó actividades de difusión adicionales que consistieron en: ruedas de prensa, sesiones informativas virtuales con OSC, publicaciones en redes sociales y listas de difusión en *WhatsApp*. Afirmó también que las ROP vigentes en 2021 se consideraron otros medios de difusión; sin embargo, dicha modificación no se observa en las ROP que se aportaron como evidencia.

Sobre la instrumentación del programa, señaló que en las ROP del programa vigentes en 2021 se plasmaron fechas para la realización de actividades y se definieron las áreas que intervienen en el proceso, lo cual se constata en las páginas 32 y 33 de las ROP que remitió como prueba, y corresponde con el aspecto de mejora señalado. Respecto de los mecanismos de selección, afirmó que se amplió la información respecto al Comité Técnico para la Asignación de Subsidios y señaló como compromiso que para el ejercicio fiscal 2022 se agregará "*un anexo con los Criterios de Evaluación a fin de clarificar el proceso de evaluación y selección...*". Sobre este punto, en las modificaciones incluidas en el apartado señalado en las ROP del programa 2021 no se describen aspectos específicos del proceso de selección de beneficiarios, sino que se indican las facultades del Comité Técnico para la Asignación de Subsidios de Asistencia Social, lo cual no es congruente con lo recomendado.

La evidencia aportada por la SSAS mantiene relación con la aclaración o justificación toda vez que corresponde a diferentes mecanismos de difusión empleados por parte de la SSAS a efecto dar a conocer el programa Apoyo a las OSC; las ROP del mismo programa vigentes durante 2021 y las convocatorias de las diferentes modalidades del programa en 2020. Sin embargo, la evidencia empleada por la SSAS solo soporta algunos de los argumentos ofrecidos como aclaración o justificación, dado que se observó que en las ROP vigentes en 2021 no se consideraron otros medios de difusión.

Por último, el origen de la evidencia empleada cuenta con un soporte parcialmente válido puesto que no obstante se incluyeron referentes para consultar documentos publicados en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"; se remitieron también los de redes sociales y canales de vídeo no institucionales.

Este Órgano Técnico revisó y analizó la justificación presentada por la entidad fiscalizada, misma que se consideró insuficiente, dado que los argumentos ofrecidos no aclaran los hallazgos, ni justifican la no aplicabilidad de la recomendación emitida.

Adicionalmente, la Secretaría del Sistema de Asistencia Social (SSAS) planteó un compromiso que está orientado hacia la atención de una parte de la recomendación, pero no es suficientemente específico, dado que la Secretaría sostuvo que *“Aplicar[á] el diseño de los procesos de instrumentación y mecanismos de difusión adicional a la página web de la Secretaría”*, lo cual es ambiguo y no hace referencia a modificación de los mecanismos de selección del programa de Apoyo a las Organizaciones de la Sociedad Civil (Apoyo a las OSC) para que permitan orientar su entregable hacia una población objetivo congruente con los resultados esperados.

La SSAS describió tres actividades cumplir con el compromiso, las cuales consisten en: 1) revisar el diseño de los procesos de instrumentación de los programas que implementa en las Reglas de Operación (ROP) para el ejercicio 2022, 2) modificar para el ejercicio 2023 dichas ROP para que los procesos de instrumentación sean congruentes con los criterios previstos en la Guía para la Elaboración de Reglas de Operación del Gobierno de Jalisco, y 3) incluir mecanismos de difusión adicionales a la página web de la SSAS en el ejercicio 2023. Las tres actividades se relacionan con el compromiso, sin embargo, no son suficientes para atender la recomendación toda vez que no contemplan modificar los mecanismos de selección del programa Apoyo a las OSC. Al respecto, durante el seguimiento que realice este Órgano de fiscalización se verificará que se haya incluido dicho aspecto de mejora.

Por otra parte, los periodos establecidos para las tres actividades son razonables toda vez que para la primera actividad se planteó como inicio el 28 de febrero y como fecha de conclusión el 31 de marzo de 2022, lo cual corresponde con el plazo previsto en el artículo 21 del Decreto del Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco que dispone que las dependencias deben elaborar y publicar a más tardar el 31 de marzo de 2022 las ROP de los programas públicos que otorguen subsidios o apoyos a la población; mientras que para las otras dos, se estableció un periodo que inicia el 1 de diciembre de 2022 y termina el 28 de febrero de 2023, el cual tiene sentido en tanto estas actividades están orientadas a verificarse en las ROP de los programas para el año 2023.

Por último, los medios de verificación definidos por la entidad fiscalizada consisten en las ROP publicadas en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”, y en las publicadas en la página web Mis Programas del Gobierno del Estado de Jalisco.

Este Órgano Técnico revisó y analizó la medida de atención presentada por la Secretaría del Sistema de Asistencia Social, misma que se consideró pertinente dado que se orienta en el mismo sentido que la recomendación.

**Recomendación 20-DAD-PR-016-104800-A-02**

De acuerdo con el quinto párrafo del artículo 19 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal Comprendido del 1° de enero al 31 de diciembre del año 2020 (DPEEJ 2020), las Reglas de Operación (ROP) de los programas públicos deben contemplar objetivos generales y específicos, la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa presupuestario en el cual se encuentran los recursos para operar el programa, los mecanismos de seguimiento y evaluación, así como de transparencia y rendición de cuentas. Las fracciones XVII y XVIII del artículo 27 bis de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco señalan también que en las ROP se deben incluir mecanismos de verificación de resultados e indicadores de seguimiento.

Según los criterios definidos en la Guía para la elaboración de Reglas de Operación del Gobierno del Estado de Jalisco 2020 (Guía 2020), se prevé que los mecanismos de verificación y evaluación de resultados deben contemplar indicadores de gestión y de resultados que sean coherentes con los objetivos de la intervención, con el problema público y con los apoyos otorgados (p. 51).

Adicionalmente, de acuerdo con la guía referida en el párrafo anterior, se deben mencionar los mecanismos de seguimiento mediante los cuales se comunicarán los avances parciales de los indicadores de resultados (p. 54). El apartado de evaluación debe contemplar las actividades que se pretendan realizar para evaluar la intervención o programa público, las dimensiones a valorar de este, las fechas para hacerlo, así como la instancia encargada de coordinar los procesos de evaluación (p. 55). De igual manera, se deben incluir las medidas para la publicación de información relacionada con la asignación de beneficios, el avance en el ejercicio de los recursos públicos, en el cumplimiento de metas, en los indicadores de gestión y desempeño, así como la información derivada de las evaluaciones realizadas (p. 58).

Respecto de la integración del padrón de beneficiarios, se debe señalar el portal web donde se puede consultar el padrón, la instancia responsable de elaborarlo, los datos específicos que se integrarán al padrón y los datos de los beneficiarios que se harán públicos (p. 60). Asimismo, con relación a los mecanismos de rendición de cuentas, se deben señalar al menos la instancia responsable de operar el programa (p. 26), así como la de vigilar su operación.

Sin embargo, se determinó que el diseño del marco de resultados y el de los instrumentos de seguimiento y evaluación de los programas públicos “Apoyo a OSC”, “Jalisco por la Nutrición” y “Mujeres Líderes”, implementados por la Secretaría del Sistema de Asistencia Social, no se orientó válidamente hacia la atención de problemas públicos, debido a que el objetivo general de los programas evaluados mantiene una relación de correspondencia con un objetivo de sus MIR a nivel de componente, cuando lo pertinente es que corresponda con algún nivel de resultados. Además, con excepción de “Jalisco por la Nutrición”, no es posible medir el cumplimiento del objetivo general previsto en las ROP de los programas mediante alguno de los indicadores contemplados en sus MIR. Por último, se determinó que los instrumentos normativos de los tres programas públicos carecieron de una descripción suficiente de sus mecanismos de evaluación,

de los criterios para integrar el padrón de personas beneficiarias y de indicadores que permitieran medir su desempeño.

Se revisaron los indicadores de desempeño, los criterios para la integración del padrón de personas beneficiarias, así como los mecanismos de evaluación, transparencia y rendición de cuentas previstos en los instrumentos normativos (Reglas de Operación y Lineamientos) de los 11 programas públicos que son objeto de estudio con base en una guía de preguntas y una rúbrica de respuestas,<sup>29</sup> misma que se elaboró a partir de criterios previstos en la Guía 2020 del Gobierno del Estado de Jalisco, y de la MML. La rúbrica tiene una escala de 0.0, 0.5 y 1.0; donde 0.0 significa que no se observa ninguno de los atributos o sólo uno, 0.5 que se observan algunos y 1.0, que el aspecto evaluado cumple con todos los atributos considerados. En la tabla que sigue se muestra la puntuación que obtuvo cada programa por atributo de valoración.

