

APARTADO DEL INFORME DE DESEMPEÑO QUE FORMA PARTE ÍNTEGRA DEL INFORME INDIVIDUAL DE AUDITORÍA DE CUENTA PÚBLICA DEL EJERCICIO FISCAL 2023 DEL AYUNTAMIENTO DE ZAPOPAN, JALISCO

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 2023 del **AYUNTAMIENTO DE ZAPOPAN, JALISCO**, correspondiente al ejercicio fiscal comprendido del **01 de enero al 31 de diciembre de 2023**, prevista en el Programa Anual de Actividades y Auditorías 2024 de la Auditoría Superior del Estado de Jalisco, aprobado el día 08 de enero de 2024, y cuyo objeto consistió en determinar la contribución de la entidad fiscalizada para lograr el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus planes y programas, así como la aplicación de los criterios de eficacia, eficiencia y economía en la gestión, y para lo cual se emitieron recomendaciones, 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

El Ayuntamiento de Zapopan es un órgano político-administrativo del municipio del mismo nombre, el cual forma parte de la región Centro del estado de Jalisco y cuenta con una extensión territorial de 1 017.24 kilómetros cuadrados, en donde habitan 1 476 491 personas, de las cuales 51.2 (755 899) son mujeres y 48.8 (720 592) son hombres¹.

De acuerdo con el artículo 8 de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco (en lo sucesivo Ley de Desarrollo Social de Jalisco), los gobiernos municipales deben cumplir y hacer cumplir los derechos sociales en todas sus funciones y actividades. Por otro lado, de acuerdo con el artículo 9 de la misma Ley, toda persona tiene derecho a ser beneficiada por programas de desarrollo social.

Ahora bien, el artículo 83, fracción II, inciso d), de la *Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios* (en lo sucesivo Ley de Planeación Participativa), establece que para la operación de cada programa público se debe

¹ Instituto de Información, Estadística y Geográfica (2023). Zapopan. Diagnóstico Municipal. Consultado el 24 de mayo de 2024 en: <https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2023/08/Zapopan.pdf>.

contemplar la elaboración de Reglas de Operación (ROP), un diagnóstico, la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) y el padrón de beneficiarios público, de fácil consulta. Al respecto, los artículos 26 y 27 de la Ley de Desarrollo Social de Jalisco establecen que los Ayuntamientos deben publicar en su gaceta u órgano oficial de difusión, las reglas de operación de sus programas de desarrollo social a implementar, en un plazo no mayor a cinco días, contados a partir de la publicación en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” de las reglas de operación de los programas de desarrollo social estatales (31 de marzo de cada año).

Tabla 2. Temas de política pública y programas públicos identificados y auditados como parte de la Cuenta Pública 2023 del Ayuntamiento de Zapopan

Tema de política pública	Programa público
Atención de grupos vulnerables	Comedores comunitarios
	Zapopan Mi Colonia
	Zapopan con Ellas
Atención de la niñez y juventud	Siente
	¿Quién dijo sexo?
	Zapopan presente
Sistema Integral de Cuidados	Apoyos 60-64
	Mi Estancia Zapopan
	Nos Toca Cuidar

Fuente: elaboración propia.

Esta auditoría de desempeño a la Cuenta Pública para el ejercicio 2023 del Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco, tuvo como objetivo determinar la contribución de la gestión del Ayuntamiento para lograr el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus planes y programas, así como la aplicación de los criterios de eficacia, eficiencia y economía en la gestión. Para ello, se establecieron tres objetivos específicos a partir de la identificación de los resultados que persigue en dichas materias:

- El desempeño de programas públicos orientados a la atención de grupos vulnerables, que se alinean con las Políticas de Desarrollo “Integral del Bienestar” y “Prevención y Atención Interinstitucional de Conductas Antisociales” establecidas en el Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza 2021-2024 del Ayuntamiento de Zapopan;
- El desempeño de programas públicos orientados a la atención de la niñez y juventud, que se alinean con la Política de Desarrollo “Integral del Bienestar” establecida en el Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza 2021-2024 del Ayuntamiento de Zapopan;

- El desempeño de programas públicos del Sistema Integral de Cuidados, que se alinean con la Política del Desarrollo “Integral del Bienestar” establecida en el Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza 2021-2024 del Ayuntamiento de Zapopan.

II. Alcance

A partir de la revisión de la información contenida en planes, programas, estados analíticos de ingresos y egresos, y disposiciones reglamentarias, 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. En ese sentido, se adoptó como definición de desempeño la concepción más ampliamente aceptada y descrita en la normas internacionales de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) que considera como dimensiones del desempeño los criterios de economía, eficacia, eficiencia y calidad en su gestión.

Con base en la valoración del riesgo de desempeño en el cumplimiento de sus objetivos y metas, se identificaron un total de 27 riesgos, y este Órgano Técnico auditó la totalidad de ellos. Dichos riesgos se agrupan en tres temas de política pública y se presentan en la siguiente tabla.

Tabla 1. Temas de política pública, riesgos identificados y riesgos auditados sobre el Ayuntamiento de Zapopan, durante el ejercicio 2023

Temas de política pública	Riesgos identificados	Riesgos auditados	Alcance
Atención de grupos vulnerables	9	9	100%
Atención de la niñez y juventud	9	9	100%
Sistema Integral de Cuidados	9	9	100%
Total	27	27	100%

Fuente: elaboración propia.

III. Desarrollo de los trabajos de auditoría

El 13 de mayo de 2024 el Auditor Superior del Estado de Jalisco ordenó la visita en materia de fiscalización superior del desempeño del Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco. El inicio de visita de la auditoría de desempeño se formalizó el 24 de mayo de 2024; mientras que el cierre de ella se formalizó el 25 de noviembre de 2024.

Como parte de los trabajos de auditoría se analizó la información y documentación presentada por la entidad fiscalizada ante este Órgano Técnico en la Cuenta Pública correspondiente al ejercicio fiscal 2023, así como la documentación proporcionada en respuesta a los requerimientos de información, las solicitudes de aclaración y demás datos obtenidos mediante las técnicas de recolección de información definidas por este

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 de desempeño del Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco se aplicaron los procedimientos que se presentan a continuación:

1. Evaluar la consistencia del diseño de los programas públicos orientados a la atención de: a) grupos vulnerables; b); la niñez y juventud; y, c) del Sistema Integral de Cuidados; que se alinean con las Políticas de Desarrollo “Integral del Bienestar” y “Prevención y Atención Interinstitucional de Conductas Antisociales” establecidas en el Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza 2021-2024 de Zapopan. La unidad de análisis de la evaluación fue cada programa público y las categorías analíticas fueron: 1) la lógica de la intervención, que se refiere a las características que describen la intención racional de la intervención; 2) el diseño de la operación, que se refiere a la confección de los procesos y ejecuciones del programa; y, 3) el marco de objetivos, que se refiere a los instrumentos que permitan a la intervención tener conocimiento y control sobre el logro de sus resultados y el cumplimiento de su gestión, así como tomar decisiones. Cada categoría se compone de tres elementos de análisis, y cada uno de estos elementos contempla cuatro atributos (en total suman 36) que se formulan como preguntas y responden de forma binaria (Sí y No); y para obtener una respuesta afirmativa es necesario que se cumplan cabalmente todos los aspectos que la pregunta reclama. Para determinar el grado de consistencia del programa se calculó porcentaje de atributos satisfechos, que es igual a la cantidad de atributos con respuesta afirmativa (Sí) entre el total de los atributos evaluados, los cuales se describen en la siguiente tabla:

Tabla 3. Instrumento de valoración sobre la consistencia de los programas públicos analizados

Categoría	Elemento de análisis	Preguntas o atributos evaluados	Sí/No
Lógica de la intervención	Diagnóstico	¿Se identifican las causas y consecuencias de un problema público central y su evolución a través del tiempo?	

Categoría	Elemento de análisis	Preguntas o atributos evaluados	Sí/No
		¿Se cuantifica y caracteriza con precisión a la población que presenta el problema?	
		¿La descripción de la población potencial es coherente con la definición del problema público?	
		¿La población objetivo es un subconjunto específico de la población potencial y se vincula adecuadamente con el problema público identificado?	
	Teoría de Cambio (TOC)	¿Las características de los entregables se vinculan con al menos una de las causas detectadas en la identificación del problema público?	
		¿Los entregables son pertinentes y suficientes para lograr los resultados esperados con la intervención?	
		¿La teoría de cambio (lógica de la intervención) prevé supuestos válidos para el logro de los resultados en la población potencial?	
		¿Los objetivos en el nivel de resultados describen cambios positivos directos en la población potencial o indirectos en poblaciones claramente relacionadas con la potencial?	
	Criterios de elegibilidad	¿Se especifican las características que deben presentar las personas o unidades solicitantes para acceder a los entregables?	
		¿Los criterios de elegibilidad mantienen una relación coherente con la definición del problema público?	
		¿Los criterios de elegibilidad mantienen una relación coherente con la población potencial?	
		¿Se especifican requisitos coherentes para satisfacer todos los criterios de elegibilidad?	
	Diseño de la operación	Procedimientos de selección de beneficiarios	¿Se prevén actividades específicas y suficientes para describir detalladamente la selección de los beneficiarios del programa (desde la emisión de la convocatoria hasta la resolución)?
¿Se prevén responsables para cada una de las actividades relacionadas con la selección de los beneficiarios del programa?			
¿Se prevé un proceso de dictaminación oportuno (desde la emisión de la convocatoria hasta la resolución)?			
¿La mecánica de selección de beneficiarios es congruente con la población potencial?			
Procedimientos para la entrega de los beneficios		¿Se prevén actividades específicas para realizar la entrega de los beneficios del programa (desde la dictaminación hasta que el beneficiario recibe el entregable)?	
		¿Se prevén responsables para realizar cada una de las actividades relacionadas con la entrega de los beneficios del programa?	
		¿Se prevé un proceso de entrega oportuno y adecuado para las condiciones de la población potencial (desde la dictaminación hasta que el beneficiario recibe el entregable)?	
		¿Se especifican con claridad las modalidades, cantidades y la periodicidad de entrega de los entregables?	

Categoría	Elemento de análisis	Preguntas o atributos evaluados	Sí/No
	Registro de la información de la gestión	¿Se prevén responsables para realizar cada una de las actividades relacionadas con el registro de la información de la gestión del programa?	
		¿Los registros sobre la gestión del programa permiten identificar la cantidad de entregables suministrados a la población beneficiaria?	
		¿Los registros sobre la gestión del programa son pertinentes para alimentar los indicadores (de resultados y de gestión)?	
		¿Los padrones de beneficiarios cuentan con una clave única de identificación por beneficiario que no cambia en el tiempo?	
Marco de objetivos	Indicadores (instrumentos de medición)	¿El programa cuenta con indicadores o métricas relacionadas con todos sus resultados, y permiten medir válidamente los cambios en la población potencial?	
		¿El programa cuenta con indicadores o métricas relacionadas con el suministro de todos sus entregables, y permiten medir válidamente al menos una dimensión del desempeño?	
		¿Los métodos de cálculo de los indicadores (de resultados y de los entregables) son coherentes con sus nombres?	
		¿Las variables previstas en los métodos de cálculo recuperan válidamente todos los factores relevantes de los objetivos?	
	Mecanismos de seguimiento	¿El programa cuenta con mecanismos formalmente establecidos para dar seguimiento del suministro de los entregables?	
		¿El programa cuenta con mecanismos formalmente establecidos para dar seguimiento a la satisfacción de los beneficiarios?	
		¿Los mecanismos de seguimiento con los que cuenta el programa permiten identificar con oportunidad posibles desviaciones?	
		¿Los mecanismos de seguimiento con los que cuenta el programa permiten corregir posibles desviaciones?	
	Evaluación y procesos de mejora	¿El programa cuenta con mecanismos formalmente establecidos para planificar, coordinar o realizar investigaciones evaluativas?	
		¿El programa cuenta con directrices específicas para definir los tipos de evaluación y su periodicidad de realización?	
		¿El programa cuenta con directrices específicas para definir y seleccionar a los responsables de realizar evaluaciones, ya sean internas o externas?	
		¿El programa prevé mecanismos para la definición y seguimiento de los compromisos de mejora derivados de las evaluaciones?	

Fuente: elaboración propia con base en los Términos de Referencia de las evaluaciones de consistencia y resultados, emitidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Para responder a las preguntas se revisó la siguiente información documental relacionada con la gestión de los programas evaluados: a) las Reglas de Operación (ROP) del programa, vigentes en 2023; b) el documento de diagnóstico de la intervención; c) el Manual de Procedimientos de la Dirección de Programas Sociales Municipales, vigente en 2023; d) la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Ayuntamiento de Zapopan correspondiente al ejercicio 2023; e) los indicadores relacionados con los programas analizados, reportados en el Sistema

de Indicadores de Zapopan (SIZ) y del Presupuesto basado en Resultados; f) los padrones de beneficiarios de los programas analizados y los registros de información sobre su gestión para el periodo 2021-2023; y, g) el Mecanismo del H. Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco para el Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora Derivados de las Evaluaciones del Desempeño de los programas públicos.

2. Realizar entrevistas al personal responsable de la implementación de los programas: a) Comedores Comunitarios; b) Zapopan Mi Colonia; c) Zapopan con Ellas; d) Zapopan ¡Presente!; e) ¿Quién dijo sexo?; f) Siente; g) Apoyos 60-64; h) Mi Estancia Zapopan; e, i) Nos Toca Cuidar. Lo anterior con el propósito de obtener información que no se encontró documentada sobre los elementos que componen la lógica de intervención, el diseño de la operación y el marco de objetivos del programa y con ello, tener una mejor comprensión de la gestión de estos.
3. Determinar el desempeño del programa “Comedores Comunitarios” con base en la revisión de la siguiente información: a) el padrón de beneficiarios del programa; b) la base de datos de los comedores comunitarios instalados; c) la información sobre la cantidad de personas con carencia por acceso a la alimentación en el municipio de Zapopan, obtenida de los indicadores de pobreza por municipio del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 2010-2020; y d) los costos operativos del programa. Lo anterior para determinar el grado de eficacia y eficiencia en el suministro del entregable en el periodo 2021-2023, a partir de la tasa media de variación anual de los siguientes indicadores:
 - a. Raciones de alimento entregadas por beneficiario del programa;
 - b. Costo promedio real por apoyo entregado (ración de alimento).
4. Determinar el desempeño del programa “Zapopan Mi Colonia” con base en la revisión de la siguiente información: a) la base de datos de los solicitantes y beneficiarios del programa para los ejercicios fiscales 2021, 2022 y 2023; b) la cantidad de personas con carencia por calidad y espacios de la vivienda en el municipio de Zapopan, obtenida de los indicadores de pobreza por municipio del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 2010-2020; c) la cantidad de viviendas particulares habitadas en el municipio de Zapopan, obtenida del Censo de Población y Vivienda 2020 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); y, d) los costos operativos del programa. Lo anterior para determinar el grado de eficacia y eficiencia del programa en el periodo 2021-2023, a partir de la tasa media de variación anual de los siguientes indicadores:

- a. Cantidad de personas beneficiadas con el apoyo aislado para rehabilitar su vivienda por cada 1 000 personas del municipio con carencia por calidad y espacios de la vivienda;
 - b. Costo promedio real por apoyo entregado por el programa.
5. Determinar el desempeño del programa “Zapopan con Ellas” con base en la revisión de la siguiente información: a) el padrón de beneficiarias del programa correspondiente a los ejercicios fiscales 2021, 2022 y 2023; y, b) la cantidad de mujeres que sufrieron algún tipo de violencia, obtenida de la *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2021*, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) con el objetivo de determinar el grado de eficacia y eficiencia en la entrega del apoyo por parte del Ayuntamiento de Zapopan, a partir de la tasa media de variación anual en el periodo 2021-2023, en los siguientes indicadores:
 - a. Cantidad de mujeres beneficiadas por cada 10 000 mujeres víctimas de violencia que solicitaron apoyo ante alguna instancia en el municipio;
 - b. Costo promedio real por entregable del programa.
6. Determinar el desempeño del programa “Siente” con base en la revisión de la siguiente información: a) el padrón de beneficiarios del programa; b) la base de datos de las sesiones psicológicas y eventos realizados; c) los costos operativos del programa; y, d) la proyección de la población entre 12 y 29 años del municipio de Zapopan para los años 2022 y 2023 según el Consejo Nacional de Población. Lo anterior para determinar el grado de eficacia y eficiencia en el desempeño del programa en el periodo 2021-2023 con base en los siguientes indicadores:
 - a. Cantidad de eventos realizados por el programa Siente por cada 100 000 personas del municipio de Zapopan del rango de edad de entre 12 y 29 años.
 - b. Costo promedio real por evento realizado.
7. Determinar el desempeño del programa ¿Quién Dijo Sexo? con base en la revisión de la siguiente información: a) el padrón de beneficiarios del programa; b) la base de datos de los eventos (charlas, talleres y otras actividades) realizados por el programa Quién dijo Sexo; c) los costos operativos del programa; y, d) la proyección de la población entre 12 y 29 años del municipio de Zapopan para los años 2022 y 2023 según el Consejo Nacional de Población. Lo anterior para determinar el grado de eficacia y eficiencia en el suministro de los entregables del programa en el periodo 2022-2023, a partir de los siguientes indicadores:

- a. Cantidad de eventos realizados por el programa en las escuelas del municipio de Zapopan por cada 100 000 estudiantes de los niveles secundaria, preparatoria y licenciatura.
 - b. Cantidad de eventos realizados por el programa en espacios públicos en el municipio de Zapopan por cada 100 000 personas del rango de edad de entre 12 y 29 años.
 - c. Costo promedio real por evento realizado.
8. Determinar el desempeño del programa Zapopan ¡Presente! en términos de eficacia y eficiencia con base en la revisión de la siguiente información: a) la base de datos de las escuelas cuyos estudiantes fueron beneficiarios del programa durante 2021, 2022 y 2023; y, b) la cantidad de estudiantes inscritos en escuelas de educación básica en Zapopan, durante los ciclos escolares 2021-2022, 2022-2023 y 2023-2024, obtenida del Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa de la Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa de la Secretaría de Educación Pública (SEP), a partir de la tasa media de crecimiento anual entre 2021-2023 en los siguientes indicadores:
 - a. Porcentaje de alumnos inscritos en escuelas públicas de educación básica en Zapopan beneficiados por el programa; y,
 - b. Costo promedio real por apoyo entregado.
9. Determinar el desempeño del programa “Apoyos 60-64” con base en la revisión de la siguiente información: a) el padrón de beneficiarios del programa correspondiente a los ejercicios fiscales 2022 y 2023; y, b) la cantidad de personas dentro del rango de edad de 60 a 64 años en Zapopan, obtenida del *Censo de Población y Vivienda 2020* del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), con el objetivo de determinar el grado de eficacia y eficiencia en la entrega del apoyo por parte del Ayuntamiento de Zapopan, a partir de la tasa de variación anual del periodo 2022-2023 en los siguientes indicadores:
 - a. Cantidad de apoyos entregados por el programa por cada 1 000 personas de 60 a 64 años en Zapopan con un ingreso por debajo de la línea de pobreza por ingresos; y,
 - b. Costo promedio real por apoyo otorgado del programa.
10. Determinar el desempeño del programa “Mi Estancia Zapopan” en términos de eficacia, eficiencia y calidad, con base en la revisión del padrón de beneficiarios y los costos operativos del programa en el periodo 2021-2023 a partir de los siguientes indicadores:
 - a. Porcentaje de niños y niñas beneficiarios respecto del alumnado de nivel inicial y preescolar en el municipio.

- b. Porcentaje de reinscripción de las personas beneficiarias.
 - c. Costo promedio real por beneficiario.
11. Determinar el desempeño del programa “Nos Toca Cuidar” con base en la revisión del padrón de beneficiarios del periodo 2021-2023 y la Cuenta satélite del trabajo no remunerado elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Lo anterior con el objetivo de valorar la eficacia y eficiencia del programa a partir de los siguientes indicadores:
- a. Porcentaje de personas solicitantes admitidas al programa
 - b. Cantidad de personas beneficiarias del programa por cada 1 000 personas de la población potencial.
 - c. Porcentaje de la población objetivo atendida por el programa.
 - d. Costo promedio real por beneficiario.
12. Determinar la contribución del programa “Nos Toca Cuidar” al logro de su objetivo de visibilizar el trabajo de cuidados por medio de una remuneración económica, mediante los siguientes indicadores:
- a. Razón del monto mensual entregado por persona beneficiaria respecto del valor económico mensual per cápita del trabajo no remunerado en Jalisco.
 - b. Razón del monto mensual entregado por persona beneficiaria respecto del valor económico mensual per cápita del trabajo de proporcionar cuidados y apoyos no remunerados en Jalisco.

V. Informe de la revisión

Sobre el desempeño de programas públicos orientados a la atención de grupos vulnerables

Como parte del ejercicio de fiscalización del desempeño a la Cuenta Pública 2023 del Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco y a partir de la revisión de los instrumentos que norman la operación de los programas (Reglas de Operación), así como del Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo, vigente durante el periodo 2018-2024 (PEGD); y del Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza vigente durante el periodo 2021-2024 (PMDG), se identificaron tres programas públicos relacionados con el tema de política pública de atención a grupos vulnerables. Los objetivos de cada programa público y su vinculación con los instrumentos de planeación del orden estatal y municipal se presentan a continuación.

Tabla 4. Vinculación de los programas analizados de atención de grupos vulnerables, con los instrumentos de planeación municipal y estatal

Tema de política pública	Programa	Política de Desarrollo del PMD	Resultados específicos (del PEDG) con que se relacionan	Objetivo del programa (en ROP)
Atención de grupos vulnerables	Comedores Comunitarios	3. Integral de bienestar	DS1.6 Garantizar el acceso a la alimentación mediante la seguridad y asistencia alimentaria, en sus tres niveles básicos: severa, moderada y leve, con la prioridad de niñas, niños y adolescentes; mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, personas adultas mayores y poblaciones de localidades de muy alta marginación.	Apoyar en especie a la ciudadanía, ya sean residentes del Municipio de Zapopan o personas que se encuentran en tránsito por el mismo, y requieran alimentación; con el fin de contribuir y fortalecer el cumplimiento de los derechos humanos como lo es el acceso a la alimentación, el combate al ciclo intergeneracional de la pobreza y la desigualdad; incentivando así, el desarrollo social de las y los zapopan.
	Zapopan Mi Colonia	3. Integral de bienestar	DS1.4. Impulsar el bienestar social mediante la mejora en la calidad y los espacios de la vivienda, con materiales duraderos y sustentables. DT3.4. Espacios públicos incluyentes, considerando las necesidades de seguridad, y accesibilidad de las niñas, niños, mujeres y adultos mayores.	Contribuir a la mejora de la cohesión social en zonas urbanas y rurales a través de acciones para el beneficio de su comunidad, entregando materiales para la rehabilitación, remozamiento y mejora de sus colonias y viviendas, dignificando su entorno físico e incrementando su valor.
	Zapopan con Ellas	3. Integral de bienestar 12. Prevención y atención interinstitucional de las conductas antisociales	TTB. 1. Garantizar el acceso de las mujeres jaliscienses al ejercicio pleno de los derechos económicos, políticos, sociales, culturales y ambientales en pie de igualdad con los hombres, así como a los recursos y beneficios del desarrollo, desde una perspectiva de género y de derechos humanos, interseccional y territorial.	Acompañar de manera integral a las mujeres víctimas de violencia, generando las condiciones necesarias para que puedan salir del círculo de la violencia a través de apoyos económicos que les permita desvincularse de sus agresores a ellas y a sus hijas e hijos.

Fuente: elaboración propia con información de las Reglas de Operación de los programas Comedores Comunitarios, Zapopan, Mi Colonia y Zapopan con ellas, vigentes durante el ejercicio fiscal 2023, así como del Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza vigente (2021-2024) y del Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo, vigente durante el periodo 2018-2024.

El presente resultado de auditoría contiene los hallazgos que corresponden con los programas enlistados en la tabla previa. Cada hallazgo cuenta con una estructura que se compone por cuatro partes: el criterio de auditoría, es decir, las disposiciones normativas que establecen el quehacer del Ayuntamiento de Zapopan respecto de los programas en cuestión, así como los términos en que estos deben ser provistos; la síntesis del hallazgo que integra los aspectos relevantes que vulneraron el desempeño del municipio en la provisión de los mismos programas; los elementos de soporte del hallazgo, como las tablas de contenido y las narrativas del análisis; y, por último, la recomendación que emitió este Órgano Fiscalizador, y la respuesta presentada por la entidad fiscalizada.

Derivado del ejercicio de auditoría se presentan los siguientes resultados:

Recomendación 23-DAD-PR-001-712000-A-02

El artículo 8 de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco (en lo sucesivo Ley de Desarrollo Social de Jalisco) establece que los gobiernos municipales deben cumplir y hacer cumplir los derechos sociales en todas sus funciones y actividades. Por otro lado, de acuerdo con el artículo 37, fracción II de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, es obligación de los Ayuntamientos la aprobación y aplicación de sus disposiciones administrativas que organicen la administración pública municipal y regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia. Así, en el artículo 7, fracción II del Reglamento de Asistencia Social para el municipio de Zapopan, Jalisco (en lo sucesivo Reglamento de Asistencia Social de Zapopan), publicado el 04 de marzo de 2005 en la Gaceta Municipal Ayuntamiento de Zapopan, se considera como un servicio básico de asistencia social la orientación nutricional y el complemento alimentario a personas de escasos recursos, en condición de pobreza, a grupos de población en riesgo de padecer desnutrición y a la población que se encuentra en las zonas de atención prioritaria.

Ahora bien, el artículo 83, fracción II, inciso d), de la *Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios*, establece que para la operación de cada programa público se debe contemplar la elaboración de Reglas de Operación (ROP), un diagnóstico, la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) y el padrón de beneficiarios público, de fácil consulta. Al respecto, los artículos 26 y 27 de la Ley de Desarrollo Social de Jalisco establecen que los Ayuntamientos deben publicar en su gaceta u órgano oficial de difusión, las reglas de operación de sus programas de desarrollo social a implementar, en un plazo no mayor a cinco días, contados a partir de la publicación en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" de las reglas de operación de los programas de desarrollo social estatales (31 de marzo de cada año). En ese sentido, el artículo 27 bis del mismo ordenamiento prevé que las ROP deben contener los siguientes elementos: el problema público; la población objetivo; la

cobertura geográfica; los tipos de apoyo; los criterios de elegibilidad; los criterios de selección; la instrumentación del programa; los mecanismos de verificación y de resultados; y, los indicadores de seguimiento, entre otros.

Con relación a lo anterior, en la Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados, emitida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se contempla como primer paso para construir una Matriz de Indicadores para Resultados, identificar y conceptualizar el problema que se busca resolver. Para ello, se puede usar la herramienta del árbol de problemas y objetivos, cuya construcción debe partir del diagnóstico realizado sobre el tema y que muestra evidencia empírica del problema. Por su parte, la Guía para la Elaboración de Reglas de Operación 2023, de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana del Gobierno del Estado de Jalisco contempla que las ROP deben contener la descripción del problema público y la intervención, los objetivos, la población potencial y objetivo, la cobertura geográfica del programa, las características de los apoyos, los procedimientos de selección de beneficiarios, los procesos de operación o instrumentación, los indicadores de resultados y de valor público, los mecanismos de seguimiento y monitoreo, los mecanismos de evaluación, los padrones de beneficiarios y la convocatoria del programa.

Sobre los indicadores de desempeño de los programas operados por los entes públicos, el numeral CUARTO de los *Lineamientos para la Construcción y Diseño de Indicadores de Desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico*, emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), establece que estos deben considerar la Metodología de Marco Lógico a través de la MIR. Asimismo, el numeral QUINTO de dicho instrumento contempla que los indicadores de desempeño deben permitir la verificación del nivel de logro alcanzado por el programa. Por su parte, el numeral SEXTO de dichos Lineamientos establece que los indicadores deben ser estratégicos y de gestión. Los estratégicos deben medir el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y programas presupuestarios; además de contribuir a fortalecer o corregir la orientación de los recursos. Los de gestión deben medir el avance y el logro en procesos y actividades; esto es, sobre la forma que se generan y entregan los bienes y servicios públicos. Adicionalmente, este numeral establece que los indicadores deben considerar alguna de las siguientes dimensiones: eficacia, eficiencia, economía o calidad.

Con base en estos criterios y a partir de la evidencia recabada, se obtuvo el siguiente hallazgo:

Se identificaron inconsistencias en los elementos del marco de objetivos del programa “Comedores Comunitarios”, es decir, en los indicadores, los mecanismos de seguimiento, evaluación y los procesos de mejora; así como en el diseño de la lógica de la intervención, específicamente en el diagnóstico y la teoría de cambio, que

incidieron en las brechas de eficacia detectadas, toda vez que la cantidad de beneficiarios del programa por cada 1 000 personas del municipio con carencia por acceso a la alimentación disminuyó en promedio anual un 5.65% en el periodo 2021-2023. Por otro lado, a pesar de que el costo promedio real por apoyo entregado tuvo una disminución de 10.95%, lo que representa un incremento en la eficiencia con que se suministraron los apoyos, se detectaron inconsistencias en el diseño de la operación de la intervención (principalmente en los procesos de selección de beneficiarios), pues solamente uno de los cuatro atributos valorados en dicho elemento de análisis resultó satisfecho por el programa.

El programa Comedores Comunitarios tiene como objetivo principal apoyar con porciones de alimento a la ciudadanía, ya sean residentes del municipio de Zapopan o personas que se encuentran en tránsito por el mismo y requieran alimentación. En la siguiente tabla se presenta una descripción general de dicho programa.

Tabla 5. Descripción del programa Comedores Comunitarios

Elemento de análisis	Descripción
Problema público ^{1/}	Población del municipio con inseguridad alimentaria
Población potencial	<i>Población que viva o transite por el territorio del Municipio de Zapopan, y requiera alimentación</i>
Población objetivo	<i>Al menos 150 mil porciones de manera anual a personas, ya sean residentes del Municipio de Zapopan o transiten por su territorio, y requieran alimentación</i>
Objetivo general	<i>Apoyar en especie a la ciudadanía, ya sean residentes del Municipio de Zapopan o personas que se encuentran en tránsito por el mismo, y requieran alimentación; con el fin de contribuir y fortalecer el cumplimiento de los derechos humanos como lo es el acceso a la alimentación, el combate al ciclo intergeneracional de la pobreza y la desigualdad; incentivando así, el desarrollo social de las y los zapopanos</i>
Objetivos específicos	<ol style="list-style-type: none"> <i>I. Reducir los niveles de inseguridad alimentaria en la población que habita en el Municipio de Zapopan, así como aquella población que transita en su territorio y requiera del beneficio de El Programa.</i> <i>II. Combatir la pobreza y la desigualdad social en el Municipio de Zapopan.</i> <i>III. Contribuir al cumplimiento del acceso a la alimentación como derecho humano.</i> <i>IV. Fomentar en las personas o familias en situación de desigualdad y pobreza la mejora de la alimentación y nutrición de todos sus integrantes, con énfasis en la población más vulnerable como son las niñas y los niños, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, personas mayores y personas con discapacidad.</i>

Elemento de análisis	Descripción
	<p>V. <i>Promover que las personas en situación de pobreza y/o desigualdad conozcan y accedan a sus derechos fundamentales.</i></p> <p>VI. <i>Operar El Programa en Zonas de Atención Prioritaria determinadas por el Municipio de Zapopan, con Muy Alta o Alta desigualdad social, pobreza multidimensional o vulnerabilidad por carencias sociales; factores que generan riesgo de enfrentar inseguridad alimentaria.</i></p> <p>VII. <i>Fomentar la participación social de las y los beneficiarios de El Programa, así como la comunidad, en colaboración para brindar el servicio.</i></p> <p>VIII. <i>Ser una alternativa que brinde alimento balanceado y de buena calidad, a la población que lo requiera.</i></p>
Tipo de apoyo	En especie (Porciones de alimentos)
Periodicidad de entrega del apoyo ^{2/}	Tres veces por semana
Tipos de beneficiarios ^{3/}	<ul style="list-style-type: none"> ● Concurrentes ● Eventuales ● En situaciones especiales ● Beneficiarios de comedores itinerantes

Fuente: elaboración propia con base en las reglas de operación del programa Comedores Comunitarios del Gobierno Municipal de Zapopan, para el ejercicio fiscal 2023.

1/ No es explícito en las ROP, se infirió como el problema central a partir del apartado denominado “descripción del problema público y la intervención”.

2/ La entrega de los apoyos se realiza los días de operación de los comedores, (lunes, miércoles y viernes), sin embargo, se entregan hasta 5 porciones de alimento por semana por beneficiario, ya que los lunes se entrega la porción correspondiente al martes y el miércoles se entrega la porción del jueves.

3/ A los beneficiarios concurrentes (credencializados) se les otorgan las porciones de cada uno de los miembros registrados de su hogar, además de las propias. Por su parte, los beneficiarios eventuales son aquellos que no están registrados en el programa y acuden a los comedores comunitarios el día de instalación de estos por una porción de comida. En las ROP se define como tipo de beneficiario “Situaciones especiales”, a aquellas personas que a solicitud expresa de la Dirección de Programas Sociales Municipales, pueden rebasar la cantidad de porciones establecidas en las ROP. Sin embargo, mediante entrevista con personal del Ayuntamiento, se indicó que corresponde con beneficiarios independientes de los concurrentes y eventuales y que dichas situaciones especiales se refieren a aquellos beneficiarios que no pueden acudir a los comedores comunitarios por sus alimentos debido a discapacidades físicas, por lo que estos son entregados directamente en sus hogares. Se añadió que no existen otro tipo de situaciones especiales y que los beneficiarios no pueden acceder a porciones adicionales a las establecidas en ROP. Además se hizo mención como tipo de beneficiarios a los que acuden a los comedores itinerantes, mismos que son instalados en situaciones de emergencia. Sobre ello, se indicó que estos no fueron instalados en la administración 2021-2024.

Con el propósito de determinar en qué medida el diseño del programa Comedores Comunitarios fue consistente para lograr los resultados esperados, se analizaron los distintos documentos con que contó el programa en 2023. Así, el análisis se dividió en tres categorías: la lógica de intervención; el diseño de la operación; y, el marco de

objetivos. Cada categoría se integró por tres elementos de análisis y cada elemento se compuso de cuatro atributos de consistencia; es decir, el instrumento se integró por 36 atributos de consistencia que fueron valorados para cada programa público. A partir de la valoración, se calculó el porcentaje de atributos de consistencia que fueron satisfechos por cada categoría de análisis definida, así como el porcentaje general de atributos de consistencia satisfechos por programa. Los resultados se presentan en la siguiente tabla.

Tabla 6. Consistencia ^{1/} por categoría de análisis de los programas públicos evaluados

Programas	Categorías de Análisis		
	Lógica de la Intervención	Diseño de la Operación	Marco de Objetivos
Zapopan Presente	33.33	58.33	41.67
Mi Estancia Zapopan	50.00	50.00	25.00
Comedores Comunitarios	50.00	50.00	25.00
Apoyos 60 64	33.33	50.00	25.00
Zapopan Con Ellas	50.00	16.67	16.67
Nos Toca Cuidar	33.33	25.00	25.00
Zapopan Mi Colonia	8.33	50.00	16.67
Siente	33.33	25.00	16.67
Quién Dijo Sexo	25.00	25.00	16.67
Consistencia por categoría	35.19	38.89	23.15

Fuente: elaboración propia con base en la valoración de consistencia realizada a los programas públicos del Ayuntamiento de Zapopan en el ejercicio fiscal 2023, que se orientan a la atención de grupos vulnerables, a la atención de la niñez y juventud y que forman parte del Sistema Integral de Cuidados, alineados con las Políticas de Desarrollo “Integral del Bienestar” y “Prevención y Atención Interinstitucional de Conductas Antisociales”, establecidas en el Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza 2021-2024. Análisis realizado a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

1/ Para determinar la consistencia se contabilizaron las respuestas afirmativas para los atributos y se dividieron entre el total de atributos evaluados, ya sea en la categoría, en el programa, o en su combinación.

Como se aprecia en la tabla anterior, el programa Comedores Comunitarios se ubica entre los primeros tres programas (de los nueve evaluados) con mayor porcentaje de atributos de consistencia satisfechos. La primera categoría (*lógica de intervención*) se compone de los siguientes elementos de análisis: a) diagnóstico, que permita identificar un problema central, sus causas, consecuencias y su evolución a través del tiempo, la cuantificación y caracterización de la población que presenta el problema (Población

potencial), misma que debe guardar coherencia con dicho problema, y la definición de una población objetivo que sea un subconjunto específico de la población potencial y se vincule adecuadamente con el problema público identificado; b) teoría de cambio, donde se especifiquen las características de los entregables, los cuales deben ser pertinentes y suficientes para lograr todos los resultados esperados con la intervención, además de guardar vinculación con al menos una de las causas del problema público, que se planteen supuestos válidos para el logro de los resultados, y que los objetivos en el nivel de resultados describan cambios positivos directos en la población potencial o indirectos en poblaciones claramente relacionadas con la potencial; y, c) criterios de elegibilidad, donde se especifiquen las características que deben presentar las personas o unidades solicitantes para acceder a los entregables del programa, que los criterios de elegibilidad mantengan una relación coherente con la definición del problema público y con la población potencial, y que los requisitos que deban cumplir los solicitantes permitan satisfacer de forma coherente todos los criterios de elegibilidad. A continuación se presentan los porcentajes de atributos satisfechos por cada elemento de análisis.