**Tabla 54. Resultados cuantitativos de la valoración de los mecanismos de evaluación, transparencia y rendición de cuentas de los programas públicos objeto de estudio por atributo**

(escala de valoración 0.0, 0.5 y 1.0)

Nombre corto del programa público (dependencia entre paréntesis)	¿El instrumento normativo contempla indicadores de desempeño?	¿El instrumento normativo describe con suficiencia los mecanismos de evaluación?	¿El instrumento normativo prevé mecanismos de transparencia?	¿El instrumento normativo prevé criterios para integrar el padrón de beneficiarios?	¿El instrumento normativo prevé mecanismos de rendición de cuentas?	Total general (puntaje máximo 5)
Reactiva (SEDECO)	1.0	0.0	0.5	0.0	1.0	2.5
SumArte (SC)	0.0	0.0	0.5	0.5	1.0	2.0
Jalisco por la Nutrición (SSAS)	0.0	0.0	0.0	0.5	1.0	1.5
Reinicia Empresarias (SISEMH)	0.0	0.0	0.0	0.5	1.0	1.5
Industrias creativas (SC)	0.0	0.0	0.5	0.5	0.5	1.5
Protección al Empleo (SEDECO)	0.0	0.0	0.5	0.0	1.0	1.5
Apoyo a OSC (SSAS)	0.0	0.0	0.0	0.5	1.0	1.5

<sup>29</sup> La guía de preguntas y la rúbrica para responderlas se incluye en la sección de Procedimientos aplicados de este documento.

Nombre corto del programa público (dependencia entre paréntesis)	¿El instrumento normativo contempla indicadores de desempeño?	¿El instrumento normativo describe con suficiencia los mecanismos de evaluación?	¿El instrumento normativo prevé mecanismos de transparencia?	¿El instrumento normativo prevé criterios para integrar el padrón de beneficiarios?	¿El instrumento normativo prevé mecanismos de rendición de cuentas?	Total general (puntaje máximo 5)
Reinicia Nómina (SEDECO)	0.0	0.0	0.5	0.0	1.0	1.5
Proyecta Producción (SC)	0.0	0.0	0.5	0.5	0.5	1.5
Protección al Ingreso (STPS)	0.0	0.0	0.5	0.0	0.5	1.0
Mujeres Líderes (SSAS)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.5
<b>Total</b> (puntaje máximo 11)	<b>1.0</b>	<b>0.0</b>	<b>3.5</b>	<b>3.0</b>	<b>9.0</b>	<b>16.5</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la revisión de las ROP o Lineamientos de los programas públicos objeto de estudio.

Con base en los resultados mostrados en la tabla anterior, se encontró que de los 11 programas públicos evaluados, ninguno satisfizo la totalidad de los atributos planteados en la escala que se elaboró para este ejercicio.

Al respecto, los tres programas públicos, *Jalisco por la Nutrición*, *Apoyo a OSC* y *Mujeres Líderes*, carecieron de indicadores que permitieran medir su desempeño, ya que ninguno de los indicadores previstos en sus instrumentos normativos contemplaron metas, lo cual impidió conocer el alcance que se plantearon los programas respecto del cumplimiento de sus objetivos.

Asimismo, se identificó que ninguno de los programas a cargo de la SSAS contó con mecanismos para evaluar sus resultados. En este sentido, los mecanismos previstos en sus instrumentos normativos carecieron de dos de los tres atributos previstos en la Guía 2020, esto es, en los tres programas únicamente se establece a la instancia responsable de coordinar las evaluaciones.

Respecto del padrón de personas beneficiarias, se encontró que los instrumentos normativos de los programas no previeron la totalidad de criterios para su integración, de acuerdo con los atributos establecidos en la Guía 2020; puesto que en los programas *Apoyo a OSC* y *Jalisco por la Nutrición* sólo se definieron el área responsable y el medio de publicación, pero no se especificó la información que contendrá el padrón, ni qué datos de las personas beneficiarias se harán



públicos. En el caso del programa *Mujeres Líderes*, además tampoco se especificó el nombre del área responsable de integrar el padrón de personas beneficiarias.

Por otro lado, se identificó que los programas analizados no contaron con mecanismos de transparencia suficientes en sus instrumentos normativos de acuerdo con lo establecido en la Guía 2020; esto es, además de la página web de la Secretaría, no se estableció otro medio para difundir información del programa y atender dudas. Respecto de los mecanismos de rendición de cuentas, en los programas *Apoyo a OSC* y *Jalisco por Nutrición*, se especifican las instancias responsables de operar y vigilar los programas; mientras que en el programa *Mujeres Líderes* sólo se indica la Dirección responsable de su operación.

Posteriormente, se analizó la congruencia entre los objetivos generales y específicos definidos en los instrumentos normativos de los 11 programas públicos objeto de estudio, y los objetivos previstos en las MIR previstas en su apartado de Mecanismos de Verificación y Evaluación de Resultados, cuando contaron con una; cuando no, se revisó la MIR de los programas presupuestarios a partir de los cuales estos ejercieron los recursos durante el ejercicio fiscal 2020 y se tomaron los objetivos e indicadores de fin, propósito y componentes. Además, se valoró si los indicadores previstos en ellas permitieron medir el cumplimiento del objetivo general contemplado en el instrumento normativo de cada programa público.

Para el análisis y la valoración se elaboró una guía de preguntas y una rúbrica de respuestas<sup>30</sup> que prevé una escala de 0.0, 0.5 y 1.0; donde 0.0 significa que no se observa ninguno de los atributos definidos o sólo uno, 0.5 que se observan algunos y 1.0, que el aspecto evaluado cumple con todos los atributos considerados. El resultado de la valoración por programa se muestra en la siguiente tabla.

**Tabla 55. Resultados cuantitativos de la valoración del marco de resultados de los programas públicos objeto de estudio**  
(escala de valoración 0.0, 0.5 y 1.0)

Nombre corto del programa público (dependencia entre paréntesis)	Correspondencia de los objetivos específicos del instrumento normativo con los objetivos de la MIR	Correspondencia del objetivo general del instrumento normativo con alguno de los objetivos de la MIR	Posibilidad de medir el cumplimiento del objetivo general a partir de los indicadores de la MIR	Total general (puntaje máximo 3)
Reinicia Empresarias (SISEMH)	0.5	1.0	0.0	1.5
Industrias Creativas (SC)	1.0	0.5	0.0	1.5

<sup>30</sup> La guía de preguntas y la rúbrica para responderlas se incluye en la sección de Procedimientos aplicados de este documento.

Nombre corto del programa público (dependencia entre paréntesis)	Correspondencia de los objetivos específicos del instrumento normativo con los objetivos de la MIR	Correspondencia del objetivo general del instrumento normativo con alguno de los objetivos de la MIR	Posibilidad de medir el cumplimiento del objetivo general a partir de los indicadores de la MIR	Total general (puntaje máximo 3)
Reactiva (SEDECO)	0.0	1.0	0.5	1.5
Mujeres Líderes (SSAS)	0.5	0.5	0.5	1.5
Reinicia Nómina (SEDECO)	0.5	0.5	0.0	1.0
SumArte (SC)	0.5	0.5	0.0	1.0
Proyecta Producción (SC)	0.5	0.5	0.0	1.0
Protección al Ingreso (STPS)	0.5	0.5	0.0	1.0
Jalisco por la Nutrición (SSAS)	0.0	0.5	0.5	1.0
Protección al Empleo (SEDECO)	0.0	0.5	0.0	0.5
Apoyo a OSC (SSAS)	0.0	0.5	0.0	0.5
<b>Total (puntaje máximo 11)</b>	<b>4.0</b>	<b>6.5</b>	<b>1.5</b>	<b>12.0</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la revisión de las ROP o Lineamientos de los programas públicos objeto de estudio, y de las MIR de sus instrumentos normativos, o en su caso, de los programas presupuestarios relacionados con estos programas públicos.