Tabla 7. Consistencia por elemento de análisis (categoría lógica de la intervención) del programa Comedores Comunitarios

Elemento de análisis	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por el programa Comedores Comunitarios	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por todos los programas evaluados
Diagnóstico	25.00	11.11
Teoría de Cambio (TOC)	25.00	30.56
Criterios de elegibilidad	100.00	63.89
Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos	50.00	35.19

Fuente: elaboración propia con base en el análisis del grado de consistencia de la lógica de intervención de los programas públicos implementados por el Ayuntamiento de Zapopan en el ejercicio fiscal 2023, que fueron analizados por la ASEJ a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

De los cuatro atributos de consistencia relacionados con el *diagnóstico* del problema, tres no fueron satisfechos por el programa. Al respecto, aunque en los documentos del programa (ROP y diagnóstico)², se puede inferir que el problema central es la inseguridad alimentaria en el municipio, no se presenta su evolución a través del

² El contenido del archivo denominado “diagnóstico 2023”, corresponde con un extracto de los apartados 1-3 de las ROP 2023.

tiempo; por otro lado, no se cuantifica a la población que presenta el problema, es decir, a la que presenta inseguridad alimentaria en el municipio. Ahora bien, la población objetivo (150 mil porciones...) no corresponde con un subconjunto de la población potencial (personas que vivan o transiten por el territorio del Municipio de Zapopan, y requieran alimentación). En ese sentido, el único atributo satisfecho por el programa fue la coherencia entre la población potencial y el problema público definido.

De igual forma que el elemento de análisis anterior, la *teoría de cambio* del programa cumplió solamente con uno de los cuatro atributos de consistencia valorados. En primer lugar, los entregables del programa (porciones alimentarias) son insuficientes para lograr todos los resultados esperados, tales como el combate a la pobreza y la desigualdad social en el Municipio de Zapopan y la promoción de los derechos fundamentales de las personas en situación de pobreza y desigualdad. Además, en los documentos del programa no se describen cambios positivos directos en la población potencial o indirectos en poblaciones claramente relacionadas con la potencial, ni se prevén supuestos válidos para el logro de los resultados, es decir, aquellas situaciones externas al programa que deben prevalecer para lograr cambios en la población potencial. Así, el único atributo que se cumplió para este elemento de análisis fue que las características de los entregables se vinculan con al menos una de las causas identificadas del problema público (limitado acceso de la población en situación de pobreza a alimentos suficientes y nutritivos).

Sobre los *criterios de elegibilidad*, los documentos del programa permiten satisfacer todos los atributos de consistencia valorados, dado que se especifican las características que deben presentar los solicitantes para acceder a los entregables (requerir alimentos y residir o transitar por el municipio de Zapopan) ya sea como beneficiario concurrente o eventual,³ y dichos criterios mantienen una relación coherente con el problema público definido y con la población potencial. Además, los requisitos para acceder a los apoyos permiten satisfacer todos los criterios de elegibilidad. Al respecto, uno de los requisitos para los beneficiarios concurrentes es presentar copia de comprobante de domicilio, con el cual es posible identificar a las personas que viven en zonas de Alta y Muy Alta desigualdad en Zapopan. Para el caso de los beneficiarios eventuales (personas que transitan por el municipio) solamente se requiere registrarse en una lista de asistencia del respectivo comedor. Conviene mencionar que mediante entrevista con personal encargado de la operación del programa se indicó que el apoyo es otorgado a todas las personas que lo solicitan, de tal forma que para convertirse en beneficiario concurrente basta con que se presenten los documentos requeridos.

³ A los beneficiarios concurrentes (credencializados) se les otorgan las porciones de cada uno de los miembros registrados de su hogar, además de las propias (hasta 5 porciones por semana por miembro del hogar). Por su parte, los beneficiarios eventuales son aquellos que no están registrados en el programa y acuden a los comedores comunitarios el día de instalación de estos por una porción de comida.

La segunda categoría (*diseño de la operación*) se compone de los siguientes elementos de análisis: a) procedimientos de selección de beneficiarios, donde se valoró que la mecánica de selección de beneficiarios fuera congruente con la población potencial, que se hubiesen previsto actividades específicas y suficientes para describir detalladamente la selección de los beneficiarios del programa (desde la emisión de la convocatoria hasta la resolución), con responsables definidos para cada una de las actividades de dicho proceso, y cuya dictaminación se hubiese realizado con oportunidad; b) procedimientos para la entrega de los beneficios, en la cual se revisó que las modalidades, las cantidades y la periodicidad de entrega de los apoyos fueran claras y específicas, y que se contemplaran actividades para realizar la entrega de los beneficios del programa (desde la dictaminación hasta que el beneficiario recibe el entregable), con responsables definidos para realizar cada una de esas actividades, y cuyo proceso fuera oportuno y adecuado para las condiciones de la población potencial; y, c) registro de la información de la gestión, donde se evaluó que se establecieran responsables para realizar cada una de las actividades relacionadas con el registro de la información de la gestión del programa, que los registros sobre la gestión del programa fueran pertinentes para alimentar los indicadores (de resultados y de gestión), que permitieran identificar la cantidad de entregables suministrados a la población beneficiaria, y que los padrones de beneficiarios contaran con una clave única de identificación por beneficiario que no cambia en el tiempo. En la siguiente tabla se aprecian los porcentajes de atributos satisfechos para cada uno de los elementos de análisis mencionados.

Tabla 8. Consistencia por elemento de análisis (categoría diseño de la operación) del programa Comedores Comunitarios

Elemento de análisis	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por el programa Comedores Comunitarios	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por todos los programas evaluados
Procedimientos de selección de beneficiarios	25.00	13.89
Procedimientos para la entrega de los beneficios	75.00	58.33
Registro de la información de la gestión	50.00	44.44
Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos	50.00	38.89

Fuente: elaboración propia con base en el análisis del grado de consistencia del diseño de la operación de los programas públicos implementados por el Ayuntamiento de Zapopan en el ejercicio fiscal 2023, que fueron analizados por la ASEJ a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

En el Manual de Procedimientos de la Dirección de Programas Sociales Municipales del Ayuntamiento de Zapopan se identificó que la Unidad de Desarrollo Alimentario es la instancia responsable de la operación del programa Comedores Comunitarios. A partir del análisis de dicho manual y de las propias ROP se identificó que se cumplió con uno de los cuatro atributos valorados para el elemento de análisis de los *procedimientos de selección de beneficiarios*, que representan el 25% de los atributos de consistencia. En ese sentido, aunque se prevén actividades para la selección de los beneficiarios del programa, estas no son específicas y suficientes para describir detalladamente el proceso de dictaminación (desde la emisión de la convocatoria hasta la resolución), ni prevén duraciones estimadas o plazos para realizarlas, por lo tanto, dicho proceso no cuenta con elementos para asegurar la oportunidad con la que se realiza. Por otro lado, la mecánica de selección de los beneficiarios no es congruente con la población potencial, dado que todas las personas que solicitan el apoyo lo obtienen, es decir, que no está dirigido únicamente a la población del municipio con inseguridad alimentaria.

Con relación a los *procedimientos para la entrega de los beneficios*, dicho elemento de análisis fue el mejor valorado de la categoría de diseño de la operación, dado que se cumplió con el 75% de los atributos de consistencia (tres de cuatro). Al respecto, el único aspecto que no se satisfizo fue sobre la oportunidad en el proceso de entrega de los apoyos (desde la dictaminación hasta que el beneficiario recibe el entregable) toda vez que en los documentos del programa no se establecieron plazos ni duraciones estimadas de las actividades del programa.

Finalmente, en el tercer elemento de análisis (*registro de la información de la gestión*) no se cumplió con dos de los cuatro atributos valorados (que representan el 50%), ya que los padrones de beneficiarios no cuentan con una clave única de identificación por beneficiario que no cambie en el tiempo. Aunado a ello, los registros de la gestión del programa son pertinentes pero insuficientes para alimentar los indicadores de resultados y de gestión.⁴

Conviene mencionar que la información remitida en bases de datos como respuesta a los requerimientos de información presentó otras imprecisiones (algunas de ellas fueron resueltas con los padrones de beneficiarios que se encuentran disponibles públicamente en la página de internet del Ayuntamiento de Zapopan)⁵ pues a pesar de

⁴ Los padrones enlistan a los beneficiarios con números consecutivos cada mes, es decir, no se asigna un número único de identificación a cada beneficiario que permita identificar de forma sencilla su permanencia en el programa a través del tiempo. Por otro lado, los registros solamente permiten dar cuenta de los apoyos entregados, pero no de aspectos relacionados con los resultados del programa.

⁵ Como respuesta a las solicitudes de aclaración, el ente fiscalizado indicó que los padrones disponibles públicamente contaban con información sobre la cantidad exacta de porciones alimenticias entregadas, por lo tanto, dicho aspecto fue valorado como satisfecho por el programa a partir de la revisión de dichos padrones. Por otro lado, dado que los beneficiarios no cuentan con clave única de identificación, los datos sobre la cantidad de beneficiarios que sirvió para estimar el desempeño del programa se obtuvo a partir de los nombres de personas que no se repiten en cada año.

que este órgano fiscalizador solicitó la cantidad exacta de porciones entregadas por beneficiario y por comedor, no se registró dicha información en los archivos entregados, sino los máximos posibles a entregar por día de operación de estos comedores. Además, el límite máximo de porciones entregadas por día en la mayoría de los comedores era menor que la cantidad de beneficiarios registrados por comedor, sobre lo cuál, en entrevista con personal del programa se indicó que esto se debió a que no todos los beneficiarios acudían cada día de instalación de los comedores, o bien, a que los beneficiarios al cambiar de domicilio, acudían al comedor más cercano y no donde se habían registrado. Se añadió que siempre se preparan más porciones que el límite máximo diario por comedor (dependiendo del comedor, pueden ser hasta 300, hasta 400 o hasta 500 porciones), pero en caso de que las porciones preparadas por los comedores no fueran suficientes para cubrir a todos los beneficiarios del programa, en el siguiente día de operación se entregan las porciones que quedaron pendientes de entregar.

La tercera categoría de análisis (*marco de objetivos*) se compone de los siguientes elementos: a) indicadores, sobre los cuales se valora que estén relacionados con todos los resultados y entregables previstos por el programa, que permitan medir válidamente los cambios en la población potencial y al menos una dimensión del desempeño (eficacia, eficiencia, economía o calidad), cuyos métodos de cálculo sean coherentes con los nombres de las métricas y las variables recuperen válidamente todos los factores relevantes de los objetivos a los que se asocian dichos indicadores; b) mecanismos de seguimiento, sobre ello se evalúa que el programa cuente con mecanismos formalmente establecidos que permitan identificar y corregir con oportunidad posibles desviaciones del programa y dar seguimiento tanto al suministro de los entregables como a la satisfacción de los beneficiarios; y, c) evaluación y procesos de mejora, como parte de este elemento de análisis se revisa que el programa cuente con mecanismos formalmente establecidos para planificar, coordinar o realizar investigaciones evaluativas y para la definición y seguimiento de los compromisos de mejora derivados de esas evaluaciones, además se analiza que se cuente con directrices específicas para definir los tipos de evaluación y su periodicidad de realización, así como para definir y seleccionar a los responsables de realizar evaluaciones, ya sean internas o externas. En la tabla que se presenta a continuación se detallan los porcentajes de atributos satisfechos para cada uno de los elementos de análisis mencionados.

Tabla 9. Consistencia por elemento de análisis (categoría marco de objetivos) del programa Comedores Comunitarios

Elemento de análisis	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por el programa Comedores Comunitarios	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por todos los programas evaluados
Indicadores (instrumentos de medición)	25.00	22.22
Mecanismos de seguimiento	25.00	22.22
Evaluación y procesos de mejora	25.00	25.00
Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos	25.00	23.15

Fuente: elaboración propia con base en el análisis del grado de consistencia del marco de objetivos de los programas públicos implementados por el Ayuntamiento de Zapopan en el ejercicio fiscal 2023, que fueron analizados por la ASEJ a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

El primer elemento de análisis revisado para la categoría de marco de objetivos fue con relación a las métricas del programa Comedores Comunitarios, las cuales se presentan en la siguiente tabla y están establecidas en sistemas de información e instrumentos programáticos municipales, además de los normativos del programa.

Tabla 10. Métricas relacionadas con el programa Comedores Comunitarios

Instrumento	Objetivo	Indicador	Método de cálculo
Sistema de Indicadores de Zapopan (SIZ)	<i>Incrementar el Desarrollo Integral de las personas mediante programas, servicios, proyectos y acciones orientadas a evaluación y resultados</i>	<i>Variación porcentual de porciones de alimento entregadas en los comedores comunitarios con respecto al año base</i>	<i>((Porciones de alimento entregadas en los comedores comunitarios en el año t / porciones de alimento entregadas en los comedores comunitarios en el año base) -1) *100</i>
Métricas del Presupuesto Basado en Resultados (Pbr)	<i>Incrementar el Desarrollo Integral de las personas mediante programas, servicios, proyectos y acciones orientadas a evaluación y resultados</i>	<i>Servicio de Alimentos en Comedores Comunitarios</i>	<i>(Porciones otorgadas / Porciones programadas) *100</i>
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	<i>Servicio de alimentos en comedores comunitarios</i>	<i>Porcentaje de porciones entregadas en comedores comunitarios</i>	<i>(Porciones otorgadas / Porciones programadas) *100</i>

Instrumento	Objetivo	Indicador	Método de cálculo
Reglas de Operación (ROP)	<i>Apoyar en especie a la ciudadanía, ya sean residentes del Municipio de Zapopan o personas que se encuentran en tránsito por el mismo, y requieran alimentación; con el fin de contribuir y fortalecer el cumplimiento de los derechos humanos como lo es el acceso a la alimentación, el combate al ciclo intergeneracional de la pobreza y la desigualdad; incentivando así, el desarrollo social de las y los zapopanos</i>	<i>Porcentaje de porciones entregadas en comedores comunitarios</i>	<i>(Porciones otorgadas / Porciones programadas) *100</i>

Fuente: elaboración propia con base en información del ejercicio 2023 del Sistema de Indicadores de Zapopan, el Presupuesto basado en Resultados, la Matriz de Indicadores para Resultados y las Reglas de Operación del programa Comedores Comunitarios, que fueron analizados por la ASEJ a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

De los cuatro atributos de consistencia relacionados con los *instrumentos de medición* del programa, tres no fueron satisfechos, dado que los indicadores del programa no están relacionados con todos los resultados previstos por este ni permiten medir válidamente los cambios en la población que presenta el problema (la que no tiene acceso a alimentos nutritivos y de calidad). Por otro lado, el método de cálculo [(porciones otorgadas / porciones programadas) *100], no es coherente con la métrica del Pbr con la que se asocia (servicio de alimentos en comedores comunitarios), ya que de la operacionalización de la fórmula se obtiene un porcentaje, mientras que el nombre del indicador (Servicio de Alimentos en Comedores Comunitarios) no cuenta con unidad de medida. Adicionalmente, las variables previstas en los métodos de cálculo no recuperan válidamente todos los factores relevantes de los objetivos. Así, los objetivos asociados con las métricas del SIZ y del Pbr son generales y ambiguos, dado que en ninguno se refiere directamente al programa Comedores Comunitarios, mientras que el objetivo del programa en ROP refiere a la contribución y fortalecimiento del derecho de acceso a la alimentación y el combate al ciclo intergeneracional de la pobreza y la desigualdad, sin embargo, no se prevén indicadores relacionados con el cumplimiento de esos aspectos del objetivo. Por lo tanto, el único atributo que se cumplió fue sobre contar con indicadores o métricas relacionadas con el suministro de todos sus entregables (porciones de alimentos), que permitieran medir válidamente al menos una dimensión del desempeño.

Por su parte, en el elemento de análisis relacionado con los *mecanismos de seguimiento* se cumplió solamente con uno de los cuatro atributos de consistencia valorados (sobre el establecimiento de mecanismos formales para dar seguimiento del suministro de los entregables). Al respecto, los propios padrones de beneficiarios

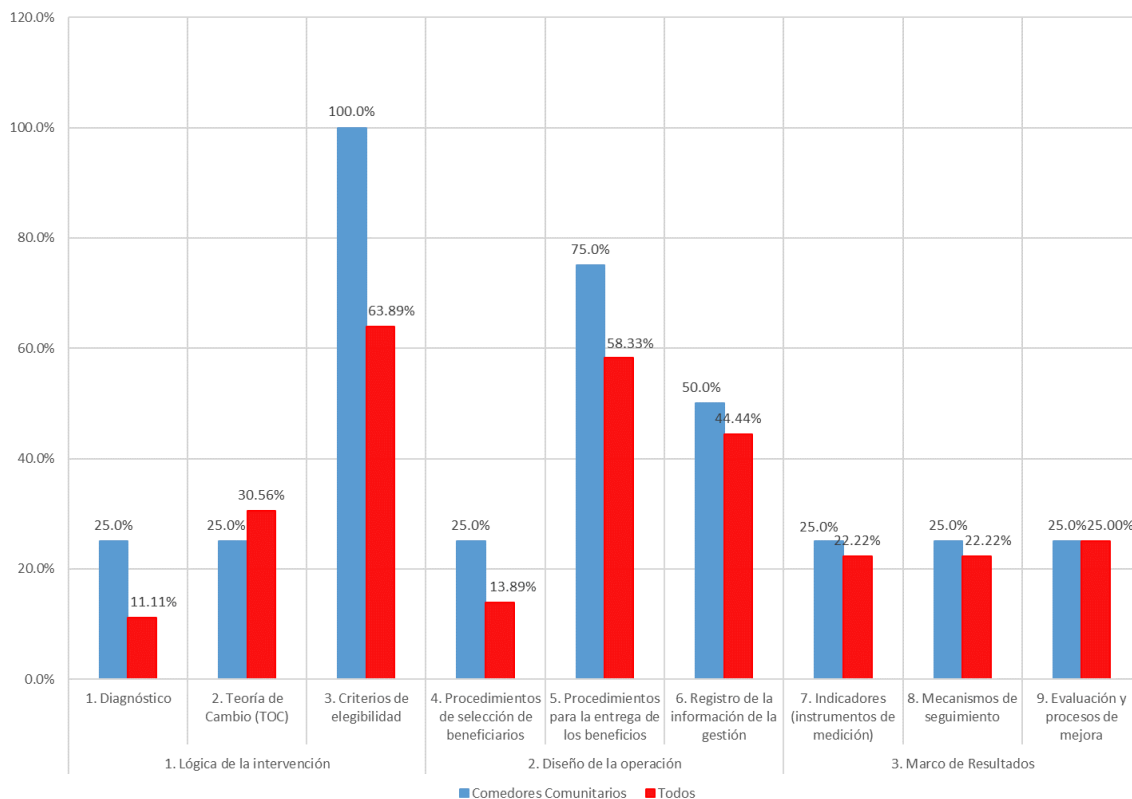
publicados en la página de Transparencia cuentan con información mensual de la cantidad de porciones entregadas a cada beneficiario de los distintos comedores y dicha información contribuye a realizar el seguimiento del suministro de los entregables. Los atributos que no se cumplieron fueron los que valoran la existencia de mecanismos formalmente establecidos para dar seguimiento a la satisfacción de los beneficiarios, ya que aunque la actividad 35 del Manual de Procedimientos de la Dirección de Programas Sociales Municipales refiere al seguimiento a las personas beneficiarias del programa, en ningún documento se precisa de qué forma se realiza dicho seguimiento. Tampoco se establecieron mecanismos formales para identificar y corregir con oportunidad posibles desviaciones del programa, por ejemplo, que las personas que no presentan el problema reciban el apoyo.

El elemento de análisis sobre *evaluación y procesos de mejora*, de igual forma que el resto de los elementos valorados en la categoría de marco de objetivos, cumplió solamente con uno de los cuatro atributos evaluados. En este sentido, se identificó que el programa no cuenta con mecanismos formalmente establecidos para planificar, coordinar o realizar investigaciones evaluativas, más allá de lo establecido en las ROP del programa.⁶ Aunado a ello, en ningún documento del programa se establecen las directrices específicas para definir los tipos de evaluación de los que es sujeto el programa ni su periodicidad de realización, y tampoco se cuenta con directrices para definir y seleccionar a los responsables de realizar dichas evaluaciones, ya sean internas o externas. El único aspecto con el que se cumplió en este elemento de análisis fue sobre la existencia de mecanismos para la definición y seguimiento de los compromisos de mejora derivados de las evaluaciones, que aunque no es un mecanismo específico del programa, se emplea para dar seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de las evaluaciones realizadas a todos los programas públicos.

Al comparar el programa de Comedores Comunitarios con los nueve programas evaluados, se concluye que para siete elementos de análisis (diagnóstico, criterios de elegibilidad, procedimientos de selección de beneficiarios, procedimientos para la entrega de los beneficios, registro de la información de la gestión, indicadores y mecanismos de seguimiento), de los nueve valorados, fue mayor el porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por el programa que el porcentaje general de consistencia, mientras que el único elemento en el que el programa tuvo un porcentaje menor de cumplimiento en comparación con la consistencia general fue el que valora la teoría de cambio de la intervención; y el restante (evaluación y procesos de mejora) obtuvo el mismo porcentaje de atributos cumplidos que los programas en su conjunto, como se muestra en el siguiente gráfico.

⁶ En el apartado 15 de las ROP 2023, denominado “Evaluación”, se menciona que el área correspondiente de la Dirección de Programas Sociales Municipales, llevará a cabo en forma directa o a través de instancias especializadas, las evaluaciones que se consideren apropiadas conforme a sus necesidades y recursos disponibles.

Gráfico 1. Comparación en el porcentaje de atributos consistentes del programa Comedores Comunitarios y de todos los programas públicos evaluados, por elemento de análisis



Fuente: elaboración propia con base en el análisis del grado de consistencia de los programas públicos implementados por el Ayuntamiento de Zapopan para el ejercicio fiscal 2023, que fueron analizados por la ASEJ a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

En el gráfico que antecede se observa que los elementos de análisis cuyo porcentaje de cumplimiento por el programa fue mayor respecto de los nueve los programas son: a) diagnóstico; b) criterios de elegibilidad; c) procedimientos de selección de beneficiarios; d) procedimientos de entrega de los beneficios; e) registro de la información de la gestión; y, f) mecanismos de seguimiento. Por lo tanto, los principales aspectos de mejora sobre el diseño del programa se encuentran en la teoría de cambio.

Ahora bien, con relación al desempeño del programa y como indicio sobre su contribución a mejorar el acceso a la alimentación de las personas en el municipio, se revisó la información sobre la cantidad de personas beneficiadas en el periodo 2021-2023, y sobre los indicadores de pobreza por municipio del Consejo Nacional de

Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 2010-2020.⁷ Aunado a lo anterior, y con la finalidad de determinar el desempeño del programa se analizaron los datos de los archivos remitidos por la entidad fiscalizada con información sobre los comedores instalados, así como los padrones de beneficiarios disponibles públicamente, referidos por la entidad fiscalizada en las respuestas a las solicitudes de aclaración. Con base en ello, se identificaron cinco comedores comunitarios en operación en 2021 (con 3 837 beneficiarios y 185 809 raciones alimenticias entregadas). En 2022 se contó con la misma cantidad y denominación de comedores (con 3 874 beneficiarios y 215 281 raciones entregadas). En 2023 se inauguró el Comedor denominado “Las Mesas”, mismo que fue el que entregó más porciones de comida ese año, y en conjunto con el resto de los comedores, se atendió a 3 416 beneficiarios y se entregaron 371 700 raciones alimenticias, como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 11. Comedores Comunitarios instalados en el periodo 2021-2023

Comedor	2021		2022 ^{al}		2023	
	Beneficiarios (Concurrentes y eventuales)	Raciones entregadas	Beneficiarios (Concurrentes y eventuales)	Raciones entregadas	Beneficiarios (Concurrentes y eventuales)	Raciones entregadas
Haciendas de Tesistán	291	49 517	494	29 338	488	69 286
Miramar	921	48 730	461	39 583	721	71 552
San Juan de Ocotán	1 100	21 514	322	19 773	781	38 254
Valle de los Molinos	976	44 277	1 343	30 785	409	70 585
Villas de Guadalupe	549	21 771	628	21 830	601	46 322

⁷ De acuerdo con la metodología para la medición de la pobreza en los municipios de México, 2020, del Coneval, el indicador de carencia por acceso a la alimentación se construyó a partir de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA), que permite identificar cuatro grados de inseguridad alimentaria dentro de los hogares: inseguridad alimentaria severa, inseguridad alimentaria moderada, inseguridad alimentaria leve y seguridad alimentaria. Para su construcción a escala municipal se recurrió al modelo de regresión logística, ya que el cuestionario ampliado del Censo de Población y Vivienda 2020 no cuenta con las preguntas necesarias para obtener los niveles de seguridad alimentaria.

Comedor	2021		2022 ^{a/}		2023	
	Beneficiarios (Concurrentes y eventuales)	Raciones entregadas	Beneficiarios (Concurrentes y eventuales)	Raciones entregadas	Beneficiarios (Concurrentes y eventuales)	Raciones entregadas
Las Mesas ^{1/}	NA	NA	NA	NA	416	75 701
Total	3 837	185 809	3 874	215 281	3 416	371 700

Fuente: elaboración propia con base en la información sobre los comedores instalados en el periodo 2021-2023, suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información y los padrones de beneficiarios del programa del mismo periodo, los cuales se encuentran disponibles públicamente.

1/ El comedor comunitario fue inaugurado en 2023.

a/ En los padrones de beneficiarios del ejercicio 2022, se registraron 73 972 raciones de comida entregadas a 626 beneficiarios para los que no se especificó la denominación del comedor comunitario al que acudieron para recibir dichas raciones de comida, los cuales se incluyeron en los totales de ese año. Al respecto, los mismos padrones de ese año advierten que en caso de que los beneficiarios directos sean niño(a)s, adolescentes o víctimas del delito, se protegen datos como el nombre completo, unidad territorial (denominación del comedor comunitario), edad y sexo.

Ahora bien, para dimensionar la eficacia en la provisión de los entregables del programa Comedores Comunitarios se calculó la tasa media de variación anual en el periodo 2021-2023 del siguiente indicador.

$$CB1\ 000 = (CBP_i / PCA_i)$$

Donde:

CB1 000 = Cantidad de beneficiarios por cada 1 000 personas del municipio con carencia por acceso a la alimentación.

i = año *i*ésimo.

CBP = Cantidad de beneficiarios del programa.

PCA = Cantidad de personas del municipio con carencia por acceso a la alimentación.

A partir del cálculo de dicho indicador se identificaron brechas de eficacia en el suministro de los apoyos del programa en el periodo 2021-2023, debido a una disminución promedio anual de 5.65% en la cantidad de beneficiarios por cada 1 000 personas del municipio con carencia por acceso a la alimentación. Los resultados de dicho indicador se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 12. Variación en la cantidad de raciones de alimento entregadas por beneficiario y en los costos promedio reales por ración en el periodo 2021-2023 ^{al}

Variables	2021	2022	2023	TMVA ^{1/}
Cantidad de asistencias a los comedores	17 985	14 460	22 622	12.15%
Cantidad de beneficiarios del programa (CBP) ^{2/}	3 837	3 874	3 416	-5.65%
Cantidad de raciones de alimento entregadas (CRAE) ^{3/}	185 809	215 281	371 700	41.44%
Cantidad de personas del municipio con carencia por acceso a la alimentación (PCA) ^{4/}	167 439	167 439	167 439	NA ^{5/}
Costos operativos de la Dirección de Programas Sociales Municipales a precios 2023 (CDPS)	50 360 267.13	51 180 186.05	51 311 235.85	0.94%
Cantidad de apoyos entregados por los programas evaluados de la Dirección de Programas Sociales Municipales (CAPS)	370 675	397 290	555 158	22.38%
Gasto total en los insumos para la preparación de las raciones alimenticias a precios de 2023 (GRA) ^{6/}	5 041 127.41	3 149 133.07	8 500 000.00	29.85%
Cantidad de días de operación de los comedores en el año (DOPC)	181	181	176	-1.39%
Raciones entregadas por día de operación de los comedores = (CRAE/DOPC)	1 027	1 189	2 112	43.43%
Cantidad de beneficiarios por cada 1 000 personas del municipio con carencia por acceso a la alimentación (CB1 000) = (CBP/PCA)* 1 000	22.92	23.14	20.40	-5.65%
Raciones de alimento entregadas por beneficiario del programa = (CRAE/CBP)	48.43	55.57	108.81	49.90%
Gasto promedio por beneficiario a precios de 2023 (GPPB) = (GRA/CBP)	1 313.82	812.89	2 488.29	37.62%

Variables	2021	2022	2023	TMVA ^{1/}
Costo operativo por entregable de la Dirección de Programas Sociales Municipales a precios 2023 (COE) = (CDPS/CAPS)	135.86	128.82	92.43	-17.52%
Valor promedio del entregable a precios de 2023 (VPE) = (GRA/CRAE)	27.13	14.63	22.87	-8.19%

Fuente: elaboración propia con base en la información sobre los comedores instalados y los costos operativos de la Dirección de Programas Sociales Municipales en el periodo 2021-2023, suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información, así como los padrones de beneficiarios del programa del mismo periodo, los cuales se encuentran disponibles públicamente. Para convertir los valores nominales o corrientes a valores reales o constantes de 2023, se utilizó el método del deflactor del PIB, base 2018.

a/ La información de 2021 corresponde a los meses de marzo a diciembre. Por su parte, la información de 2022 y 2023 corresponde a los meses de marzo a noviembre, ya que el resto de los meses no operó el programa. Con relación a los meses de enero y febrero, mediante entrevista se indicó que se debió a retrasos en la programación del presupuesto anual, y que la causa por la cual el programa no operó en diciembre de 2022 y 2021, se debió a insuficiencia presupuestal.

1/ Tasa media de variación anual= [(valor final / valor inicial)^{1/t} -1]*100, donde: t= periodos transcurridos entre el valor inicial y el final.

2/ Dado que los beneficiarios no cuentan con clave única de identificación, la cantidad de beneficiarios se obtuvo a partir de los nombres de personas que no se repiten en cada año. Mediante entrevista se indicó que los padrones de beneficiarios incluyen a todos los miembros del hogar, y en los archivos disponibles públicamente se advierte que los registros que corresponden a personas menores de edad solamente contienen el nombre, sin los apellidos. Se añadió que los padrones de beneficiarios del programa cuentan con información de beneficiarios concurrentes y eventuales, pero no distinguen entre estos tipos de beneficiarios.

3/ La información de la cantidad exacta de raciones entregadas fue obtenida de los padrones de beneficiarios del programa para el periodo 2021-2023, toda vez que en la respuesta a la primera solicitud de aclaración se indicó que dicha información podía ser consultada en el siguiente vínculo: <https://www.zapopan.gob.mx/transparencia/rendicion-de-cuentas/beneficiarios/>.

4/ El valor corresponde al ejercicio fiscal 2020. Dicha información se obtuvo de los indicadores de pobreza por municipio del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 2010-2020.

5/ No aplica, dado que el dato corresponde al ejercicio 2020, y se toma como referente para los ejercicios posteriores.

6/ El presupuesto del programa es destinado solamente para el pago de los insumos para la preparación de los alimentos. En ese sentido, el equipamiento de los comedores (refrigeradores, licuadoras, ollas, material para la limpieza del comedor, etc.), se cubre con la cuota de aportación voluntaria por beneficiario por día (5 pesos). Por otro lado, en los padrones de beneficiarios disponibles públicamente se advierte que los pagos al personal del programa encargado de su operación y administración se prevén en la partida presupuestal de la Dirección de Programas Sociales Municipales.

Ahora bien, para dimensionar la eficiencia en la provisión de los entregables del programa Comedores Comunitarios, se calculó la tasa media de variación anual en el periodo 2021-2023 del siguiente indicador.

$$CPAE = [(CDPS_i / CAPS_i) + (GRA_i / CAEP_i)]$$

Donde:

CPAE = Costo promedio real por apoyo entregado.

i = año *iésimo*.

CDPS = Costo operativo de la Dirección de Programas Sociales Municipales a precios 2023.

CAPS = Cantidad de apoyos entregados por los programas evaluados de la Dirección de Programas Sociales Municipales.

GRA = Gasto total en los insumos para la preparación de las raciones alimenticias a precios de 2023.

CAEP = Cantidad de apoyos entregados por programa.

Con base en el cálculo de dicho indicador, se determinó que los entregables del programa Comedores comunitarios fueron suministrados con eficiencia, debido a una disminución (de 10.95%) en el costo promedio real de cada apoyo entregado en el periodo 2021-2023, como se observa en la siguiente tabla.

Tabla 13. Costo promedio real de los entregables del programa de acuerdo con su Unidad Administrativa de adscripción (Dirección de Programas Sociales Municipales)^{1/}

Programa	Variable	2021	2022	2023	TMVA ^{2/}
Apoyos 60-64	Cantidad de apoyos entregados	NA ^{3/}	439	581	32.35%
	Costo promedio por apoyo entregado (a precios 2023)	NA ^{3/}	2 228.25	3 070.05	37.78%
Comedores Comunitarios	Cantidad de apoyos entregados	185 809	215 281	371 700	41.44%
	Costo promedio por apoyo entregado (a precios 2023)	145.38	143.45	115.29	-10.95%

Programa	Variable	2021	2022	2023	TMVA ^{2/}
Mi estancia Zapopan	Cantidad de apoyos entregados	1 237	1 701	1 416	6.99%
	Costo promedio por apoyo entregado (a precios 2023)	614.47	8 457.46	8 381.62	269.33%
Zapopan Mi Colonia	Cantidad de apoyos entregados	869	247	221	-49.57%
	Costo promedio por apoyo entregado (a precios 2023)	13 980.44	21 760.01	19 831.16	19.10%
Zapopan Presente	Cantidad de apoyos entregados	182 760	179 622	181 240	-0.42%
	Costo promedio por apoyo entregado (a precios 2023)	861.08	1 092.47	1 509.22	32.39%

Fuente: elaboración propia con base en la información sobre los padrones de beneficiarios, los apoyos entregados y los costos operativos de los programas en el periodo 2021-2023, suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información. Para convertir los valores nominales o corrientes a valores reales o constantes de 2023, se utilizó el método del deflactor del PIB, base 2018.

1/ Dado que la entidad fiscalizada no remitió la información de los costos operativos desglosada por programa, el costo promedio por entregable para cada programa se obtuvo al dividir los costos operativos de su Unidad Administrativa de adscripción (capítulos 1 000, 2 000, 3 000 y 5 000), entre la cantidad de entregables de todos los programas de esa Unidad Administrativa; y sumar a dicha cantidad el valor promedio de los entregables (capítulo 4 000) del programa específico.

2/ Para el programa Apoyos 60-64 se determinó la tasa de variación anual = [(valor final/valor inicial)-1]*100. Para el resto de los programas se calculó la tasa media de variación anual = [(valor final/valor inicial)^{1/t} -1]*100, donde t=periodos transcurridos entre el valor inicial y el valor final.

3/ No aplica dado que en ese año no operó el programa.

Conviene mencionar que la disminución en el costo promedio por apoyo entregado por el programa Comedores Comunitarios se debió principalmente a la disminución en el valor promedio de cada entregable en el periodo 2021-2023 (del -8.19%). En ese sentido, el gasto total en los insumos para la preparación de las raciones alimenticias a precios de 2023 tuvo un aumento promedio anual menor (del 29.85%) que el aumento en la cantidad de apoyos entregados (41.44%), que casi se duplicó.

Con base en el presente hallazgo, se recomendó al Ayuntamiento de Zapopan, específicamente a la Dirección de Programas Sociales Municipales, y a las áreas que corresponda: a) revisar y modificar el diagnóstico y la teoría de cambio del programa de manera que se presenten datos sobre la evolución del problema público (de inseguridad alimentaria) a través del tiempo en el municipio, se cuantifique a la población que presenta inseguridad alimentaria en Zapopan y a la población objetivo, es decir, a la cantidad de personas que se espera atender durante un ejercicio anual; b) incorporar en los documentos del programa los procedimientos necesarios para

seleccionar a los beneficiarios del programa; c) diseñar indicadores de resultados que permitan medir válidamente los cambios en la población con inseguridad alimentaria a partir de la intervención y asegurarse de que los elementos que los compongan (nombre, método de cálculo y metas) sean consistentes; d) definir e implementar mecanismos de seguimiento y de evaluación que permitan detectar y corregir posibles desviaciones del programa en el cumplimiento de sus objetivos, así como rendir cuentas sobre sus resultados; y, e) diseñar e implementar estrategias orientadas a incrementar la eficacia en el suministro de las raciones alimentarias, de manera que se cumpla con el objetivo de disminuir el problema de inseguridad alimentaria en el municipio. Lo anterior permitiría satisfacer lo establecido en los numerales CUARTO, QUINTO y SEXTO de los Lineamientos para la Construcción y Diseño de Indicadores de Desempeño mediante la metodología de Marco Lógico emitidos por el CONAC, en el sentido de orientar el programa hacia resultados y medir el avance en la entrega de sus bienes y servicios; así como lo señalado en el artículo 83, fracción II, inciso d) de la *Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios* en el sentido de que para la operación de los programas públicos se contemplen reglas de operación (ROP), un diagnóstico, una matriz de indicadores de resultados y un padrón de beneficiarios público de fácil consulta; y con el artículo 27 bis de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco, el cual establece el contenido mínimo de las ROP que formulen los municipios.

Como respuesta, la entidad fiscalizada presentó una aclaración y una medida de atención. Como parte de la aclaración la entidad auditada esgrimió argumentos en tres sentidos: 1) sobre la lógica de la intervención; 2) sobre el diseño de la operación; y 3) sobre el marco de objetivos. En primer lugar, se afirmó que la falta de datos actualizados respecto de la inseguridad alimentaria a nivel municipal por las instituciones competentes, impidió contar con un análisis detallado sobre la evolución del problema, y con una cuantificación específica de la población afectada por esta condición. Al respecto, dicho argumento no ofrece elementos que aclaren el hallazgo, sino que reconoce la inconsistencia y en su caso ofrece un motivo de dicha inconsistencia.

En segundo lugar, se afirmó que la población objetivo planteada en reglas de operación se definió como 150 000 porciones, dada la capacidad operativa y presupuestal del programa; y que se optó por formular una población potencial amplia (Población que viva o transite por el territorio del Municipio de Zapopan, y requiera alimentación), ya que el programa busca maximizar su impacto en los sectores más vulnerables, al concentrarse en comunidades con indicadores altos de marginación y pobreza. Sin embargo, este argumento no aclara la inconsistencia identificada en el sentido de que la población objetivo del programa debe ser un subconjunto de la población potencial. Adicionalmente, contar con una definición amplia de población potencial, resulta incongruente con la intención de maximizar el impacto en una población que presente

altos niveles de pobreza y marginación, pues precisamente en esos casos se requiere mayor focalización, y no mayor amplitud en la población potencial.