Se evaluó la congruencia entre los objetivos específicos previstos en las ROP de los programas *Apoyo a OSC*, *Jalisco por la Nutrición* y *Mujeres Líderes*, y los contemplados en las MIR incluidas en sus respectivos instrumentos normativos,<sup>31</sup> a partir del cual se identificó que los programas *Apoyo a OSC* y *Jalisco por la Nutrición* no observan dicho atributo, puesto que menos de la mitad de sus objetivos específicos mantienen una relación de correspondencia con los objetivos contemplados en sus MIR; mientras que la mitad de los objetivos específicos del programa *Mujeres Líderes* la mitad sí observó esta característica.

<sup>31</sup> Las matrices de los programas públicos en cuestión corresponden a las de los programas presupuestarios 346 *Coinversión Social entre el Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil la atención de grupos prioritarios*, 347 *Modelo integral de atención para el acceso a la alimentación con calidad nutricia* y 913 *Apoyo al ingreso del hogar con jefatura femenina*, respectivamente.

A pesar de que los objetivos generales de los programas de la SSAS mantienen una relación de correspondencia con un objetivo de su matriz, esta es solo a nivel componente, lo cual es incongruente con la estructura de una MIR, puesto que de acuerdo con la Guía 2020, el objetivo general “(...) se refiere al resultado o cambio deseado, planteado a mediano o largo plazo” (p. 31), por lo cual este es más propio del nivel de resultados (fin y propósito).

Sobre el programa *Apoyo a OSC*, se identificó que ninguno de los indicadores previstos en la MIR permite medir el cumplimiento de su objetivo general o alguna otra dimensión del desempeño, dado que el objetivo general previsto en sus ROP es que *las Organizaciones de la Sociedad Civil en Jalisco cuenten con recursos para el desarrollo actividades*, puesto que solo los indicadores para los objetivos de fin y propósito cumplen el atributo de expresar una relación entre dos o más variables, pero estos no están relacionados con el objetivo en cuestión. Respecto de los indicadores para el nivel de componente, aunque sí están relacionados, no cumplen con el atributo señalado anteriormente.

**Tabla 56. Objetivos, indicadores y su método de cálculo de la MIR del programa presupuestario 346 *Coinversión Social entre el Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil la atención de grupos prioritarios*, incluidos en las ROP del programa *Apoyo a OSC***

ROP	Matriz de Indicadores para Resultados			
Objetivo general	Nivel	Objetivo	Indicador	Método de cálculo
Fomentar las actividades que llevan a cabo las Organizaciones de la Sociedad Civil en Jalisco orientadas, entre otras cosas, a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, el ejercicio de los derechos humanos, la participación en las políticas públicas y servicios públicos.	Fin	Contribuir a mejorar las condiciones sociales propicias para el acceso efectivo a los derechos sociales que impulsen capacidades de las personas y sus comunidades para reducir brechas de desigualdad, mediante la reconstrucción de un sentido de colectividad y corresponsabilidad del gobierno y la sociedad en general	Porcentaje de población en situación de pobreza	$(1442 \text{ Número de Porcentaje (Realizado)}/1442 \text{ Número de Porcentaje (Programado)}) * 100$
	Propósito	Que las mujeres y hombres en Jalisco tengan mayor equidad e igualdad de oportunidades, donde cada vez existan menos personas que habitan	Coficiente de GINI	$(1787 \text{ Número de Coeficiente (Realizado)}/1787 \text{ Número de Coeficiente (Programado)}) * 100$

ROP	Matriz de Indicadores para Resultados			
Objetivo general	Nivel	Objetivo	Indicador	Método de cálculo
		en condiciones de pobreza y desigualdad, a través de la disminución de carencias sociales y las brechas que estas provocan, bajo una perspectiva multidimensional de la pobreza así como de respeto a los Derechos Humanos, y poniendo un énfasis especial en el acceso a la salud y la educación.		
	Componente	C1-Entrega de apoyos monetarios mediante convenios para el fortalecimiento de la sociedad civil organizada, a través del "Programa de Apoyo a Organizaciones de la Sociedad Civil"	Total de apoyos monetarios y/o servicios para fortalecimiento de la sociedad civil organizada	(Número de apoyos monetarios y/o servicios entregados (Realizado)/Número de apoyos monetarios y/o ser
	Componente	C2-Acciones implementadas para el desarrollo y fortalecimiento de la sustentabilidad y gestión de las Organizaciones de la Sociedad Civil de Jalisco	Total de acciones realizadas para el desarrollo y fortalecimiento de la sustentabilidad y gestión de las Organizaciones de la Sociedad Civil de Jalisco	(Número de acciones realizadas (Realizado)/Número de acciones realizadas (Programado))*100

Fuente: adaptación de las ROP del programa público *Apoyo a OSC*.

Nota: para la presentación en este documento se excluyeron los objetivos e indicadores de nivel actividad.

Sobre el programa *Jalisco por la Nutrición*, a pesar de que el objetivo de propósito no se relaciona con el objetivo general, se observó que su indicador *Porcentaje de la población con carencia al acceso a la alimentación* sí permite medir alguna dimensión del desempeño del objetivo general en términos de *ampliar el acceso a alimentos*. Adicionalmente, se observó que los indicadores para el nivel de componente no expresan una relación entre dos o más variables y que ningún método de cálculo es coherente con el nombre de su respectivo indicador.

**Tabla 57. Objetivos, indicadores y su método de cálculo de la MIR del programa presupuestarios 347 *Modelo integral de atención para el acceso a la alimentación con calidad nutricia*, incluidos en las ROP del programa *Jalisco por la Nutrición***

ROP	Matriz de Indicadores para Resultados			
Objetivo general	Nivel	Objetivo	Indicador	Método de cálculo
Contribuir a mejorar la seguridad alimentaria, a través de una nutrición adecuada en el Estado de Jalisco, acompañada de acciones orientadas a incrementar la disponibilidad de alimentos, ampliar el acceso a los mismos y mejorar su consumo, así como propiciar y motivar la participación de la ciudadanía en el acceso a la alimentación; mediante esquemas de atención integral y preventiva a la población de Jalisco, a través de contenido	Fin	Contribuir a mejorar las condiciones sociales propicias para el acceso efectivo a los derechos sociales que impulsen capacidades de las personas y sus comunidades para reducir brechas de desigualdad, mediante la reconstrucción de un sentido de colectividad y corresponsabilidad del gobierno y la sociedad en general	Porcentaje de población vulnerable por carencias sociales	$(1471 \text{ Número de porcentaje(Realizado)} / 1471 \text{ Número de porcentaje (Programado)}) * 100$
	Propósito	Que las mujeres y hombres en Jalisco tengan mayor equidad e igualdad de oportunidades, donde cada vez existan menos personas que habitan en condiciones de pobreza y desigualdad, a través de la disminución de carencias sociales y las brechas que estas provocan, bajo una perspectiva	Porcentaje de la población con carencia al acceso a la alimentación	$(1468 \text{ Número de porcentaje(Realizado)} / 1468 \text{ Número de porcentaje (Programado)}) * 100$

ROP	Matriz de Indicadores para Resultados			
Objetivo general	Nivel	Objetivo	Indicador	Método de cálculo
formativo que contribuya a la reducción de problemas sociales		multidimensional de la pobreza así como de respeto a los Derechos Humanos, y poniendo un énfasis especial en al acceso a la salud y la educación		
	Componente	A1-Apoyos económicos otorgados a actores sociales e instituciones de asistencia social para la implementación del modelo integral de atención para la población con carencia de acceso a la alimentación	Total de apoyos económicos otorgados a actores sociales e instituciones de asistencia social	(Número de apoyos económicos otorgados para comedores (realizado)/Número de apoyos económicos otorgados para comedores (Programado))*100
	Componente	A2-Apoyos económicos otorgados a actores sociales o instituciones de asistencia social, para la entrega de canastas alimentarias a personas en situación vulnerable	Total de apoyos económicos otorgados a actores sociales, instituciones de asistencia o bancos de alimentos	(Número de apoyos económicos otorgados para canastas alimentarias(Realizado)/Número de apoyos económicos otorgados para canastas alimentarias (Programado))*100

Fuente: adaptación de las ROP del programa público *Jalisco por la Nutrición*.

Nota: para la presentación en este documento se excluyeron los objetivos e indicadores de nivel actividad.

Por último, del programa *Mujeres Líderes*, se identificó que ninguno de los indicadores previstos en la MIR permiten medir el cumplimiento del objetivo general o alguna otra dimensión del desempeño, dado que su objetivo general es *mejorar los ingresos de los hogares de jefatura femenina en condiciones de vulnerabilidad por ingresos* contemplado en sus ROP.

**Tabla 58. Objetivos, indicadores y su método de cálculo de la MIR del programa presupuestarios 913 *Apoyo al ingreso del hogar con jefatura femenina*, incluidos en las ROP del programa *Mujeres Líderes***

ROP	Matriz de Indicadores para Resultados			
Objetivo general	Nivel	Objetivo	Indicador	Método de cálculo
Mejorar los ingresos de los hogares de jefatura femenina monoparentales con dependientes menores de edad, en condiciones de vulnerabilidad por ingresos, que habitan en los 125 municipios de Jalisco, con el fin de contribuir a aumentar sus recursos disponibles para la puesta en marcha de estrategias de sobrevivencia contra la pobreza	Fin	Contribuir a mejorar las condiciones sociales propicias para el acceso efectivo a los derechos sociales que impulsen capacidades de las personas y sus comunidades para reducir brechas de desigualdad, mediante la reconstrucción de un sentido de colectividad y corresponsabilidad del gobierno y la sociedad en general	Porcentaje de población en situación de pobreza	$(1442 \text{ Número de Porcentaje (Realizado)/1442 Número de porcentaje (programado)}) * 100$
	Propósito	Que las mujeres y hombres en Jalisco tengan mayor equidad e igualdad de oportunidades, donde cada vez existan menos personas que habitan en condiciones de pobreza y desigualdad, a través de la disminución de carencias sociales y las brechas que estas provocan, bajo una perspectiva multidimensional de la pobreza así como de respeto a los Derechos Humanos, y poniendo un énfasis especial en al acceso a la salud y la educación	Porcentaje de población con carencia de acceso a la alimentación	$(1468 \text{ Número de Porcentaje/1468 Número de Porcentaje (Programado)}) * 100$

ROP	Matriz de Indicadores para Resultados			
Objetivo general	Nivel	Objetivo	Indicador	Método de cálculo
	Componente	B1-Apoyos económicos entregados a hogares monoparentales con dependientes económicos menores de edad a través del Programa "Mujeres Líderes del Hogar"	Total de apoyos económicos entregados a mujeres líderes del hogar	(Número de apoyos económicos entregados (Realizado)/ Número de apoyos económicos entregados (Programado))*100
	Componente	B2-Apoyos en especie y/o servicios en especie otorgados a mujeres líderes de hogares monoparentales con dependientes económicos menores de edad y/o en estado de interdicción	Total de apoyos en especie y/o servicios en especie otorgados a mujeres líderes de hogares monoparentales con dependientes económicos menores de edad y/o en estado de interdicción	(Número de apoyos y/o servicios entregados (Realizado)/Número de apoyos y/o servicios entregados (Programado))*100

Fuente: adaptación de las ROP del programa público *Mujeres Líderes*.

Nota: para la presentación en este documento se excluyeron los objetivos e indicadores de nivel actividad.

Por lo tanto, se recomendó a la Secretaría del Sistema de Asistencia Social, incluir dentro de sus MIR correspondientes y de los instrumentos normativos de los programas en cuestión, como los de cualquier de otro programa que implemente la Secretaría, objetivos en los niveles de resultados relacionados con la intervención, indicadores para medir resultados y mecanismos de evaluación que permitan dar seguimiento y evaluar su desempeño en el cumplimiento de sus objetivos. Los objetivos, indicadores y mecanismos de evaluación que se definan para ello deben construirse de conformidad con lo establecido en la Guía para la elaboración de Reglas de Operación del Gobierno de Jalisco y en la Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados del CONEVAL. Contar con objetivos, indicadores y mecanismos de evaluación pertinentes, permitiría a la Secretaría cumplir con lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco, así como con el segundo párrafo del artículo 1 de la misma ley en términos de medir el cumplimiento de sus objetivos, metas y beneficios



alcanzados por sus acciones, además de procurar la eficacia en el ejercicio de los recursos públicos.

En respuesta a lo anterior, la Secretaría del Sistema de Asistencia Social (SSAS) argumentó como justificación que *“la evaluación está sujeta a la disponibilidad presupuestal [...] así como a lo establecido en el Programa Anual de Evaluación; el cual también está sujeto suficiencia presupuestal”*. Lo anterior no justifica la inaplicabilidad de la recomendación en virtud de que se recomendó que se incluyeran mecanismos de evaluación que permitieran dar seguimiento y evaluar el desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas públicos de Apoyo a las Organizaciones de la Sociedad Civil (Apoyo a las OSC), Jalisco por la Nutrición y Mujeres Líderes del Hogar, así como en los demás programas implementados por la SSAS, dado que el artículo 19 del DPEEJ 2020 dispuso que ROP de los programas públicos debían con esos mecanismos de seguimiento y evaluación; lo cual no significa necesariamente que se deban contratar evaluaciones externas, por lo que la limitación presupuestal no es impedimento u obstáculo para contar con mecanismos de seguimiento y evaluación.

Adicionalmente, la Secretaría de la Hacienda Pública (SHP) ofreció una serie de argumentos en el texto *“Narrativa del Marco y los Mecanismos de Orientación a Resultados para programas públicos y presupuestarios sujetos a Reglas de Operación”* que acompañó al oficio a través del cual se dio respuesta al Pliego de Recomendaciones. En este se describen las características de las matrices de indicadores para resultados de los programas presupuestarios del Gobierno del Estado de Jalisco, así como argumentos relacionados con la definición de los objetivos de nivel fin y propósito, a partir de la estructura del Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo, mismos que no aclaran los hallazgos que sustentan la recomendación, toda vez que esta se orientó hacia los programas públicos y no a los programas presupuestarios. Por último, para sustentar sus argumentos ni la SSAS ni la SHP aportaron evidencias.

Este Órgano Técnico revisó y analizó la justificación presentada por la Secretaría del Sistema de Asistencia Social, misma que se consideró insuficiente, dado que los argumentos ofrecidos no aclaran los hallazgos, ni justifican la inaplicabilidad de la recomendación emitida.

#### **Recomendación 20-DAD-PR-017-104800-A-02**

La Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco, en su artículo 102, establece que las dependencias deben evaluar sus programas con el fin de cuantificar los objetivos, metas y beneficios alcanzados.

En ese sentido, el programa *Apoyo a las Organizaciones de la Sociedad Civil*, de acuerdo con el segundo párrafo, inciso h), del apartado “11 Operación e instrumentación del programa” de sus Reglas de Operación (ROP), la Dirección responsable de la ejecución del programa debe elaborar un informe final anual en el que se comparen las metas programadas y los compromisos asumidos con lo realizado.

Sobre el programa *Jalisco por la Nutrición*, de acuerdo con el criterio número 7 del apartado “10.1 Criterios de elegibilidad y requisitos” previsto en sus ROP, los comedores comunitarios deben registrar de manera mensual el peso y la estatura de las personas beneficiarias para la detección y prevención de padecimientos.

Por último, de acuerdo con el apartado “10. Criterios de elegibilidad” de las ROP del programa *Mujeres Líderes del Hogar*, las solicitantes deben tener ingresos inferiores a 2.5 salarios mínimos y contar con dependientes económicos, para acreditarlo, además de llenar una carta compromiso y de un estudio socioeconómico, deben llenar el Formato de Padrón Único (FPU) Padrón Único de Beneficiarios (PUB), mismo que registra las variables mencionadas.

Sin embargo, se determinó que el programa “Apoyo a OSC” no contó con datos que permitieran medir el cumplimiento de sus objetivos, que los programas “Jalisco por la Nutrición” y “Mujeres Líderes” sí contaron con estos, pero se observaron inconsistencias en los registros del peso, de la estatura y de las fechas de medición del primer programa; y en el segundo, se encontraron datos de beneficiarias con ingresos incoherentes o reportados con cero. Para contar con una aproximación sobre el desempeño del programa “Apoyo a OSC”, se calculó la tasa media de crecimiento anual del número de OSC por cada cien mil habitantes en Jalisco y a nivel nacional, a partir de la cual se identificó que no obstante el número de OSC a nivel nacional es mayor que en Jalisco, entre 2017 y 2021 el aumento es 0.28 puntos porcentuales superior en Jalisco. Sobre el programa “Jalisco por la Nutrición”, con datos de 2019 dado que durante 2020 no se llevaron a cabo mediciones debido a la pandemia de la COVID-19, se determinó que el programa contribuyó a mejorar o mantener el estado nutricional normal de 1,790 (51.03%) personas beneficiarias de las 3,508 con información consistente. Por último, respecto del programa “Mujeres Líderes”, se determinó que su contribución a superar la línea de pobreza por ingresos de sus beneficiarias ascendió a 4.85% (123) de las 2,536 cuyos ingresos ex ante a la intervención estaban por debajo de dicha línea. La baja contribución del programa podría explicarse por la insuficiencia de la información sobre sus ingresos.