En tercer lugar, se afirmó que si bien las 150 mil porciones alimentarias planteadas como población objetivo, pueden ser insuficientes para abordar de manera integral todos los resultados esperados, dada la amplitud de la población potencial y la complejidad del problema de inseguridad alimentaria, se debe a las limitaciones presupuestales y operativas, lo que obligó a priorizar la atención en sectores específicos de alta vulnerabilidad dentro del municipio. No obstante, este argumento resulta inválido para aclarar el hallazgo, pues la insuficiencia de entregables identificada, no se refiere a la cantidad de porciones alimentarias que se suministran, sino a la variedad de entregables con las que se espera obtener resultados en problemáticas complejas como la pobreza, la desigualdad social, la marginación y la promoción de los derechos fundamentales de las personas.

Por último, se afirmó que si bien en los documentos del programa no se detallan de forma explícita cambios positivos que se busquen detonar en la población potencial, se buscó establecer un marco operativo con intervenciones focalizadas, que contribuya a mejorar las condiciones alimentarias de las personas atendidas, impactando indirectamente en su calidad de vida. Sin embargo, este argumento no aclara la ausencia de una teoría de cambio que prevea las transformaciones positivas que el programa espera detonar en una población potencial.

Con relación al diseño de la operación el ente fiscalizado planteó cinco argumentos. El primero de ellos señala que no es viable establecer criterios (de selección de beneficiarios) rígidos que excluyan o discriminen a la población solicitante que requiere el apoyo, por lo que no es necesario ser específicos con el proceso de dictaminación, considerando la magnitud y complejidad del problema de inseguridad alimentaria en el municipio de Zapopan. Añadió que en el apartado 11.1.2 "Inscripción" de las Reglas de Operación del programa se prevé un procedimiento en el que se detalla que el responsable del programa recibe y revisa la documentación de los solicitantes, mismos que de cumplir con los requisitos, son integrados al padrón de beneficiarios. Además, se indicó que el programa busca (dentro de los límites del presupuesto asignado y con la intención de optimizar los recursos disponibles) priorizar la atención inmediata de las necesidades alimentarias detectadas, bajo el supuesto de que las personas que asisten a las convocatorias son quienes requieren de alimentación, y se advirtió que el programa opera bajo un enfoque de buena fe y está diseñado para atender a la mayor cantidad de personas que manifiesten presentar vulnerabilidad alimentaria, por lo que requiere de flexibilidad para adaptarse a las necesidades reales de la población, así como a las condiciones cambiantes y la diversidad de contextos en las zonas de intervención, para asegurar que las porciones sean destinadas a quienes realmente las requieren. Al respecto, el argumento reconoce e intenta justificar la insuficiencia de un proceso de selección de beneficiarios, situación que no desvirtúa el hallazgo, sino que

confirma las inconsistencias en el diseño del programa, en el sentido de que este no se enfoca en atender a la población que presenta el problema de inseguridad alimentaria definido en su diagnóstico.

En otro argumento se resaltó que el programa tiene un periodo de operación definido que abarca todo un ejercicio fiscal (de enero a diciembre) y todas las actividades del programa están diseñadas para ejecutarse dentro de dicho marco temporal, lo que incluye tanto la planificación como la entrega de los apoyos. A pesar de que dicho argumento intenta complementar el hallazgo relacionado con la ausencia de elementos para asegurar la oportunidad con la que se realiza el proceso de dictaminación del programa, no contribuye a aclararlo, toda vez que no se señala cuáles son los plazos específicos para realizar las actividades relacionadas con ese proceso, que se realiza durante todo el año, como lo afirma su argumento, ni implica que para el desarrollo del hallazgo se utilizó información errónea o imprecisa.

Como tercer argumento se mencionó que el padrón de beneficiarios contempla una clave que permite identificar con facilidad el comedor al que cada uno de los beneficiarios asiste, y que se tomarán las medidas necesarias para evaluar la viabilidad de incorporar este elemento (sin mencionar a qué elemento se hace referencia) en los próximos ejercicios operativos del programa. Con relación a lo anterior, el argumento no intenta aclarar algún aspecto del hallazgo, sino plantear una medida de atención en el sentido de asignar claves únicas de identificación por beneficiario que no cambien en el tiempo. Además, se indicó que *la discrepancia entre el límite máximo de porciones entregadas y la cantidad de beneficiarios registrados por comedor* se debió a que la inscripción de los beneficiarios al programa no implica que estos estén obligados a asistir diariamente a recoger sus porciones alimentarias, y se añadió que se lleva listas de asistencia diarias para llevar un registro diario de los beneficiarios. El argumento anterior no desvirtúa el hallazgo, pues por un lado, dicha advertencia ya había sido tomada en consideración como parte de los elementos desarrollados en el hallazgo, y por otro lado, este órgano fiscalizador identificó que una de las causas de dichas inconsistencias fue que no se lleva un registro (en bases de datos) de la cantidad exacta de porciones entregadas, sobre lo cual no se ofrecieron argumentos.

Respecto del marco de objetivos se esgrimieron cuatro argumentos, tres de ellos con la intención de atender la recomendación y el restante intenta aclarar un aspecto del hallazgo. En el primero de ellos se indicó que la MIR del ejercicio fiscal 2026, el Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza 2024-2027 y los Planes Institucionales se encuentran en proceso de actualización, y para tal efecto la entidad fiscalizada se encuentra en la etapa de realización de mesas de trabajo. Además, se informó que de manera interna, se ha realizado un análisis tanto de la operatividad como de los resultados que se reportan en las plataformas de indicadores, con la finalidad de realizar los ajustes necesarios. Al respecto, es posible relacionar dicho argumento con el aspecto de la recomendación sobre el diseño de indicadores de resultados que

permitan medir válidamente los cambios en la población con inseguridad alimentaria a partir de la intervención y asegurarse de que los elementos que los compongan (nombre, método de cálculo y metas) sean consistentes.

Como otro argumento, sobre las directrices específicas para definir los tipos de evaluaciones, se indicó que la Dirección de Programas Sociales Municipales analiza la formalización de procesos evaluativos, con la finalidad de instrumentar procesos de mejora continua, y para ello, se mencionó que se ha trabajado con el seguimiento de los indicadores de resultados disponibles en el portal de transparencia municipal. Esta medida de atención tiene relación con un aspecto del hallazgo (que sostiene que el programa no cuenta con mecanismos formalmente establecidos para planificar, coordinar o realizar investigaciones evaluativas, ni prevé directrices específicas para definir los tipos de evaluación de los que es sujeto el programa) e intenta atender el aspecto de la recomendación sobre la definición e implementación de mecanismos de evaluación.

Adicionalmente, se esgrimió un argumento aclaratorio que señala que en el punto 19 de las ROP del programa se establece que *se promoverá la participación social, para que las personas beneficiarias presenten quejas, denuncias y sugerencias* que permitan conocer cualitativa y cuantitativamente los aspectos positivos y negativos del programa, a fin de que se realicen e implementen las acciones y adecuaciones correspondientes. Se infiere que lo anterior intenta aclarar que sí se cuenta con un mecanismo de seguimiento del programa, pues las ROP 2023 en efecto prevén un apartado de quejas y denuncias. Sin embargo, el argumento no desvirtúa el hallazgo (el programa no cuenta con mecanismos que permitan identificar y corregir con oportunidad posibles desviaciones), ya que la presentación de quejas y denuncias, al estar sujeta a que los beneficiarios acudan al programa y no a la supervisión periódica por parte de los responsables de su implementación, impide precisamente que se identifiquen y corrijan con oportunidad las desviaciones del programa.

Por último, se agregó que se realizará un análisis de la recomendación emitida y de resultar procedentes los aspectos de los hallazgos sobre los que se esgrimieron argumentos, se aplicará (sin mencionar qué es lo que se aplicará), siempre que no se comprometa la permanencia de las personas beneficiarias ni la operatividad del programa.

Se hizo referencia a dos evidencias y se agregó su vínculo electrónico al sitio donde se encuentran disponibles públicamente: a) las Reglas de Operación del Programa “Comedores Comunitarios” del ejercicio fiscal 2023; y, b) los indicadores de resultados de los programas. La primera se relaciona con la mayoría de los argumentos aclaratorios esgrimidos sobre la lógica de intervención, el diseño de la operación y los mecanismos de seguimiento del programa, además cuenta con un soporte válido al ser información de la propia entidad fiscalizada, pero no contribuye a aclararlo, toda vez

que no comprueban que los hallazgos se plantearon con base en información errónea, imprecisa o carente de vigencia. Por otro lado, el enlace que remite a los indicadores de resultados de los programas resulta pertinente como medio de prueba de la actualización de los indicadores de la MIR, el Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza y los Planes Institucionales, pero no da cuenta de la definición de los mecanismos de evaluación planteados.

Luego de revisar y analizar la aclaración presentada por la entidad fiscalizada, se determinó que los argumentos planteados no desvirtúan los hallazgos que sustentan la Recomendación 23-DAD-PR-001-712000-A-02, sino que comunican acciones que serán emprendidas en el sentido de realizar modificaciones al marco de objetivos del programa.

Aunado a ello, la entidad fiscalizada planteó una medida de atención que se orienta en el mismo sentido que la Recomendación 23-DAD-PR-001-712000-A-02, en la cual se definieron cuatro actividades adicionales a las medidas de atención previstas como parte de la respuesta aclaratoria: 1) precisar la descripción del problema público, así como la definición de los objetivos (general y específicos) en las ROP del programa; 2) actualizar las ROP del programa con los mecanismos de selección de beneficiarios, que atiendan a sus objetivos específicos; 3) implementar un mecanismo interno formal para monitorear y brindar seguimiento a los beneficiarios; y 4) realizar mesas de trabajo con las dependencias del Gobierno Municipal de Zapopan con la finalidad de actualizar el PMDG y los Planes Institucionales. El resultado esperado con la realización de todas las actividades consiste en mejorar el alcance de los objetivos del programa y su desempeño en general, que contribuya a su mejora continua. Las actividades y su resultado esperado son congruentes con la recomendación, pero no retoman todos los aspectos de esta, pues a pesar de que están relacionadas con la revisión y modificación de la lógica de intervención del programa en ROP, no prevén incluir datos sobre la evolución del problema público (de inseguridad alimentaria) a través del tiempo en el municipio, ni una cuantificación precisa de la población que presenta inseguridad alimentaria en Zapopan y el subconjunto de esta (la población objetivo) que se espera atender en el ejercicio anual que corresponda. Tampoco se prevén actividades relacionadas con el diseño e implementación de estrategias orientadas a incrementar la eficacia en el suministro de las raciones alimentarias, de manera que se cumpla con el objetivo de disminuir el problema de inseguridad alimentaria en el municipio. Por lo tanto, en el seguimiento que realice este órgano técnico se revisará que se emprendan acciones relacionadas con cada uno de los aspectos recomendados.

El periodo fijado para la medida de atención comprende del 06 de diciembre de 2024 al 28 de marzo de 2026, el cual se considera razonable para la conclusión de las cuatro actividades relacionadas con la actualización de las ROP y del marco de objetivos del programa, toda vez que los artículos 26 y 27 de la Ley de Desarrollo Social de Jalisco

establecen que los Ayuntamientos deben publicar en su gaceta u órgano oficial de difusión, las reglas de operación de sus programas de desarrollo social a implementar, en un plazo no mayor a cinco días, contados a partir de la publicación en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" de las reglas de operación de los programas de desarrollo social estatales (31 de marzo de cada año), mientras que el Presupuesto de Egresos del municipio debe ser aprobado a más tardar el 30 de diciembre, de acuerdo con el artículo 218 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco.

El ente fiscalizado definió como medios de verificación las Reglas de Operación 2025 publicadas en la Gaceta Municipal de Zapopan, y las correspondientes al ejercicio fiscal 2026 que contemplarán la actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados. Dichos medios de verificación no son pertinentes como prueba del cumplimiento de dos de las cuatro actividades, las relacionadas con la implementación de un mecanismo interno formal para monitorear y brindar seguimiento a los beneficiarios, ni sobre la actualización del Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza y los Planes Institucionales. Por lo tanto, en la etapa de seguimiento que al efecto desarrolle este órgano técnico, se verificará que se provean medios de prueba complementarios y relacionados con el resto de aspectos previstos en su medida de atención.

Recomendación 23-DAD-PR-002-712000-A-02

El artículo 8 de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco (en lo sucesivo Ley de Desarrollo Social de Jalisco) establece que los gobiernos municipales deben cumplir y hacer cumplir los derechos sociales en todas sus funciones y actividades. Por otro lado, de acuerdo con el artículo 37, fracción II de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, es obligación de los Ayuntamientos la aprobación y aplicación de las disposiciones administrativas que organicen la administración pública municipal y regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia. Además, en el artículo 7, de la Ley de Desarrollo Social de Jalisco se establecen como derechos para el desarrollo social los siguientes: el derecho a la vivienda digna y decorosa (fracción IV); y, el derecho a la cohesión social, la vida comunitaria y a vivir en un entorno de paz (fracción XI). Por su parte, en el artículo 7, fracción IX del Reglamento de Asistencia Social para el municipio de Zapopan, Jalisco (en lo sucesivo Reglamento de Asistencia Social de Zapopan), publicado el 04 de marzo de 2005 en la Gaceta Municipal Ayuntamiento de Zapopan, se considera como un servicio básico de asistencia social la promoción del desarrollo, y el mejoramiento e integración social y familiar de la población con carencias, mediante la participación activa, consciente y organizada en acciones que se lleven a cabo en su propio beneficio.

Ahora bien, el artículo 83, fracción II, inciso d), de la *Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios*, establece que para la operación de cada programa público se deben elaborar de Reglas de Operación (ROP), un diagnóstico, la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) y el padrón de beneficiarios público de fácil consulta. Al respecto, los artículos 26 y 27 de la Ley de Desarrollo Social de Jalisco establecen que los Ayuntamientos deben publicar en su gaceta u órgano oficial de difusión, las reglas de operación de sus programas de desarrollo social a implementar, en un plazo no mayor a cinco días, contados a partir de la publicación en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" de las reglas de operación de los programas de desarrollo social estatales (31 de marzo de cada año). En ese sentido, el artículo 27 bis del mismo ordenamiento prevé que las ROP deben contener los siguientes elementos: el problema público; la población objetivo; la cobertura geográfica; los tipos de apoyo; los criterios de elegibilidad; los criterios de selección; la instrumentación del programa; los mecanismos de verificación y de resultados; y, los indicadores de seguimiento, entre otros.

Con relación a lo anterior, en la Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados, emitida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se contempla como primer paso para construir una Matriz de Indicadores para Resultados, identificar y conceptualizar el problema que se busca resolver. Para ello, se puede usar la herramienta del árbol de problemas y objetivos, cuya construcción debe partir del diagnóstico realizado sobre el tema y que muestre evidencia empírica del problema. Por su parte, la Guía para la Elaboración de Reglas de Operación 2023, de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana del Gobierno del Estado de Jalisco contempla que las ROP deben contener la descripción del problema público y la intervención, los objetivos, la población potencial y objetivo, la cobertura geográfica del programa, las características de los apoyos, los procedimientos de selección de beneficiarios, los procesos de operación o instrumentación, los indicadores de resultados y de valor público, los mecanismos de seguimiento y monitoreo, los mecanismos de evaluación, los padrones de beneficiarios y la convocatoria del programa.

Sobre los indicadores de desempeño de los programas operados por los entes públicos, el numeral CUARTO de los *Lineamientos para la Construcción y Diseño de Indicadores de Desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico*, emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), establece que estos deben considerar la Metodología de Marco Lógico a través de la MIR. Asimismo, el numeral QUINTO de dicho instrumento contempla que los indicadores de desempeño deben permitir la verificación del nivel de logro alcanzado por el programa. Por su parte, el numeral SEXTO de dichos Lineamientos establece que los indicadores deben ser estratégicos y de gestión. Los estratégicos deben medir el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y programas presupuestarios; además de

contribuir a fortalecer o corregir la orientación de los recursos. Los de gestión deben medir el avance y el logro en procesos y actividades; esto es, sobre la forma que se generan y entregan los bienes y servicios públicos. Adicionalmente, este numeral establece que los indicadores deben considerar alguna de las siguientes dimensiones: eficacia, eficiencia, economía o calidad.

Con base en estos criterios y a partir de la evidencia recabada, se obtuvo el siguiente hallazgo:

Se identificaron inconsistencias en los elementos que componen el marco de objetivos y la lógica de intervención (principalmente en los indicadores, el diagnóstico, la teoría de cambio y los criterios de elegibilidad) del programa “Zapopan Mi Colonia”, pues en los criterios de elegibilidad solamente se cumplió con uno de los cuatro atributos de consistencia valorados, mientras que en el resto de los elementos de análisis mencionados, ningún atributo fue satisfecho. Dichas inconsistencias incidieron en las brechas de desempeño detectadas, toda vez que en el periodo 2021-2023 la cantidad de personas beneficiadas con el apoyo aislado para rehabilitar su vivienda por cada 1 000 personas del municipio con carencia por calidad y espacios de la vivienda disminuyó en promedio anual 57.56%. Por su parte, el costo promedio real por apoyo entregado presentó un aumento promedio anual de 19.10% en el mismo periodo.

El objetivo general del programa Zapopan Mi Colonia es contribuir a la mejora de la cohesión social en zonas urbanas y rurales, mediante la entrega de materiales para la rehabilitación, remozamiento y mejora de las colonias y viviendas a fin de dignificar su entorno físico e incrementar su valor. En la siguiente tabla se presenta una descripción general de dicho programa.

Tabla 14. Descripción del programa Zapopan Mi Colonia

Elemento de análisis	Descripción
Problema público ^{1/}	No especificado
Población potencial	<i>Programa dirigido a las personas de colonias urbanas y rurales del Municipio de Zapopan, Jalisco, así como al trabajo en colaboración con asociaciones civiles</i>
Población objetivo	<i>Personas que residan en el Municipio de Zapopan, que de forma organizada decidan rehabilitar sus viviendas, espacios comunes e infraestructura comunitaria (escuelas, centros religiosos, mercados, etc.) para el mejoramiento de su entorno</i>
Objetivo general	<i>Contribuir a la mejora de la cohesión social en zonas urbanas y rurales a través de acciones para el beneficio de su comunidad, entregando materiales para la rehabilitación, remozamiento y mejora de sus colonias y viviendas, dignificando su entorno físico e incrementando su valor.</i>

Elemento de análisis	Descripción
Objetivos específicos	<p><i>I. Recuperar espacios públicos y áreas comunes (áreas verdes, centros públicos de recreación, módulos vecinales, banquetas, fachadas, mobiliario urbano) en conjunto con la ciudadanía para crear ambientes dignos de recreación.</i></p> <p><i>II. Mejorar la imagen física de las colonias.</i></p> <p><i>III. Apoyar al mantenimiento de las viviendas para conservar su buen estado, otorgando los materiales necesarios.</i></p> <p><i>IV. Fomentar la corresponsabilidad y participación activa de las comunidades en el mejoramiento de su entorno físico.</i></p>
Tipo de apoyo	En especie (materiales para rehabilitar viviendas, unidades habitacionales y espacios públicos)
Periodicidad de entrega del apoyo ^{2/}	Una única ocasión
Modalidades de apoyo ^{3/}	<ul style="list-style-type: none"> ● Integral (hasta 300 mil pesos en materiales) ● Aislado (hasta 15 mil pesos en materiales)

Fuente: elaboración propia con base en las reglas de operación del programa Zapopan Mi Colonia del Gobierno Municipal de Zapopan del ejercicio fiscal 2023.