Se revisaron las Reglas de Operación de los programas *Apoyo a las Organizaciones de la Sociedad Civil (Apoyo a OSC)*, *Jalisco por la Nutrición* y *Mujeres Líderes del Hogar* (Mujeres Líderes) implementados por la Secretaría del Sistema de Asistencia Social (SSAS) vigentes para el ejercicio fiscal 2020, con la finalidad de identificar el problema público y la población a atender, así como el cambio esperado a partir de la intervención de cada programa y su contribución a un objetivo superior. Posteriormente, se realizó un ejercicio de inferencia de estos mismos elementos utilizando la Metodología del Marco Lógico (MML) para clarificar los objetivos del programa. Los resultados se muestran en la siguiente tabla.

**Tabla 59. Elementos explícitos e inferidos de la lógica de intervención de los programas de la Secretaría del Sistema de Asistencia Social**

Programa	Variable	Explícita (documento normativo)	Inferida
Apoyo a OSC	Cambio en la población que recibe la intervención	<p><i>“IV. Respaldar con aportaciones económicas los proyectos sociales y necesidades urgentes e imprevistas de las organizaciones de la sociedad civil, para dar respuesta y atender diversas necesidades de la población;</i></p> <p><i>V. Fomentar el desarrollo institucional e intercambio de conocimiento de las OSC.”</i> (ROP Apoyo a OSC, 2020, p. 19)</p> <p><i>“Las Organizaciones de la Sociedad Civil que [...] estén registradas en el Directorio Estatal de las Instituciones de Asistencia Social o cuenten con la Clave Única de Inscripción (CLUNI) al Sistema de Información del Registro Federal de OSC”.</i> (ROP Apoyo a OSC, 2020, p. 17).</p>	Organizaciones de la Sociedad Civil que realizan actividades en el Estado de Jalisco legalmente constituidas y con registro en el Directorio Estatal de Instituciones de Asistencia Social o en el Registro Federal de OSC cuentan con recursos para su operación.
	Contribución a un objetivo superior	<p><i>“Baja supervivencia de las OSCs (sic)”.</i> (ROP Apoyo a OSC, 2020, p. 13)</p>	Contribuir a la permanencia de los organismos de la sociedad civil legalmente constituidos y con registro en el Directorio Estatal de Instituciones de Asistencia Social o en el Registro Federal de OSC que realizan actividades en el Estado de Jalisco, a través de que cuenten con recursos económicos para su operación.
Jalisco por la Nutrición	Cambio en la población que recibe la intervención	<p><i>“...tiene como objetivo instalar u operar comedores comunitarios en beneficio de las personas que no cuentan con lo necesario para tener una seguridad alimentaria,</i></p>	Personas en situación de pobreza acceden a alimentos.

Programa	Variable	Explícita (documento normativo)	Inferida
		<p><i>contribuyendo en la disminución [de] carencias sociales...</i>" (ROP Jalisco por la Nutrición, 2020, p.11).</p> <p><i>"I. Facilitar y promover el acceso a la alimentación en la población objetivo (ROP Jalisco por la Nutrición, 2020, p. 15).</i></p> <p><i>II. Contribuir a subsanar las deficiencias alimentarias de la población que padece hambre en el Estado."</i> (ROP Jalisco por la Nutrición, 2020, p. 15).</p> <p><i>Población objetivo: "Bancos de Alimentos y Comedores Comunitarios que atienden a población en situación de pobreza..."</i> (ROP Jalisco por la Nutrición, 2020, p. 16).</p>	
	<b>Contribución a un objetivo superior</b>	<p><i>"Contribuir a mejorar la seguridad alimentaria, a través de una nutrición adecuada en el Estado de Jalisco, acompañada de acciones orientadas a incrementar la disponibilidad de alimentos, ampliar el acceso a los mismos y mejorar su consumo, así como propiciar y motivar la participación de la ciudadanía en el derecho al acceso de la alimentación; mediante esquemas de atención integral y preventiva a la población de Jalisco, a través de contenido formativo que contribuya en la reducción de problemáticas sociales."</i> (ROP, Jalisco por la Nutrición, 2020, p.13).</p>	Contribuir a mejorar la seguridad alimentaria en el Estado de Jalisco a través de que las personas en situación de pobreza accedan a alimentos.
<b>Mujeres Líderes</b>	<b>Cambio en la población que recibe la</b>	<i>"aumenta condiciones de autosuficiencia"</i> (ROP Mujeres Líderes, 2020, p. 57).	Mujeres jefas de hogares monoparentales con dependientes menores de edad o

Programa	Variable	Explícita (documento normativo)	Inferida
	<b>intervención</b>	<i>“se define como problema público el que los hogares vulnerables por ingresos de jefatura femenina y con dependientes menores de edad en Jalisco, tengan menos recursos disponibles que otros para poner en marcha estrategias de sobrevivencia contra la pobreza.”</i> (ROP Mujeres Líderes, 2020, p. 55).	mayores de edad con discapacidad cuentan con recursos para estar por encima de la vulnerabilidad por ingresos.
	<b>Contribución a un objetivo superior</b>	<i>“Mejora en la calidad de vida”</i> (ROP Mujeres Líderes, 2020, p. 57). <i>“Que las mujeres y hombres de Jalisco tengan mayor equidad e igualdad de oportunidades, donde cada vez existan menos personas en condiciones de pobreza y desigualdad, a través de la disminución de carencias sociales y las brechas que estas provocan”</i> (ROP Mujeres Líderes, 2020, p. 58)	Contribuir a reducir las desigualdades entre mujeres y hombres asociadas al género a través de que las mujeres jefas de hogares monoparentales con dependientes menores de edad o mayores de edad con discapacidad cuenten con recursos económicos para estar por encima de la vulnerabilidad por ingresos.

Fuente: elaboración propia con base en las ROP de los programas *Apoyo a OSC, Jalisco por la Nutrición y Mujeres Líderes*, los tres documentos vigentes en 2020.

Posteriormente, se requirió a la SSAS el padrón de beneficiarios directos e indirectos (cuando así corresponde) para los ejercicios fiscales 2019 y 2020 de los programas *Apoyo a OSC, Jalisco por la Nutrición y Mujeres Líderes*. Las personas beneficiarias y el presupuesto de los programas en 2019 y 2020 se muestran en la siguiente tabla.

**Tabla 60. Beneficiarios y monto pagado por programa de la SSAS en 2019 y 2020**

Programa	2019			2020		
	Beneficiarios		Presupuesto en ROP (pesos, a precios de 2020)	Beneficiarios		Presupuesto en ROP (pesos)
	Directos	Indirectos		Directos	Indirectos	
Apoyo a OSC	396	50,822	41,162,700	258	11,101	40,000,000
Jalisco por la Nutrición <sup>1/</sup>	78	39,763	63,802,154	107	41,939	62,000,001
Mujeres Líderes <sup>2/</sup>	8,389	ND	168,040,415	2,579	4,095 <sup>a/</sup>	83,344,000

Fuente: elaboración propia con base en las ROP de los programas públicos vigentes en 2020, e información remitida por la SSAS y la Secretaría de la Hacienda Pública.

1/ Durante el ejercicio fiscal 2019 el nombre del programa fue *Jalisco por la Seguridad Alimentaria*.

2/ Durante el ejercicio fiscal 2019 el nombre del programa fue *Apoyo a Mujeres Jefas de Familia*.

a/ Para el programa *Mujeres Líderes* se tomó el número de dependientes económicos y de dependientes con discapacidad como beneficiarios indirectos.

Adicionalmente, se requirió a la SSAS la base de datos con las solicitudes de inscripción del programa durante el 2020, a partir de la cual se identificaron 344 OSC. Tomando en cuenta que el número de OSC beneficiarias fue 258, el porcentaje de atención del programa fue del 75%.

También se requirió el *Informe Final del Programa de Apoyo a Organizaciones de la Sociedad Civil Ejercicio 2020* (Informe Final 2020, 2021) para conocer si se reportan resultados que permitan medir el cumplimiento de los objetivos del programa, elaborado por la SSAS para cumplir con lo dispuesto en el segundo párrafo, inciso h), del apartado 11 Operación e instrumentación del programa, y en el primer párrafo del punto 13.2 de las ROP del programa. De acuerdo con el Informe Final 2020, este "...permite conocer las metas programadas contra las alcanzadas, el ejercicio del presupuesto y las Organizaciones que fueron beneficiadas." (2021, p. 3).

A partir de la revisión efectuada, se identificaron las siguientes acciones reportadas por la SSAS respecto del programa *Apoyo a OSC*. El primer conjunto de datos describe las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) que realizaron la solicitud de inscripción al programa, las que se aprobaron y, finalmente, las beneficiarias. Posteriormente, se da cuenta del número de personas beneficiarias indirectas (2021, p. 29). Estos datos se muestran por modalidad del programa en la siguiente tabla.

**Tabla 61. Solicitudes de inscripción, solicitudes aprobadas y beneficiarios del programa Apoyo a OSC, por tipo de modalidad para el año 2020**

Modalidad <sup>1/</sup>	Solicitudes de inscripción (OSC)	Solicitudes aprobadas (OSC)	Beneficiarios directos (OSC)	Beneficiarios indirectos (personas)
Contingente	140	81	79	6,990
Coinversión	240	36	35	4,111
Capacitación	No reportada	No reportada	144	No aplica
<b>Total</b>	380	117	258 <sup>a/</sup>	11,101

Fuente: elaboración propia con base en SSAS. (2021). *Informe Final del Programa de Apoyo a las Organizaciones de la Sociedad Civil Ejercicio 2020*, pp. 9, 14, 15, 16 y 29.

1/ La modalidad de "Cofinanciamiento", contemplada originalmente en las ROP del programa publicadas el 26 de marzo de 2020 en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", se derogó, según el Acuerdo por el cual se modifican las Reglas de Operación del programa "Apoyo a las Organizaciones de la Sociedad Civil", publicado en el mismo periódico de 8 de septiembre de 2020. El presupuesto que correspondía a esa modalidad se orientó hacia "Contingente".

a/ En la página 28 del *Informe Final 2020*, se reportan 261 Organizaciones de la Sociedad Civil como valor alcanzado del indicador *Total de organizaciones de la sociedad civil beneficiadas* en 2020. Sin embargo, en esta tabla se han descontado dos OSC de la modalidad Contingente debido a "que desistieron del recurso" (p. 14), y una en la modalidad de Coinversión que "no presentó los documentos necesarios para la dispersión del recurso" (p. 18).

El segundo conjunto de datos contemplado en el mismo documento se incluye en el apartado "Resultados del Programa 2020" (p. 28), como una tabla (sin número) donde se muestran los nombres de tres indicadores, su método de cálculo y los valores programados y cumplidos. La tabla siguiente muestra la información.

**Tabla 62. Nombre de los indicadores, fórmula, y valores programados y alcanzados, reportados en el Informe Final del programa Apoyo a OSC, para el ejercicio fiscal 2020**

Nombre del indicador	Fórmula	Programada	Cumplida
Total de organizaciones de la sociedad civil beneficiadas	Número de Número (sic) de OSC beneficiadas	250	261
Total de personas atendidas a través de las organizaciones de la sociedad civil	Número de personas beneficiadas	8,000	11,101
Total de supervisiones realizadas a las organizaciones de la sociedad civil beneficiadas	Número de supervisiones realizadas	90	114

Fuente: adaptación de la "Tabla de metas programadas y cumplidas" contemplada en SSAS. (2021). *Informe Final del Programa de Apoyo a las Organizaciones de la Sociedad Civil Ejercicio 2020*, p. 28.

Con base en lo anterior, se concluye que la información reportada en el Informe Final 2020 solo da cuenta de acciones realizadas, con lo cual no se puede medir el cumplimiento de sus objetivos, toda vez que se infirió que la intervención tiene como propósito que las *Organizaciones de la Sociedad Civil que realizan actividades en el Estado de Jalisco con registro en el Directorio Estatal de Instituciones de Asistencia Social o en el Registro Federal de OSC cuenten con recursos para su operación.*

Por lo tanto, para determinar de manera indirecta el desempeño del programa *Apoyo a OSC*, se consultó el número de OSC con registro en Jalisco y el total nacional publicado en el Directorio de Organizaciones de la Sociedad Civil inscritas en el Registro Federal del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), así como las proyecciones de población del Consejo Nacional de Población (CONAPO) para la entidad y a nivel nacional, para determinar el número de OSC por cada cien mil habitantes en la entidad, como una medida aproximada acerca del *desarrollo de las OSC en Jalisco.*

**Tabla 63. Número de OSC por cada cien mil habitantes en Jalisco y a nivel nacional, de 2017 a 2021**

Año	Número de OSC		Población		OSC por cada cien mil habitantes		Diferencia de OSC por cada cien mil hab. (A-B)
	Jalisco	Nacional	Jalisco	Nacional	Jalisco (A)	Nacional (B)	
2017	1,482	38,592	8,149,170	124,041,731	18.19	31.11	-12.92
2018	1,508	39,480	8,238,991	125,327,797	18.30	31.50	-13.20
2019	1,632	42,733	8,325,800	126,577,691	19.60	33.76	-14.16
2020	1,671	43,185	8,409,693	127,792,286	19.87	33.79	-13.92
2021	1,700	43,690	8,490,806	128,972,439	20.02	33.88	-13.86
TMCA <sup>1/</sup>	3.49	3.15	1.03	0.98	2.43	2.15	No aplica

Fuente: elaboración propia con base en el Directorio de Organizaciones de la Sociedad Civil inscritas en el Registro Federal del INDESOL y las Proyecciones de población a mitad de año del CONAPO.

1/ Tasa Media de Crecimiento Anual.

A partir de los datos mostrados en la tabla previa, se identificó que durante el periodo 2017-2021, el número de OSC por cada cien mil habitantes en Jalisco es menor que el observado a nivel nacional, sin embargo, el crecimiento registrado en Jalisco es mayor, puesto que su número creció en promedio 2.43% anual, mientras que a nivel nacional este crecimiento fue de 2.15%, esto es, una diferencia de 0.28 puntos porcentuales.



Respecto del programa *Jalisco por la Nutrición*, se requirió a la SSAS la base de datos con los registros de las personas beneficiarias indirectas de los programas *Por la Seguridad Alimentaria* (vigente durante el ejercicio fiscal 2019) y *Jalisco por la Nutrición* (vigente a partir del ejercicio fiscal 2020), por modalidad. Los resultados se muestran en la siguiente tabla.

**Tabla 64. Beneficiarios indirectos de los programas *Por la Seguridad Alimentaria* y *Jalisco por la Nutrición*, para 2019 y 2020**

Periodo	Banco de alimentos	Comedores comunitarios	Total
2019	27,244	12,519	39,763
2020	25,479	16,460	41,939

Fuente: elaboración propia con base en los padrones de beneficiarios de los programas *Por la Seguridad Alimentaria* y *Jalisco por la Nutrición* de los ejercicios fiscales 2019 y 2020 respectivamente.

Adicionalmente, se requirieron a la misma Secretaría los registros mensuales del peso y la estatura de las personas beneficiarias, de acuerdo con lo contemplado en las ROP de ambos programas públicos.<sup>32</sup> A lo cual, la SSAS remitió un archivo de Excel con la base de datos del programa *Por la Seguridad Alimentaria* y un oficio para el programa de *Jalisco por la Nutrición*, en el que la SSAS señala que durante el 2020 no se registró el peso ni la estatura de los beneficiarios debido a la pandemia causada por el virus SARS-CoV2.

El archivo de Excel que corresponde con el padrón de beneficiarios del programa *Por la Seguridad Alimentaria* ejercicio fiscal 2019, cuenta 18,395 registros que corresponden a las mediciones de 7,787 personas beneficiarias. Como columnas, cuenta con las variables de nombre del comedor comunitario, nombre del beneficiario, fecha de medición, fecha de nacimiento, edad, talla (estatura), peso, cintura, semana de gestación, IMC (Índice de Masa Corporal), diagnóstico y observación.

Toda vez que el objetivo de la intervención consiste en que las *personas en situación de pobreza accedan a alimentos a través de bancos de alimentos y comedores comunitarios* y que en sus ROP se contempla que los operadores de comedores comunitarios (beneficiarios directos) lleven un registro puntual de las personas que acuden a estos (beneficiarios indirectos) por lo cual se procedió a identificar las personas beneficiarias para los cuales hay por lo menos dos fechas distintas con registros de su diagnóstico (a partir del Índice de Masa Corporal).