1/ No hay un problema identificado con sus causas y efectos, se pueden inferir dos problemáticas en el apartado de descripción del problema público (el estado deficiente de los espacios públicos y las carencias por calidad y espacios de la vivienda en el municipio).

2/ Mediante entrevista con personal responsable de la operación del programa se comentó que es posible que un beneficiario reciba el apoyo en más de una ocasión, pero debe haber pasado un año entre su recepción y la nueva solicitud. Se añadió que dicha condición está estipulada en las ROP del programa, sin embargo, en ningún apartado del documento de ROP 2023 remitido se identificó esa advertencia.

3/ En la modalidad de apoyo aislado una persona puede solicitar material para la rehabilitación de su vivienda. También puede solicitar materiales para rehabilitar espacios públicos, siempre que no se requiera coordinación con los vecinos para su aplicación. En la modalidad de apoyo integral se puede solicitar la rehabilitación de varias casas habitación, o bien, la intervención de espacios públicos, áreas comunes o unidades habitacionales. En esta modalidad, la persona que realiza la solicitud del apoyo funge como enlace y se encarga de representar e informar a las y los beneficiarios sobre todo lo relacionado con el programa.

Con el propósito de determinar en qué medida el diseño del programa Zapopan Mi Colonia fue consistente para lograr los resultados esperados, se analizaron los distintos documentos con que contó el programa en 2023. Así, el análisis se dividió en tres categorías: la lógica de intervención; el diseño de la operación; y, el marco de objetivos. Cada categoría se integró por tres elementos de análisis y cada elemento se compuso de cuatro atributos de consistencia; es decir, el instrumento se integró por 36 atributos de consistencia que fueron valorados para cada programa público. A partir de la valoración, se calculó el porcentaje de atributos de consistencia que fueron satisfechos por cada categoría de análisis definida, así como el porcentaje general de atributos de consistencia satisfechos por programa. Los resultados se presentan en la siguiente tabla.

Tabla 15. Consistencia ^{1/} por categoría de análisis de los programas públicos evaluados

Programas	Categorías de Análisis		
	Lógica de la Intervención	Diseño de la Operación	Marco de Objetivos
Zapopan Presente	33.33	58.33	41.67
Mi Estancia Zapopan	50.00	50.00	25.00
Comedores Comunitarios	50.00	50.00	25.00
Apoyos 60 64	33.33	50.00	25.00
Zapopan Con Ellas	50.00	16.67	16.67
Nos Toca Cuidar	33.33	25.00	25.00
Zapopan Mi Colonia	8.33	50.00	16.67
Siente	33.33	25.00	16.67
Quién Dijo Sexo	25.00	25.00	16.67
Consistencia por categoría	35.19	38.89	23.15

Fuente: elaboración propia con base en la valoración de consistencia realizada a los programas públicos del Ayuntamiento de Zapopan en el ejercicio fiscal 2023, que se orientan a la atención de grupos vulnerables, a la atención de la niñez y juventud y que forman parte del Sistema Integral de Cuidados, alineados con las Políticas de Desarrollo “Integral del Bienestar” y “Prevención y Atención Interinstitucional de Conductas Antisociales”, establecidas en el Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza 2021-2024. Análisis realizado a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

1/ Para determinar la consistencia se contabilizaron las respuestas afirmativas para los atributos y se dividieron entre el total de atributos evaluados, ya sea en la categoría, en el programa, o en su combinación.

Como se aprecia en la tabla anterior, el programa Zapopan Mi Colonia se ubica entre los dos programas (de los nueve evaluados) con menor porcentaje de atributos de consistencia satisfechos. La primera categoría (lógica de intervención) se compone de los siguientes elementos de análisis: a) diagnóstico, que permita identificar un problema central, sus causas, consecuencias y su evolución a través del tiempo, la cuantificación y caracterización de la población que presenta el problema (Población potencial), misma que debe guardar coherencia con dicho problema, y la definición de una población objetivo que sea un subconjunto específico de la población potencial y se vincule adecuadamente con el problema público identificado; b) Teoría de cambio, donde se especifiquen las características de los entregables, los cuales deben ser pertinentes y suficientes para lograr todos los resultados esperados con la intervención, además de guardar vinculación con al menos una de las causas del problema público,

que se formulen supuestos válidos para el logro de los resultados, y que los objetivos en el nivel de resultados describan cambios positivos directos en la población potencial o indirectos en poblaciones claramente relacionadas con la potencial; y, c) criterios de elegibilidad, donde se especifiquen las características que deben presentar las personas o unidades solicitantes para acceder a los entregables del programa, que los criterios de elegibilidad mantengan una relación coherente con la definición del problema público y con la población potencial, y que los requisitos que deban cumplir los solicitantes permitan satisfacer de forma coherente todos los criterios de elegibilidad. A continuación se presentan los porcentajes de atributos satisfechos por cada elemento de análisis.

Tabla 16. Consistencia por elemento de análisis (categoría lógica de la intervención) del programa Zapopan Mi Colonia

Elemento de análisis	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por el programa Zapopan Mi Colonia	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por todos los programas evaluados
Diagnóstico	0.00	11.11
Teoría de Cambio (TOC)	0.00	30.56
Criterios de elegibilidad	25.00	63.89
Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos	8.33	35.19

Fuente: elaboración propia con base en el análisis del grado de consistencia de la lógica de intervención de los programas públicos implementados por el Ayuntamiento de Zapopan en el ejercicio fiscal 2023, que fueron analizados por la ASEJ a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

De los cuatro atributos de consistencia relacionados con el *diagnóstico* del problema, ninguno fue satisfecho por el programa. Al respecto, en los documentos del programa (ROP y diagnóstico)⁸, se pueden inferir dos problemáticas (el estado deficiente de los espacios públicos y las carencias por calidad y espacios de la vivienda en el municipio), sin embargo, no se identifican con claridad las causas de esos problemas ni su evolución a través del tiempo.⁹ Por otro lado, a pesar de que en el apartado de

⁸ El contenido del archivo denominado “diagnóstico 2023”, corresponde con un extracto de los apartados 1-3 de las ROP 2023.

⁹ Mediante entrevista con personal encargado de la operación del programa se indicó que el problema público que atiende el programa son las condiciones de marginación y desigualdad en algunas áreas del municipio, cuyo resultado esperado con la intervención es el combate a la desigualdad y la delincuencia para que la sociedad se apropie de los espacios públicos. En la opinión del personal entrevistado, el programa ha contribuido en la integración de la sociedad y la apropiación de los espacios públicos.

“descripción del problema público y la intervención” de las ROP del programa se presentan datos del Coneval sobre la cantidad de viviendas particulares habitadas en el municipio que contaron con piso de tierra en 2020, ese dato no es suficiente para dimensionar a la población con carencias por calidad y espacios de la vivienda.¹⁰ Además, en la población potencial definida en las ROP “personas de colonias urbanas y rurales del Municipio de Zapopan, Jalisco, así como el trabajo en colaboración con asociaciones civiles”, no se identifica a la población que presenta alguno de los problemas públicos. Ahora bien, la población objetivo (personas que residan en el municipio de Zapopan y de forma organizada decidan rehabilitar sus viviendas, espacios comunes e infraestructura comunitaria) podría representar un subconjunto de la población potencial, sin embargo, en esta tampoco se cuantifica ni caracteriza a la población que presenta alguno de los problemas identificados.

La *teoría de cambio* del programa tampoco cumplió con los cuatro atributos de consistencia valorados. En primer lugar, en los documentos del programa no se identificaron las situaciones que provocaron las problemáticas, por lo que no fue posible vincular los entregables (materiales para rehabilitar viviendas, unidades habitacionales y espacios públicos) con alguna de estas causas del problema. Por otro lado, a pesar de que los entregables se pueden relacionar válidamente con los resultados esperados (incremento en el valor patrimonial de las viviendas, la reducción del vandalismo, la mejora en la calidad de vida de las familias y la dinamización de las relaciones sociales, el desarrollo personal y colectivo de la vida pública) son insuficientes para lograrlos. Además, dichos resultados describen cambios positivos en la población potencial, sin embargo, esta población no presenta un problema. Finalmente, en los instrumentos del programa no se prevén supuestos válidos para el logro de los resultados, ya que a pesar de haber identificado un supuesto en la MIR 2023 del programa presupuestario 10.2 Combate a la Desigualdad, y este consiste en una situación externa al programa (que existan lugares que requieran rehabilitación), no supone algún cambio en la población potencial del programa.¹¹

Con relación a los *criterios de elegibilidad*, se cumplió uno de cuatro atributos valorados. Si bien, el apartado 9.1 de las ROP se denomina criterios de elegibilidad, este solamente menciona que para acceder al programa se debe radicar en Zapopan y

¹⁰ De acuerdo con la metodología para la medición de la pobreza en los municipios de México, 2020, del Coneval, el indicador de carencia toma en consideración que la vivienda cuente con materiales de construcción y espacios con las siguientes características: a) piso firme de cemento o con recubrimiento (laminado, mosaico, madera); b) el material de techos sea losa de concreto o viguetas con bovedilla, madera, terrado con vigería, lámina metálica, de asbesto, palma, teja, o de calidad superior; c) el material de muros sea tabique, ladrillo, block, piedra, concreto, madera, adobe, o de calidad superior y, d) que el número de personas por cuarto (se incluye la cocina pero se excluyen pasillos y baños) sea menor a 2.5, esto es, hacinamiento. La vivienda se considera como no carente sólo si se satisfacen de forma simultánea los cuatro criterios anteriores.

¹¹ El supuesto corresponde al objetivo de nivel actividad “Apoyos para rehabilitación de colonias (Zapopan Mi Colonia)”, cuyo componente con el que se vincula es “Apoyos en especie otorgados”.

cumplir con la viabilidad mediante visita por parte del Jefe del programa,¹² sin embargo, no se precisan los criterios que se toman en cuenta para determinar dicha viabilidad. Al respecto, mediante entrevistas con el personal encargado de la operación del programa se indicó que los promotores o jefes del programa que hacen las visitas a los sitios susceptibles de ser atendidos toman en cuenta los criterios establecidos en el formato de solicitud de apoyo y se señaló que se da prioridad a las familias o personas solicitantes que no tengan fácil acceso a comprar materiales para la rehabilitación de sus viviendas; se añadió que en las visitas se revisa: a) la cantidad de personas que habitan la vivienda; b) de qué actividades se mantiene la familia; y, c) cuál es el sueldo que percibe el jefe de familia; y a partir de esa información se determina si el sitio es susceptible de ser intervenido con el programa, es decir, que la selección de los sitios susceptibles a ser rehabilitados se realiza a discreción del promotor;¹³ también se comentó que en el momento de la vista se notifica al enlace o beneficiario si es susceptible de ser apoyado o no y en caso de que la solicitud sea considerada como viable y se cuente con el material, el apoyo es entregado, en caso de que no se cuente con el material requerido, se registra a los beneficiarios en una lista de espera y se le entrega posteriormente, pero a todas personas cuya solicitud fue viable se les otorga el apoyo. Por otra parte, los criterios de elegibilidad no mantienen coherencia con la definición del problema público, debido a que no precisan la forma de seleccionar a las personas con carencias por calidad y espacios de la vivienda en el municipio ni alguno relacionado con la población afectada por la deficiencia de los espacios públicos; y únicamente mantienen coherencia con uno de los dos aspectos de la población potencial (residir en el municipio de Zapopan). Así, el único aspecto con el que se cumplió fue sobre la existencia de requisitos coherentes para satisfacer todos los criterios de elegibilidad, ya que el criterio de residir en Zapopan, puede satisfacerse con la copia de identificación oficial, o bien, con el comprobante de domicilio, y el requisito que satisface el criterio de “cumplir viabilidad mediante visita por parte de el Jefe”, es el formato de solicitud de apoyo, que forma parte de los anexos de las ROP.

La segunda categoría (*diseño de la operación*) se compone de los siguientes elementos de análisis: a) procedimientos de selección de beneficiarios, donde se valoró

¹² De acuerdo con las ROP, el Jefe del programa es la servidora o servidor público designado por la Dirección de Programas Sociales Municipales, encargado de la operación del programa, cuyas actividades consisten en: a) notificar a las y los beneficiarios sobre la viabilidad de la solicitud de apoyo en especie; b) designar al beneficiario que fungirá como el Enlace; c) entregar el apoyo al Enlace, quien debe firmar la recepción de dicho apoyo y se compromete con su aplicación; d) dar seguimiento a las y los beneficiarios del programa; y, e) integrar y actualizar el padrón de personas beneficiarias del Programa.

¹³ El formato de solicitud referido es el previsto como parte del Anexo 1 de las ROP, el cual no contiene información sobre los criterios mencionados a tomar en cuenta para determinar la viabilidad del apoyo. En dicho formato, el personal del programa debe llenar un apartado en el que se indica si el beneficiario presentó copias de identificación oficial y de comprobante de domicilio, se registra la modalidad del apoyo solicitado (integral o aislado), y se especifica si procede o no procede el apoyo, la fecha de atención, así como el nombre y firma de la persona que acudió a realizar la visita, con un espacio para que los observadores anoten sus comentarios.

que la mecánica de selección de beneficiarios fuera congruente con la población potencial, que se hubiesen previsto actividades específicas y suficientes para describir detalladamente la selección de los beneficiarios del programa (desde la emisión de la convocatoria hasta la resolución), con responsables definidos para cada una de las actividades de dicho proceso, y cuya dictaminación se hubiese realizado con oportunidad; b) procedimientos para la entrega de los beneficios, en la cual se revisó que las modalidades, cantidades y la periodicidad de entrega de los apoyos fueran claras y específicas, y que se contemplaran actividades para realizar la entrega de los beneficios del programa (desde la dictaminación hasta que el beneficiario recibe el entregable), con responsables definidos para realizar cada una de esas actividades, y cuyo proceso fuera oportuno y adecuado para las condiciones de la población potencial; y, c) registro de la información de la gestión, donde se evaluó que se establecieran responsables para realizar cada una de las actividades relacionadas con el registro de la información de la gestión del programa, que los registros sobre la gestión del programa fueran pertinentes para alimentar los indicadores (de resultados y de gestión), que permitieran identificar la cantidad de entregables suministrados a la población beneficiaria, y que los padrones de beneficiarios contaran con una clave única de identificación por beneficiario que no cambia en el tiempo. En la siguiente tabla se aprecian los porcentajes de atributos satisfechos para cada uno de los elementos de análisis mencionados.

Tabla 17. Consistencia por elemento de análisis (categoría diseño de la operación) del programa Zapopan Mi Colonia

Elemento de análisis	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por el programa Zapopan Mi Colonia	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por todos los programas evaluados
Procedimientos de selección de beneficiarios	25.00	13.89
Procedimientos para la entrega de los beneficios	75.00	58.33
Registro de la información de la gestión	50.00	44.44
Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos	50.00	38.89

Fuente: elaboración propia con base en el análisis del grado de consistencia del diseño de la operación de los programas públicos implementados por el Ayuntamiento de Zapopan en el ejercicio fiscal 2023, que fueron analizados por la ASEJ a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

En el Manual de Procedimientos de la Dirección de Programas Sociales Municipales del Ayuntamiento de Zapopan se identificó que la Unidad Moviendo tu Comunidad es la responsable de la operación del programa Zapopan Mi Colonia. A partir del análisis de

dicho manual y de las propias ROP se identificó que solamente se cumplió con uno de los cuatro atributos valorados para el elemento de análisis de los *procedimientos de selección de beneficiarios*, que representa el 25% de los atributos de consistencia. En ese sentido, a pesar de que se prevén actividades claras y específicas desde que se emite la convocatoria del programa hasta que se informa al solicitante si se le otorgará o no el apoyo, estas no son suficientes para dar cuenta de todo el proceso de selección, pues no se describe detalladamente qué aspectos toma en cuenta el Jefe del Programa para determinar si las solicitudes presentadas son susceptibles de recibir el apoyo. Además, no hay un mecanismo formal para garantizar que el proceso se realice con oportunidad. Por otro lado, y debido a las inconsistencias en la definición de la población potencial, así como a la ausencia de un mecanismo de selección con criterios formales que contemplen las características de las viviendas y espacios públicos susceptibles de recibir el apoyo, se determinó incongruencia entre estos elementos. Así, el único atributo de consistencia satisfecho fue con relación a la definición de responsables para cada una de las actividades relacionadas con la selección de los beneficiarios del programa, que en todos los casos es la Unidad Moviendo tu Comunidad.

Con relación a los *procedimientos para la entrega de los beneficios*, dicho elemento de análisis fue el mejor valorado de la categoría de diseño de la operación, dado que se cumplió con el 75% de los atributos de consistencia (tres de cuatro). Al respecto, el único aspecto que no se satisfizo fue sobre la oportunidad en el proceso de entrega de los apoyos (desde la dictaminación hasta que el beneficiario recibe el entregable) toda vez que en los documentos del programa no se establecieron plazos ni duraciones estimadas de las actividades del programa.

Finalmente, en el tercer elemento de análisis (*registro de la información de la gestión*) no se cumplió con dos de los cuatro atributos valorados (que representan el 50%), donde se evaluó que los padrones de beneficiarios tuvieran una clave única de identificación por beneficiario que no cambiara en el tiempo,¹⁴ y que los registros del programa fueran pertinentes para alimentar los indicadores de resultados y de gestión, sobre este último aspecto, en las bases de datos suministradas se da cuenta de los

¹⁴ En los registros del programa se identificaron 21 renglones con nombres de beneficiarios cuya clave de identificación es diferente en el mismo año (2021), siete beneficiarios con número de identificación diferente en 2022 y cinco beneficiarios con número identificador distinto en 2023. Además, un mismo beneficiario aparece con cuatro códigos identificadores distintos entre 2021 y 2023. También se identificaron distintos beneficiarios con una misma clave de identificación (56 beneficiarios compartieron un código en 2021 y seis en 2023). Al respecto, mediante entrevista, personal responsable de la operación del programa confirmó que es posible que los registros de años anteriores a 2024 tuvieran inconsistencias, se añadió que se ha corregido la forma en que se registra a los beneficiarios para que no se repitan los folios. Por otro lado, 11 folios de identificación (seis en 2022 y cinco en 2023) tienen las siglas SN. Al respecto, mediante entrevista se indicó que significa “sin número” y corresponde con una clasificación interna para justificar el uso de materiales no inventariados para dar mantenimiento a las herramientas y equipos de la propia área encargada del programa.

apoyos entregados (gestión), pero no sobre algún aspecto relacionado con los resultados del programa.