<sup>32</sup> De acuerdo con lo previsto en el apartado 8.1. CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD Y REQUISITOS (p. 38) de las Reglas de Operación del programa *Por la Seguridad Alimentaria* y en el apartado 10.1. Criterios de Elegibilidad y Requisitos (p. 23) de las Reglas de Operación del programa *Jalisco por la Nutrición*.

**Tabla 65. Número de beneficiarios del programa *Por la Seguridad Alimentaria*, de acuerdo con el cambio en el último diagnóstico de estado nutricional respecto del diagnóstico inicial**

<b>Diagnóstico inicial sobre condición nutricional</b>	<b>Cantidad de beneficiarios por diagnóstico inicial</b> (porcentaje del total de la columna entre paréntesis)	<b>Mejóro o se mantuvo normal <sup>1/</sup></b> (porcentaje de la fila entre paréntesis)	<b>No mejoró o empeoró <sup>2/</sup></b> (porcentaje de la fila entre paréntesis)
Desnutrición severa	31 (0.88)	15 (48.39)	16 (51.61)
Desnutrición moderada	58 (1.65)	23 (39.66)	35 (60.34)
Desnutrición leve	47 (1.34)	16 (34.04)	31 (65.96)
Normal	1,734 (49.43)	1,576 (90.89)	158 (9.11)
Sobrepeso	902 (25.71)	116 (12.86)	786 (87.14)
Obesidad	675 (19.24)	28 (4.15)	647 (95.85)
Obesidad mórbida	61 (1.74)	16 (26.23)	45 (73.77)
<b>Total</b>	<b>3,508 (100.00)</b>	<b>1,790 (51.03)</b>	<b>1,718 (48.97)</b>

Fuente: elaboración propia con base en el padrón de beneficiarios del programa *Por la Seguridad Alimentaria*.

1/ Esta categoría corresponde a quienes estando en una condición de desnutrición, sobrepeso u obesidad, mejoraron; o bien a quienes conservaron su estado nutricional normal.

2/ Esta categoría corresponde a quienes en estado nutricional normal, empeoraron; o bien, a quienes no mejoraron su estado de desnutrición, sobrepeso u obesidad.

El primer aspecto que se observa en la tabla anterior es que de la base con registros 7,787 beneficiarios, sólo se pudo realizar el análisis de su estado nutricional para 3,508. Las principales inconsistencias que se observaron fueron: casos que solo tienen un registro de medición, valores de IMC de cero, y estatura o peso de cero, o con valores incongruentes. De los 3,508 con datos consistentes, se observó también que el 49.43% tuvo un diagnóstico inicial dentro del rango normal; 3.88% con algún grado de desnutrición y un 46.69% con algún grado de sobrepeso.

De los que se encuentran en el rango normal, el 90.89% se mantuvo con ese estatus, y solo un 9.11% empeoró. Respecto de los 136 que se encontraban con algún grado de desnutrición, solo

el 39.70% mejoró, pero el 60.29% empeoró o no mejoró. Con base en los datos mostrados en la tabla previa, se concluye que el programa contribuyó a mejorar o mantener el estado nutricional de 1,790 personas beneficiarias, esto es, el 51.03% del total para los que se tuvieron datos consistentes.

Respecto del programa *Mujeres Líderes*, se requirió a la SSAS la base de datos con los registros de las solicitantes del programa durante el ejercicio fiscal 2020, en la cual se especificara el municipio de la solicitante, el número de dependientes económicos, el número de dependientes con discapacidad y los ingresos mensuales del hogar declarados por la solicitante, así como que se especificara si esta resultó beneficiaria durante el mismo ejercicio.

Al respecto, la SSAS remitió un archivo de Excel que contiene un total de 49,201 registros y 12 columnas con la información solicitada de las solicitudes de inscripción al programa. A partir de estos datos, se encontró que se identificó que de las 26 mil 140 que concluyeron su trámite, solo 2,579 resultaron beneficiarias; con lo cual se determinó que el porcentaje de atención de demanda fue de 9.86% respecto del total de mujeres que concluyeron su trámite.

Adicionalmente, se requirió a la misma Secretaría la base de datos con el importe total pagado a las beneficiarias durante 2020. Como respuesta, se recibió el mismo archivo de Excel, pero incluyendo en una columna el monto total pagado a la beneficiaria en ese ejercicio fiscal. Es pertinente señalar que la suma del monto asciende 33 millones 463 mil 471.50 pesos, lo cual es inferior al presupuesto originalmente aprobado en ROP de 83 millones 344 mil pesos.

A partir de la información referida en el párrafo anterior y tomando en cuenta que la intervención tiene como propósito que las *Mujeres jefas de hogares monoparentales con dependientes menores de edad o mayores de edad con discapacidad cuentan con recursos para estar por encima de la vulnerabilidad por ingresos*,<sup>33</sup> se procedió a identificar el porcentaje de beneficiarias que superaron la línea de pobreza por ingresos de ellas y sus dependientes económicos, de acuerdo con el valor monetario promedio de la canasta alimentaria y no alimentaria establecida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

De acuerdo con el CONEVAL, el costo mensual de la canasta alimentaria y no alimentaria a diciembre de 2020, urbana fue de 3 mil 295.63 y rural de 2 mil 148.19, el promedio de ambos ámbitos (urbano y rural) ascendió a 2 mil 721.91 pesos mensuales. Ese valor se multiplicó por el número dependientes económicos de cada beneficiaria incluida ella misma, para estimar el ingreso necesario para superar la línea de pobreza por ingresos. Hecho esto, se procedió a sumar el ingreso mensual declarado por cada beneficiaria más el apoyo que recibieron en promedio al mes; por último, se compararon estas cantidades para determinar cuántas beneficiarias tuvieron ingresos suficientes para sufragar el costo mensual para ellas y de sus dependientes económicos de la canasta alimentaria y no alimentaria. El resultado se muestra en la siguiente tabla.

---

<sup>33</sup> De acuerdo con el CONEVAL, la población vulnerable por ingresos es aquella que no presenta carencias sociales pero su ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar. Para determinar la línea de bienestar, la misma institución calcula el costo de una canasta alimentaria y no alimentaria.

**Tabla 66. Beneficiarias del programa *Mujeres Líderes* que superaron la línea de pobreza por ingresos a partir del apoyo otorgado**

Estatus ex ante a la intervención	Cantidad de beneficiarias (porcentaje de la columna entre paréntesis)	¿El apoyo más el ingreso permitió superar la línea de pobreza por ingresos de la beneficiaria y sus dependientes económicos?	
		No (porcentaje de la fila entre paréntesis)	Sí (porcentaje de la fila entre paréntesis)
Con ingresos mensuales superiores a la línea de pobreza por ingresos <sup>1/</sup>	39 (1.51)	0 (0.00)	39 (100.00)
Con ingresos mensuales inferiores a la línea de pobreza por ingresos	2,536 (98.33)	2,413 (95.15)	123 (4.85)
Sin información válida sobre sus ingresos mensuales <sup>2/</sup>	4 (0.16)	NA	NA
Total	2,579 (100)	2,413 (93.71)	162 (6.29)

Fuente: elaboración propia.

1/ Se comparó el ingreso mensual declarado por la beneficiaria, con el ingreso requerido para satisfacer la canasta alimentaria y no alimentaria de ella y sus dependientes económicos.

2/ Se consideraron con información inválida aquellos registros cuyos ingresos mensuales tuvieron valores negativos, y para estos no se estimó la contribución del apoyo.

De acuerdo con lo anterior, a partir del apoyo que recibieron, solo el 6.29% de las beneficiarias alcanzaron a contar con ingresos suficientes para adquirir una canasta alimentaria y no alimentaria para ellas y sus dependientes económicos; mientras que para el 93.71% no fue suficiente. Es pertinente señalar que de las 2,579 beneficiarias, 4 reportaron un ingreso menor a cero, y para estas no se pudo estimar la contribución del apoyo. También conviene considerar que el 98.33% de las beneficiarias tuvo ingresos mensuales por debajo de la línea de pobreza por ingresos *ex ante* a recibir el apoyo, y el programa contribuyó a que el 4.85% de ellas, contara con ingresos suficientes para superar dicho umbral. Dado que 894 registros tuvieron un ingreso de 0 pesos, la baja contribución del programa podría explicarse por la insuficiencia de la información sobre los ingresos mensuales de sus beneficiarias.