La tercera categoría de análisis (Marco de objetivos) se compone de los siguientes elementos: a) indicadores, sobre los cuales se valora que estén relacionados con todos los resultados y entregables previstos por el programa, que permitan medir válidamente los cambios en la población potencial y al menos una dimensión del desempeño (eficacia, eficiencia, economía o calidad), cuyos métodos de cálculo sean coherentes con los nombres de las métricas y las variables recuperen válidamente todos los factores relevantes de los objetivos a los que se asocian dichos indicadores; b) mecanismos de seguimiento, sobre ello se evalúa que el programa cuente con mecanismos formalmente establecidos que permitan identificar y corregir con oportunidad posibles desviaciones del programa y dar seguimiento tanto al suministro de los entregables como a la satisfacción de los beneficiarios; y, c) evaluación y procesos de mejora, como parte de este elemento de análisis se revisa que el programa cuente con mecanismos formalmente establecidos para planificar, coordinar o realizar investigaciones evaluativas y para la definición y seguimiento de los compromisos de mejora derivados de esas evaluaciones, además se analiza que se cuente con directrices específicas para definir los tipos de evaluación y su periodicidad de realización, así como para definir y seleccionar a los responsables de realizar evaluaciones, ya sean internas o externas. En la tabla que se presenta a continuación se detallan los porcentajes de atributos satisfechos para cada uno de los elementos de análisis mencionados.

Tabla 18. Consistencia por elemento de análisis (categoría marco de objetivos) del programa Zapopan Mi Colonia

Elemento de análisis	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por el programa Zapopan Mi Colonia	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por todos los programas evaluados
Indicadores (instrumentos de medición)	0.00	22.22
Mecanismos de seguimiento	25.00	22.22
Evaluación y procesos de mejora	25.00	25.00
Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos	16.67	23.15

Fuente: elaboración propia con base en el análisis del grado de consistencia del marco de objetivos de los programas públicos implementados por el Ayuntamiento de Zapopan en el ejercicio fiscal 2023, que fueron analizados por la ASEJ a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

El primer elemento de análisis revisado para la categoría de marco de objetivos fue con relación a las métricas del programa Zapopan Mi Colonia, las cuales se presentan en la siguiente tabla y están establecidas en sistemas de información e instrumentos programáticos municipales, además de los normativos del programa.

Tabla 19. Métricas relacionadas con el programa Zapopan Mi Colonia

Instrumento	Objetivo	Indicador	Método de cálculo
Sistema de Indicadores de Zapopan (SIZ)	<i>Incrementar el desarrollo de las personas mediante programas, servicios, proyectos y acciones orientadas a evaluación y resultados</i>	<i>Porcentaje de personas atendidas con la entrega de apoyos económicos y en especie con respecto al total de personas que viven en situación de alta y muy alta desigualdad en Zapopan</i>	<i>((Personas atendidas con la entrega de apoyos económicos y en especie en el año t / Total de personas que viven en situación de desigualdad en el año t) *100)</i>
Métricas del Presupuesto Basado en Resultados (Pbr)	<i>Incrementar el desarrollo integral de las personas mediante programas, servicios, proyectos y acciones orientadas a evaluación y resultados</i>	<i>Apoyos para rehabilitación de colonias (Zapopan Mi Colonia)</i>	<i>(Apoyos otorgados / Programados) *100</i>
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	<i>Apoyos para rehabilitación de colonias (Zapopan Mi Colonia)</i>	<i>Porcentaje de apoyos para rehabilitación de colonias (Zapopan Mi Colonia)</i>	<i>(Apoyos otorgados / Programados) *100</i>

Instrumento	Objetivo	Indicador	Método de cálculo
Reglas de Operación (ROP)	<i>Contribuir a la mejora de la cohesión social en zonas urbanas y rurales a través de acciones para el beneficio de su comunidad, entregando materiales para la rehabilitación, remozamiento y mejora de sus colonias y viviendas, dignificando su entorno físico e incrementando su valor</i>	<i>Porcentaje de apoyos para rehabilitación de colonias (Zapopan mi colonia)</i>	<i>(Número de apoyos entregados / Números de apoyos programados) * 100</i>

Fuente: elaboración propia con base en información del ejercicio 2023 del Sistema de Indicadores de Zapopan, el Presupuesto basado en Resultados, la Matriz de Indicadores para Resultados y las Reglas de Operación del programa Zapopan Mi Colonia, que fueron analizados por la ASEJ a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

De los cuatro atributos de consistencia relacionados con los instrumentos de medición del programa, ninguno fue satisfecho ya que los indicadores del programa no están relacionados con todos los resultados previstos por este, ni permiten medir válidamente los cambios en la población que presenta el problema (la que tiene carencias por calidad y espacios de la vivienda). Por otro lado, el indicador del Pbr (Apoyos para rehabilitación de colonias Zapopan Mi Colonia) no es una métrica válida, toda vez que no cuenta con unidad de medida y por lo tanto, no es coherente con su método de cálculo $[(\text{Apoyos otorgados} / \text{Programados}) * 100]$, de cuya operacionalización se obtiene un porcentaje. Adicionalmente, las variables previstas en el método de cálculo de la métrica de las ROP no recupera válidamente todos los factores relevantes de su objetivo, por ejemplo, la contribución del programa a la mejora de la cohesión social en zonas urbanas y rurales, la dignificación del entorno físico y el incremento en el valor de las viviendas. Por otra parte, los objetivos asociados a las métricas del SIZ y del Pbr son generales y ambiguos, dado que en ninguno se refiere directamente al programa Zapopan Mi Colonia. Finalmente, a pesar de que el programa cuenta con indicadores de gestión, que miden el porcentaje de apoyos entregados para la rehabilitación de colonias respecto de los programados, en estos no se distingue entre los apoyos entregados para la rehabilitación de las viviendas y para la rehabilitación de espacios públicos, ni permiten medir válidamente alguna dimensión del desempeño, sino el cumplimiento de una meta, por lo tanto, se consideró que el programa no cuenta con indicadores o métricas relacionadas con el suministro de todos sus entregables.

Por su parte, en el elemento de análisis relacionado con los *mecanismos de seguimiento* se cumplió solamente con uno de los cuatro atributos de consistencia valorados (sobre el establecimiento de mecanismos formales para dar seguimiento del suministro de los entregables). Al respecto, el programa cuenta con información sistematizada sobre la cantidad de apoyos (materiales) entregados a cada beneficiario y su costo en pesos; además, en el Manual de Procedimientos de la Dirección de Programas Sociales Municipales se estableció una actividad relacionada con la supervisión de la correcta aplicación de los materiales del programa, cuyo sustento documental son archivos fotográficos y ambos mecanismos contribuyen al seguimiento del suministro de los entregables. Los atributos que no se cumplieron fueron los que valoran la existencia de mecanismos formalmente establecidos para dar seguimiento a la satisfacción de los beneficiarios, y aquellos que permitan identificar y corregir con oportunidad posibles desviaciones del programa.

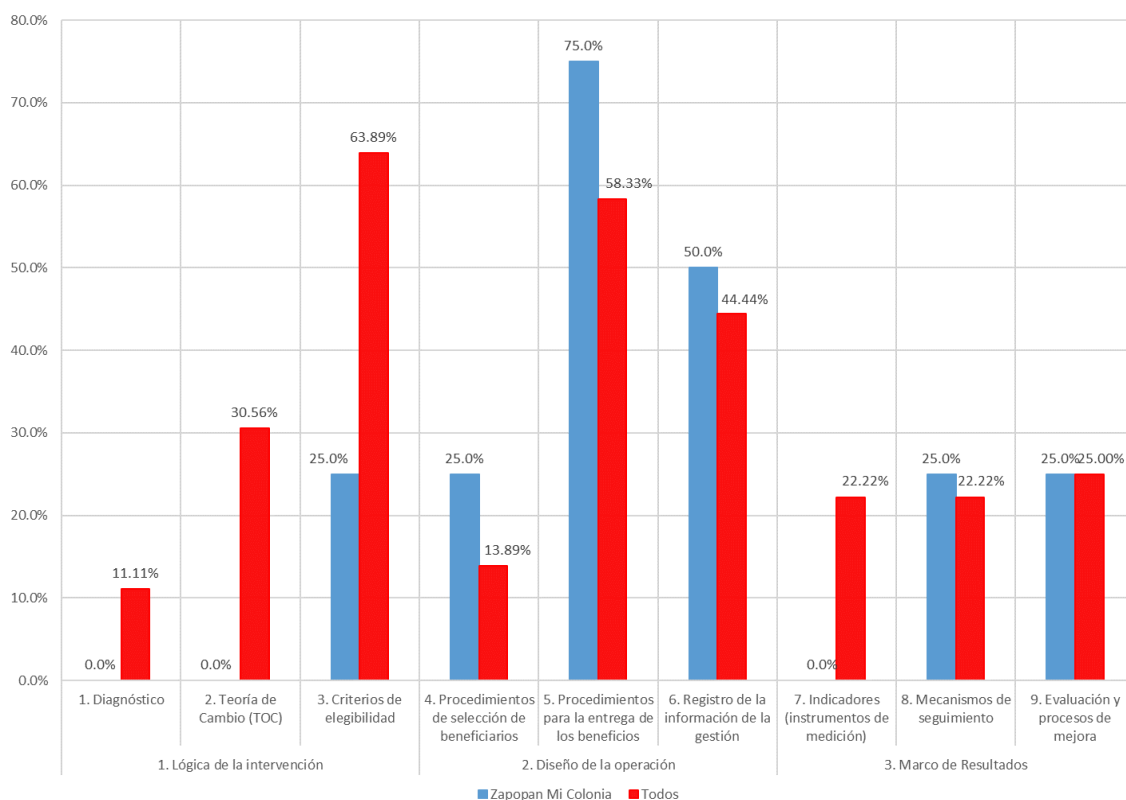
El elemento de análisis sobre *evaluación y procesos de mejora*, cumplió solamente con uno de los cuatro atributos evaluados. En este sentido, se identificó que el programa no cuenta con mecanismos formalmente establecidos para planificar, coordinar o realizar investigaciones evaluativas, más allá de lo establecido en las ROP del programa.¹⁵ Aunado a ello, en ningún documento del programa se establecen las directrices específicas para definir los tipos de evaluación de los que es sujeto el programa ni su periodicidad de realización, y tampoco se cuenta con directrices para definir y seleccionar a los responsables de realizar dichas evaluaciones, ya sean internas o externas. El único aspecto con el que se cumplió en este elemento de análisis fue sobre la existencia de mecanismos para la definición y seguimiento de los compromisos de mejora derivados de las evaluaciones, que aunque no es un mecanismo específico del programa, pretende dar seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de las evaluaciones realizadas a todos los programas públicos.

Al comparar el programa de Zapopan Mi Colonia con los nueve evaluados, se concluye que el porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por el programa es menor que el porcentaje general de consistencia en cuatro elementos de análisis, los tres relacionados con la categoría de la lógica de intervención del programa (diagnóstico, teoría de cambio y criterios de elegibilidad) y uno de la categoría de marco de objetivos (indicadores del programa). Mientras que los elementos de análisis en los que el programa obtuvo porcentajes más altos que el porcentaje general fueron los tres relacionados con la categoría de diseño de la operación (procedimientos para la

¹⁵ En el apartado 14 de las ROP 2023, denominado “Evaluación”, se menciona que el área correspondiente de la Dirección de Programas Sociales Municipales, llevará a cabo en forma directa o a través de instancias especializadas, las evaluaciones que se consideren apropiadas conforme a sus necesidades y recursos disponibles y para ello se analizará la matriz de marco lógico donde se encuentra considerado el Programa, así como el seguimiento y monitoreo en su operación, con el propósito de conocer y retroalimentar las posibles acciones futuras de mejora en su desempeño.

selección de beneficiarios, procedimientos para la entrega de los beneficios y registros de información del programa) y una de la categoría del marco de objetivos (mecanismos de seguimiento); por su parte el elemento restante (evaluación y procesos de mejora) obtuvo el mismo porcentaje de cumplimiento que el porcentaje general de los programas evaluados. En el siguiente gráfico se muestra la comparación entre el porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por el programa y el porcentaje general de consistencia.

Gráfico 2. Comparación en el porcentaje de atributos consistentes del programa Zapopan Mi Colonia y de todos los programas públicos evaluados, por elemento de análisis



Fuente: elaboración propia con base en el análisis del grado de consistencia de los programas públicos implementados por el Ayuntamiento de Zapopan para el ejercicio fiscal 2023, que fueron analizados por la ASEJ a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

Sobre la contribución del programa en la atención de uno de los problemas públicos identificado en las ROP (las carencias por calidad y espacios de la vivienda en el municipio) se revisó la información sobre la cantidad de personas beneficiadas en el periodo 2021-2023, obtenida del archivo remitido por la entidad fiscalizada con

información sobre los beneficiarios y apoyos del programa y se comparó con el dato más reciente (ejercicio 2020) de los indicadores de pobreza por municipio del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 2010-2020. A partir de lo anterior, y con la finalidad de determinar la eficacia en la provisión del programa Zapopan Mi Colonia se calculó la tasa media de variación anual en el periodo 2021-2023 del siguiente indicador.

$$PB1\ 000 = (BMAPi / PCEVi)$$

Donde:

PB1 000 = Cantidad de personas beneficiadas con el apoyo aislado para rehabilitar su vivienda por cada 1 000 personas del municipio con carencia por calidad y espacios de la vivienda.

i = año *iésimo*.

BMAP = Cantidad de beneficiarios de la modalidad de apoyo “Aislado”.

PCEV = Cantidad de personas en el municipio de Zapopan con carencia por calidad y espacios de la vivienda.

Al respecto, se identificó un suministro ineficaz del programa en el periodo 2021-2023, debido a una disminución promedio anual de 57.56% en la cantidad de personas beneficiadas con el apoyo aislado para rehabilitar su vivienda por cada 1 000 personas del municipio con carencia por calidad y espacios de la vivienda; así en el ejercicio 2021 se benefició en promedio a ocho personas por cada 1 000 con carencia por calidad y espacios de la vivienda, mientras que en 2023 se apoyó a 1.45 personas en promedio por cada 1 000. Lo anterior se debe a una disminución significativa (promedio anual de 49.62%) en la cantidad de beneficiarios del programa en ese periodo, como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 20. Variación en la cantidad de viviendas apoyadas por cada 1 000 viviendas con carencia por calidad y espacios de la vivienda y en el gasto promedio real por beneficiario en el periodo 2021-2023

Variable	2021	2022	2023	TMVA ^{1/}
Cantidad de beneficiarios de la modalidad de apoyo “Aislado” (BMAP) ^{2/}	683	113	123	-57.56%
Cantidad de beneficiarios de la modalidad de apoyo “Integral” (CBMI) ^{3/}	221	136	125	-24.79%

Variable	2021	2022	2023	TMVA ^{1/}
Cantidad total de beneficiarios del programa (CTBEN) = BMAP+CBMI	863	245	219	-49.62%
Cantidad de apoyos entregados por el programa (CAEP)	869	247	221	-49.57%
Cantidad de personas en el municipio de Zapopan con carencia por calidad y espacios de la vivienda (PCEV) ^{4/}	84 547	84 547	84 547	NA ^{5/}
Total de viviendas particulares habitadas (TVIVHAB) ^{6/}	425 194	425 194	425 194	NA ^{5/}
Costos operativos de la Dirección de Programas Sociales Municipales a precios 2023 (CDPS)	50 360 267.13	51 180 186.05	51 311 235.85	0.94%
Cantidad de apoyos entregados por los programas evaluados de la Dirección de Programas Sociales Municipales (CAPS)	370 675	397 290	555 158	22.38%
Valor económico de los apoyos a precios 2023 (VEAP)	12 030 939.70	5 342 902.65	4 362 259.40	-39.78%
Cantidad de personas beneficiadas con el apoyo aislado para rehabilitar su vivienda por cada 1 000 personas del municipio con carencia por calidad y espacios de la vivienda PB1 000= (BMAP/PCEV)*1 000	8.08	1.34	1.45	-57.56%
Cantidad de viviendas beneficiadas con el programa por cada 10 000 viviendas particulares habitadas del municipio = (BMAP/TVIVHAB) * 10 000	16.06	2.66	2.89	-57.56%
Costo operativo promedio por los entregables de la Dirección de Programas Sociales Municipales a precios 2023 (COE) = (CDPS/CAPS)	135.86	128.82	92.43	-17.52%

Variable	2021	2022	2023	TMVA ^{1/}
Valor promedio del entregable a precios 2023 (VPE) = (VEAP/CAEP)	13 844.58	21 631.18	19 738.73	19.40%

Fuente: elaboración propia con base en la información sobre los apoyos entregados por el programa Zapopan Mi Colonia en el periodo 2021-2023, suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información. Para convertir los valores nominales o corrientes a valores reales o constantes de 2023, se utilizó el método del deflactor del PIB, base 2018.

1/ Tasa media de variación anual= [(valor final / valor inicial)^{1/t} -1]*100, donde: t= periodos transcurridos entre el valor inicial y el final.

2/ Un beneficiario de esta modalidad equivale a una vivienda rehabilitada.

3/ A pesar de que en las ROP se prevé como parte de la modalidad de apoyo “integral” la rehabilitación de viviendas, en la base de datos remitida con información del periodo 2021-2023 no se registraron viviendas rehabilitadas bajo esa modalidad, situación que se confirmó mediante entrevistas con personal encargado de la operación del programa.

4/ La información corresponde al ejercicio 2020. Indicadores de pobreza por municipio del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 2010-2020.

5/ No aplica, dado que el dato corresponde al ejercicio 2020, y se toma como referente para los ejercicios posteriores.

6/ La información corresponde al ejercicio 2020. Principales resultados por localidad (ITER) del Censo de Población y Vivienda 2020 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Como se observa en la tabla anterior, el costo operativo de la Dirección de Programas Sociales Municipales aumentó en promedio anual 0.94% entre 2021 y 2023. En sentido contrario, tanto el valor económico de los apoyos entregados, como la cantidad de apoyos entregados, tuvieron una tasa media de variación negativa de -39.78% y -49.57% respectivamente en el mismo periodo. A partir de dichas variables se calculó el costo operativo por entregable (el cual disminuyó a una tasa media de -17.52%); y el valor promedio por entregable, que aumentó un 19.40% entre 2021 y 2023. Con base en esa información y para determinar la provisión eficiente del programa se calculó el siguiente indicador.

$$CPAE = [(CDPS_i / CAPS_i) + (VEAP_i / CAEP_i)]$$

Donde:

CPAE = Costo promedio real por apoyo entregado.

i = año *iésimo*.

CDPS = Costo operativo de la Dirección de Programas Sociales Municipales a precios 2023.

CAPS = Cantidad de apoyos entregados por los programas evaluados de la Dirección de Programas Sociales Municipales.

VEAP = Valor económico de los apoyos entregados por el programa a precios 2023.

CAEP = Cantidad de apoyos entregados por programa.

Como se muestra en la siguiente tabla, la cantidad de apoyos del programa tuvo una disminución promedio anual de 49.57% en el periodo 2021-2023 (pasó de 869 apoyos a 221), mientras que el costo promedio real por apoyo entregado tuvo un aumento de 19.10% (al pasar de 13 980.44 pesos en 2021 a 19 831.16 pesos en 2023).