Por lo tanto, se recomendó a la Secretaría del Sistema de Asistencia Social que revise la estructura de los datos que recaba de los beneficiarios en función de su pertinencia respecto de lógica de intervención de sus programas, a efecto de que registre los datos que le permitan rendir cuentas de manera efectiva sobre sus resultados, así como que cuente con criterios que le permitan verificar la integridad de los mismos. Contar con estos elementos permitiría a la SSAS atender lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público

del Estado de Jalisco, que establece que las dependencias deben evaluar sus programas con el fin de cuantificar los objetivos, metas y beneficios alcanzados.

En respuesta a lo anterior, la Secretaría del Sistema de Asistencia Social (SSAS) planteó como compromisos la *“Revisión de los Indicadores de Seguimiento para lograr una medición más puntual del incremento de las capacidades institucionales de las Organizaciones de la Sociedad Civil”*, y *“Revisar las Reglas de Operación [del programa Mujeres Líderes del Hogar] y la estructura de los datos que se recaba de los beneficiarios a efecto de registrar datos que permitan rendir cuentas de manera efectiva sobre los resultados y contar con criterios que permitan verificar la integridad de los mismos”*. Sobre estos, solo el propuesto para el programa Mujeres Líderes del Hogar es congruente con lo recomendado, mientras que el planteado para el programa Apoyo a las Organizaciones de la Sociedad Civil (Apoyo a las OSC), si bien se relaciona con el área de mejora propuesta, no corresponde puntualmente con los aspectos sugeridos, en virtud de que no plantea identificar los datos que se deben acopiar de los beneficiarios del programa para contar con información que permita medir el cumplimiento de los objetivos de la intervención.

Para el caso del programa de Apoyo a las OSC, se establecieron dos actividades: realizar mesas de trabajo para revisar los indicadores del programa y definir una propuesta de indicadores que permitan medir el incremento de capacidades de las OSC a través de los apoyos que otorga el programa, las cuales son congruentes y suficientes para cumplir con el compromiso, mas no para atender la recomendación, dado que...; mientras que para el programa Mujeres Líderes del Hogar se enlistaron dos actividades: llevar a cabo mesas de trabajo para identificar el registro de datos, y revisar los procesos de operación mediante los que se recaba información de los ingresos de las beneficiarias, que también son congruentes con el compromiso y suficientes para su cumplimiento.

El periodo establecido para la realización de las actividades del programa Apoyo a las OSC, es razonable dado que este comprende tres meses, de junio a agosto de 2022; mientras que para el programa Mujeres Líderes del Hogar, se planteó un periodo para la actividad de revisar los procesos de operación mediante los que se recaba información de los ingresos de las beneficiarias que no es razonable, dado que se planteó como fecha de inicio el 30 de abril de 2024 y de fin el 20 de noviembre de 2024.

Por último, los medios de verificación propuestos como prueba del cumplimiento de actividades son parcialmente pertinentes toda vez que para las reuniones y mesas de trabajo se especificaron minutas, y para la revisión de los procesos de operación se determinó el Formato de aplicación (al programa Mujeres Líderes del Hogar), los cuales son documentos que demuestran la realización de dichas actividades; mientras que para la actividad de la propuesta de indicadores para el programa Apoyo a las OSC se determinó a los indicadores mismos, lo cual si bien permite identificar el cambio realizado, no es un medio de verificación específico dado que este no es un documento o fuente documental concreta.

Este Órgano Técnico revisó y analizó la medida de atención presentada por la Secretaría del Sistema de Asistencia Social, misma que se consideró insuficiente para orientarse válidamente en el mismo sentido que la recomendación.

## VI. Acciones derivadas de la fiscalización

Derivado de los procedimientos de auditoría realizados, se identificaron 20 hallazgos y se formularon 17 recomendaciones. La entidad fiscalizada planteó para siete recomendaciones medidas de atención, para otras siete recomendaciones justificaciones o aclaraciones y para tres tanto justificaciones o aclaraciones como medidas de atención. El estatus de las recomendaciones se resume en la siguiente tabla:

**Tabla 67. Resumen de estatus de las recomendaciones**

Código de recomendación	Tipo de recomendación	Tipo de respuesta del ente	Estatus
20-DAD-PR-001-101300-A-02	Políticas públicas	Medida de atención	Con medidas de atención en proceso
20-DAD-PR-002-101300-A-02	Políticas públicas	Medida de atención	Con medidas de atención en proceso
20-DAD-PR-003-101300-A-02	Gestión	Medida de atención	No atendida
20-DAD-PR-004-101300-A-02	Gestión	Medida de atención	Con medidas de atención en proceso
20-DAD-PR-005-100700-A-02	Políticas públicas	Justificación o aclaración y medida de atención	Con medidas de atención en proceso
20-DAD-PR-006-100700-A-02	Políticas públicas	Medida de atención	Con medidas de atención en proceso
20-DAD-PR-007-100700-A-02	Gestión	Justificación o aclaración	No aclarada
20-DAD-PR-008-100700-A-02	Gestión	Justificación o aclaración y medida de atención	Con medidas de atención en proceso
20-DAD-PR-009-103900-A-02	Gestión	Medida de atención	Con medidas de atención en proceso
20-DAD-PR-010-101400-A-02	Políticas públicas	Justificación o aclaración	No aclarada
20-DAD-PR-011-101400-A-02	Políticas públicas	Justificación o aclaración	No aclarada

Código de recomendación	Tipo de recomendación	Tipo de respuesta del ente	Estatus
20-DAD-PR-012-101400-A-02	Gestión	Justificación o aclaración <sup>1/</sup>	No aclarada
20-DAD-PR-013-101400-A-02	Gestión	Justificación o aclaración	No aclarada
20-DAD-PR-014-104800-A-02	Políticas públicas	Justificación o aclaración	No aclarada
20-DAD-PR-015-104800-A-02	Gestión	Justificación o aclaración y medida de atención	Con medidas de atención proceso
20-DAD-PR-016-104800-A-02	Gestión	Justificación o aclaración	No aclarada
20-DAD-PR-017-104800-A-02	Gestión	Medida de atención	No atendida

Fuente: elaboración propia.

1/ Para esta recomendación, dirigida a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se tomaron los argumentos aclaratorios y justificativos presentados por la Secretaría de la Hacienda Pública.

Las recomendaciones derivadas del presente ejercicio de auditoría se clasificaron en los siguientes tipos: 1) las recomendaciones de gestión, orientadas hacia aspectos relacionados con el marco operativo o de resultados, que contribuyan a corregir y mejorar el desempeño; y 2) las recomendaciones en materia de políticas públicas, que tienen como propósito modificar elementos del diseño de las políticas públicas.

**Contenido**

<b>I. Objeto y objetivos de la revisión</b>	1
<b>II. Alcance</b>	3
<b>III. Desarrollo de trabajos de auditoría</b>	5
<b>IV. Procedimientos aplicados</b>	5
Auditoría de desempeño	5
<b>V. Resultados</b>	15
Sobre la Secretaría de Cultura	15
Recomendación 20-DAD-PR-001-101300-A-02	15
Recomendación 20-DAD-PR-002-101300-A-02	21
Recomendación 20-DAD-PR-003-101300-A-02	25
Recomendación 20-DAD-PR-004-101300-A-02	37
Sobre la Secretaría de Desarrollo Económico	50
Recomendación 20-DAD-PR-005-100700-A-02	50
Recomendación 20-DAD-PR-006-100700-A-02	56
Recomendación 20-DAD-PR-007-100700-A-02	60
Recomendación 20-DAD-PR-008-100700-A-02	70
Sobre la Secretaría de la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres	86
Recomendación 20-DAD-PR-009-103900-A-02	93
Sobre la Secretaría de Trabajo y Previsión Social	95
Recomendación 20-DAD-PR-010-101400-A-02	98
Recomendación 20-DAD-PR-011-101400-A-02	103
Recomendación 20-DAD-PR-012-101400-A-02	114
Recomendación 20-DAD-PR-013-101400-A-02	123
Sobre la Secretaría del Sistema de Asistencia Social	125
Recomendación 20-DAD-PR-014-104800-A-02	125
Recomendación 20-DAD-PR-015-104800-A-02	131



**DESPACHO DEL AUDITOR**

**SUPERIOR**

**161 de 161**

Recomendación 20-DAD-PR-016-104800-A-02 133

Recomendación 20-DAD-PR-017-104800-A-02 156

**VI. Acciones derivadas de la fiscalización 158**