Tabla 21. Costo promedio real de los entregables del programa de acuerdo con su Unidad Administrativa de adscripción (Dirección de Programas Sociales Municipales)^{1/}

Programa	Variable	2021	2022	2023	TMVA ^{2/}
Apoyos 60-64	Cantidad de apoyos entregados	NA ^{3/}	439	581	32.35%
	Costo promedio por apoyo entregado (a precios 2023)	NA ^{3/}	2 228.25	3 070.05	37.78%
Comedores Comunitarios	Cantidad de apoyos entregados	185 809	215 281	371 700	41.44%
	Costo promedio por apoyo entregado (a precios 2023)	145.38	143.45	115.29	-10.95%
Mi estancia Zapopan	Cantidad de apoyos entregados	1 237	1 701	1 416	6.99%
	Costo promedio por apoyo entregado (a precios 2023)	614.47	8 457.46	8 381.62	269.33%
Zapopan Mi Colonia	Cantidad de apoyos entregados	869	247	221	-49.57%
	Costo promedio por apoyo entregado (a precios 2023)	13 980.44	21 760.01	19 831.16	19.10%

Programa	Variable	2021	2022	2023	TMVA ^{2/}
Zapopan Presente	Cantidad de apoyos entregados	182 760	179 622	181 240	-0.42%
	Costo promedio por apoyo entregado (a precios 2023)	861.08	1 092.47	1 509.22	32.39%

Fuente: elaboración propia con base en la información sobre los padrones de beneficiarios, los apoyos entregados y los costos operativos de los programas en el periodo 2021-2023, suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información. Para convertir los valores nominales o corrientes a valores reales o constantes de 2023, se utilizó el método del deflactor del PIB, base 2018.

1/ Dado que la entidad fiscalizada no remitió la información de los costos operativos desglosada por programa, el costo promedio por entregable para cada programa se obtuvo al dividir los costos operativos de su Unidad Administrativa de adscripción (capítulos 1 000, 2 000, 3 000 y 5 000), entre la cantidad de entregables de todos programas de esa Unidad Administrativa; y sumar a dicha cantidad el valor promedio de los entregables (capítulo 4 000) del programa específico.

2/ Para el programa Apoyos 60-64 se determinó la tasa de variación anual = [(valor final/valor inicial)-1]*100. Para el resto de los programas se calculó la tasa media de variación anual = [(valor final/valor inicial)^{1/t} -1]*100, donde t=periodos transcurridos entre el valor inicial y el valor final.

3/ No aplica dado que en ese año no operó el programa.

Con base en lo anterior, se identificaron brechas de eficiencia en la provisión de los entregables del programa, ya que el costo promedio real por apoyo entregado tuvo una variación promedio anual de 19.10% en el periodo 2021-2023, lo que significa que aún descontando el efecto de la inflación, al Ayuntamiento de Zapopan le resultó más costoso entregar cada apoyo del programa Zapopan mi Colonia en dicho periodo.

A partir del presente hallazgo, se recomendó al Ayuntamiento de Zapopan, específicamente a la Dirección de Programas Sociales Municipales, y a las áreas que corresponda: a) revisar y modificar el diagnóstico, la teoría de cambio y los criterios de elegibilidad del programa, de manera que se identifiquen con claridad las causas y efectos de un único problema público que se pretenda atender y su evolución a través del tiempo, se caractericen y cuantifiquen las poblaciones potencial (p. ej. la que tiene carencias por calidad y espacios de la vivienda) y objetivo; se vinculen los entregables del programa (materiales para rehabilitar viviendas, unidades habitacionales y espacios públicos) con alguna de estas causas del problema; los criterios de elegibilidad especifiquen las características que deben presentar los solicitantes para acceder a los entregables, mantengan coherencia con el problema público definido y con la población potencial, esto es, que permitan identificar la forma de seleccionar únicamente a las personas con carencias por calidad y espacios de la vivienda en el municipio; b) diseñar indicadores de gestión y resultados consistentes, que permitan medir válidamente el suministro de todos los entregables del programa y los cambios en la población que presenta el problema, esto es, la que tiene carencias por calidad y

espacios de la vivienda en el municipio; y, c) diseñar e implementar estrategias orientadas a incrementar la eficacia y eficiencia en el suministro de los apoyos, a fin de que se cumpla con el objetivo general del programa en relación con la mejora de las viviendas, y se maximice el uso de los recursos del programa. Lo anterior permitiría satisfacer lo establecido en los numerales CUARTO, QUINTO y SEXTO de los Lineamientos para la Construcción y Diseño de Indicadores de Desempeño mediante la metodología de Marco Lógico emitidos por el CONAC, en el sentido de orientar el programa hacia resultados y medir el avance en la entrega de sus bienes y servicios; así como lo señalado en el artículo 83, fracción II, inciso d) de la *Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios* en el sentido de que para la operación de los programas públicos se contemplen reglas de operación (ROP), un diagnóstico, una matriz de indicadores de resultados y un padrón de beneficiarios público de fácil consulta; y con el artículo 27 bis de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco, el cual establece el contenido mínimo de las ROP que formulen los municipios.

Como respuesta, la entidad fiscalizada presentó una aclaración y una medida de atención. Como parte de la aclaración la entidad auditada esgrimió argumentos en tres sentidos: 1) sobre la lógica de la intervención; 2) sobre el diseño de la operación; y, 3) sobre el marco de objetivos. Primero, se señaló que el programa está enfocado en la *mejora de la calidad de vida de las comunidades, y en este contexto, las problemáticas pueden ser diversas y cambiantes.* Al respecto, dicho argumento no ofrece elementos que aclaren o complementen el hallazgo, sino que reconoce la inconsistencia detectada en el diagnóstico, sobre la identificación imprecisa de la problemática que atiende el programa.

Después, se mencionó que los entregables del programa están diseñados para la atención de las consecuencias y efectos del problema, de tal forma que se espera que estos generen *un impacto positivo en las comunidades y una mejora en el bienestar general de la población* con una visión amplia de desarrollo, *más allá de la corrección de problemas específicos.* Lo anterior no aclara algún aspecto del hallazgo, sino que confirma las inconsistencias en el diseño de la lógica de intervención del programa, ya que los entregables deben atender a las causas y no a los efectos de las problemáticas, y por otro lado, la finalidad de los programas públicos es precisamente atender problemáticas a través de la entrega de beneficios (...), tal como lo establece el artículo 3, fracción I, inciso w) de la Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios. Además, de acuerdo con el artículo 27 bis, fracción VI de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco y sus Municipios, la definición (del problema público) debe ser uno de los aspectos previstos en las ROP que normen la operación de los programas públicos.

En un tercer argumento se indicó que a pesar de que *la población beneficiaria identificada en el programa "Mi Colonia" no presenta problemas evidentes*, con los resultados de su implementación se busca contribuir al *fortalecimiento del tejido social y la mejora de la calidad de vida de las personas, lo que puede no ser visible en una primera instancia como un "problema" directo*. En ese sentido, se confirma la imprecisión con la que se definieron las poblaciones potencial y objetivo del programa, al carecer de alguna de las múltiples problemáticas identificadas en el diagnóstico.

Asimismo, se argumentó que a pesar de que el supuesto previsto en la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario 10.2 Combate a la Desigualdad no es válido para el logro de los resultados del objetivo de nivel superior, pues *no impacta directamente en la población potencial del programa, las actividades del programa son lo suficientemente robustas para generar cambios positivos en la población objetivo*. El supuesto en mención (que existan lugares que requieran rehabilitación) corresponde al objetivo de nivel actividad "Apoyos para rehabilitación de colonias Zapopan Mi Colonia", cuyo componente con el que se vincula es "Apoyos en especie otorgados". Así, el argumento no contribuye a aclarar o complementar el hallazgo, sino a confirmar la inconsistencia de los supuestos establecidos en la MIR citada.

De forma adicional se precisó que se seguirán mejorando los documentos en atención a lo recomendado, sin especificar cuáles documentos y qué actividades específicas habrán de realizarse al respecto.

Con relación al diseño de la operación, la entidad fiscalizada estableció tres argumentos. En el primero de ellos se indicó que el programa opera de buena fé, y que el Jefe del programa es el responsable de revisar cada una de las solicitudes (de ingreso al programa) presentadas, previa visita al sitio para evaluar si estos (viviendas y espacios públicos) requieren intervención; se añadió que aquellas solicitudes que cumplen con los requisitos de acceso señalados en el punto 9.2 de las ROP, son las consideradas de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria y las prioridades del programa, de modo que *este proceso asegura que las solicitudes se manejen de manera objetiva, y se garantiza que los espacios intervenidos sean aquellos que realmente necesiten la mejora*. El argumento no implica que el hallazgo esté sostenido en información errónea o imprecisa, por el contrario, confirma que las insuficiencias en el proceso de selección de beneficiarios pueden incidir en una selección discrecional, pues en el punto mencionado de las ROP solamente se enlistan los documentos de identidad y domicilio necesarios para solicitar el apoyo, y se hace mención de un formato de solicitud de Apoyo (Anexo 1 de las ROP) el cual contiene un apartado que debe ser llenado por el personal del programa y en este no se especifican los criterios que toma en consideración el Jefe del programa para determinar la viabilidad de los apoyos.

Por otro lado, se mencionó que en el apartado 10 de las ROP se establece el mecanismo de operación del programa y en los puntos 10.1 y 10.2 se precisa que en la convocatoria se señalan los datos generales para que los interesados puedan solicitar el apoyo, cuyas solicitudes pueden presentarse en cualquier momento del año, por lo tanto, *no es necesario especificar fechas exactas para la atención de las solicitudes*. Al respecto, el hallazgo no se refiere a la ausencia de fechas exactas para la atención de las solicitudes, sino a que no se establecieron plazos, o bien, duraciones estimadas para realizar cada una de las actividades del proceso de entrega de los apoyos, por lo tanto, el argumento no aclara ni complementa en algo al hallazgo.

En relación con los registros del programa se indicó que para facilitar el manejo de los datos sobre la entrega de los apoyos, en el padrón de beneficiarios se registran únicamente los datos proporcionados en la solicitud de apoyo, mismos que forman parte de la base de datos general. El argumento no intenta aclarar, sino justificar la ausencia de claves únicas de identificación por beneficiario que no cambie en el tiempo, y de información relacionada con los resultados del programa en sus bases de datos; por lo tanto, no desvirtúa el hallazgo.

Respecto del marco de objetivos del programa, se esgrimieron tres argumentos que tienen la intención de atender la recomendación. En primer lugar, se informó que de manera interna, se ha realizado un análisis tanto de la operatividad como de los resultados que se reportan en las plataformas de indicadores, con la finalidad de realizar los ajustes necesarios. Al respecto, es posible relacionar dicho argumento con el aspecto de la recomendación sobre el diseño de indicadores de gestión y resultados consistentes, que permitan medir válidamente el suministro de todos los entregables del programa y los cambios en la población que tiene carencias por calidad y espacios de la vivienda en el municipio.

Sobre las directrices específicas para definir los tipos de evaluaciones, se indicó que la Dirección de Programas Sociales Municipales analiza la formalización de procesos evaluativos, con la finalidad de instrumentar procesos de mejora continua, y para ello, se mencionó que se ha trabajado con el seguimiento de los indicadores de resultados disponibles en el portal de transparencia municipal. Esta medida de atención tiene relación con un aspecto del hallazgo (que sostiene que el programa no cuenta con mecanismos formalmente establecidos para planificar, coordinar o realizar investigaciones evaluativas, ni prevé directrices específicas para definir los tipos de evaluación de los que es sujeto el programa). En ese sentido, debido a que no se definieron actividades específicas a emprender en torno a los ajustes en las plataformas de indicadores, ni sobre la formalización de los procesos evaluativos, en el seguimiento que realice este órgano fiscalizador se revisará que las medidas de atención previstas por la entidad fiscalizada permitan cerrar las brechas de mejora identificadas.

Por último, se agregó que se realizará un análisis de la recomendación emitida y de resultar procedentes los aspectos de los hallazgos sobre los que se esgrimieron argumentos, se aplicará (sin mencionar qué es lo que se aplicará), siempre que no se comprometa la permanencia de las personas beneficiarias ni la operatividad del programa.

Se ofreció como evidencia el documento que contiene las Reglas de Operación del Programa, el cual se relaciona con los argumentos esgrimidos en relación con la lógica de intervención del programa y cuenta con un soporte válido al ser información de la propia entidad fiscalizada, pero no contribuye a aclarar algún aspecto del hallazgo, toda vez que dichos argumentos no indican que los hallazgos se plantearon con base en información errónea, imprecisa o carente de vigencia. Por otro lado, la evidencia no es suficiente como medio de prueba de las acciones emprendidas en torno al marco de objetivos, que debe reflejarse en los instrumentos programáticos y de planeación municipal, no solamente en la ROP del programa. El archivo referido tampoco da cuenta de la definición de los mecanismos de evaluación planteados. Por lo tanto, en la etapa de seguimiento que realice este órgano técnico, se verificará que se provean medios de prueba complementarios y relacionados con el resto de los aspectos previstos como medida de atención.

Luego de revisar y analizar la aclaración presentada por la entidad fiscalizada, se determinó que los argumentos planteados no desvirtúan los hallazgos que sustentan la Recomendación 23-DAD-PR-002-712000-A-02, sino que comunican acciones que serán emprendidas en el sentido de realizar modificaciones al marco de objetivos del programa, sino que comunican acciones ya emprendidas o bien, que se llevarán a cabo en el sentido de realizar modificaciones al marco de objetivos del programa.

Adicionalmente, la entidad fiscalizada planteó una medida de atención que se orienta en el mismo sentido que la Recomendación 23-DAD-PR-002-712000-A-02 en la cual se definieron cuatro actividades adicionales a las medidas de atención previstas como parte de la respuesta aclaratoria: 1) precisar la descripción del problema público, así como la definición de los objetivos (general y específicos) en las ROP del programa; 2) actualizar las ROP del programa con los mecanismos de selección de beneficiarios, que atiendan a sus objetivos específicos; 3) implementar un mecanismo interno formal para monitorear y brindar seguimiento a los beneficiarios; y 4) realizar mesas de trabajo con las dependencias del Gobierno Municipal de Zapopan con la finalidad de actualizar el PMDG y los Planes Institucionales. El resultado esperado con la realización de todas las actividades consiste en reflejar con precisión el problema público y los objetivos del programa en las ROP para mejorar el desempeño del programa. A pesar de que las actividades y su resultado esperado son congruentes con la recomendación, dado que se prevé realizar modificaciones al diagnóstico del programa y al marco de objetivos, no retoman los aspectos relacionados con la teoría de cambio del programa y las estrategias orientadas a incrementar la eficacia y eficiencia en el suministro de los

apoyos. Por lo tanto, en el seguimiento que realice este Órgano Técnico se revisará que se emprendan acciones relacionadas con cada uno de los aspectos recomendados.

El periodo fijado para la medida de atención comprende del 06 de diciembre de 2024 al 28 de marzo de 2026, el cual se considera razonable para la conclusión de las cuatro actividades que sugieren la actualización de las ROP y del marco de objetivos del programa, toda vez que los artículos 26 y 27 de la Ley de Desarrollo Social de Jalisco establecen que los Ayuntamientos deben publicar en su gaceta u órgano oficial de difusión, las reglas de operación de sus programas de desarrollo social a implementar, en un plazo no mayor a cinco días, contados a partir de la publicación en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" de las reglas de operación de los programas de desarrollo social estatales (31 de marzo de cada año), mientras que el Presupuesto de Egresos del municipio debe ser aprobado a más tardar el 30 de diciembre, de acuerdo con el artículo 218 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco.

El ente fiscalizado definió como medios de verificación las Reglas de Operación 2025 publicadas en la Gaceta Municipal de Zapopan, y las correspondientes al ejercicio fiscal 2026 que contemplarán la actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados. Dichos medios de verificación no son pertinentes como prueba del cumplimiento de dos de las cuatro actividades, las relacionadas con la implementación de un mecanismo interno formal para monitorear y brindar seguimiento a los beneficiarios, ni sobre la actualización del Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza y los Planes Institucionales. Por lo tanto, en la etapa de seguimiento que al efecto desarrolle este Órgano Técnico, se verificará que se provean medios de prueba complementarios y relacionados con el resto de aspectos previstos en su medida de atención.

Recomendación 23-DAD-PR-003-712000-A-02

El artículo 8 de la *Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco* (en lo sucesivo *Ley de Desarrollo Social*) establece que los gobiernos municipales deben cumplir y hacer cumplir los derechos sociales en todas sus funciones y actividades. Por su parte, la *Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco*, contempla en su artículo 37, fracción II, que los Ayuntamientos tienen la obligación de aprobar y aplicar su presupuesto de egresos, bandos de policía y gobierno, reglamentos y disposiciones de observancia general que organicen la administración pública municipal; y que regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia.

Por otro lado, los artículos 9 y 10 de la *Ley de Desarrollo Social* prevén que toda persona tiene derecho a ser beneficiada por los programas de desarrollo social y que toda persona en situación de vulnerabilidad tiene derecho a recibir apoyos y servicios

orientados a disminuir su desventaja y a contar con una mejor calidad de vida. De acuerdo con el artículo 4, fracción II, del *Reglamento de Asistencia Social para el Municipio de Zapopan, Jalisco* (en lo sucesivo Reglamento de Asistencia Social de Zapopan), las mujeres que se encuentran en situación de maltrato, abandono, de explotación, incluyendo la sexual, son destinatarias de asistencia social. En este sentido, el artículo 53, fracción LXIII, del *Reglamento de la Administración Pública Municipal de Zapopan, Jalisco* (en lo sucesivo Reglamento de la Administración Pública), prevé como atribución de la Coordinación General de Construcción de Comunidad impulsar políticas públicas orientadas a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Adicionalmente, el artículo 83, fracción II, inciso d), de la *Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios* (en lo sucesivo Ley de Planeación), y el artículo 34, fracción II, inciso d), del *Reglamento de Planeación Participativa para el Municipio de Zapopan, Jalisco* (en lo sucesivo Reglamento de Planeación de Zapopan), establecen que para la operación de cada programa público se debe contemplar la elaboración de Reglas de Operación (ROP), un diagnóstico, la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y el padrón de beneficiarios público y de fácil consulta.

Asimismo, el artículo 27 de la Ley de Desarrollo Social establece que los municipios deben elaborar y publicar las Reglas de Operación de los programas de desarrollo social municipales a implementar en su gaceta municipal u órgano oficial de difusión. Además, el artículo 27 Bis de la misma Ley prevé que las ROP que formulen los municipios deben contener la siguiente información sobre el programa: nombre del programa; presupuesto a ejercer; objetivos; problema público que atiende; cobertura geográfica; población o grupo objetivo; tipos de apoyo; montos y topes máximos; criterios de elegibilidad y requisitos; criterios de selección; instrumentación del programa; mecanismos de verificación de resultados; indicadores de seguimiento; y, difusión del padrón único de beneficiarios, entre otros aspectos.

Por su parte, la *Guía para la Elaboración de las Reglas de Operación 2023* de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana del Gobierno del Estado de Jalisco, prevé que las ROP deben contener la descripción del problema público y la intervención, los objetivos, la población potencial y objetivo, la cobertura geográfica del programa, las características de los apoyos, los procedimientos de la selección de los beneficiarios, los procesos de operación o instrumentación, los indicadores de resultados y de valor público, los mecanismos de seguimiento y monitoreo, los mecanismos de evaluación, los padrones de beneficiarios y la convocatoria del programa. Con relación a lo anterior, la *Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados* emitida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), contempla que para la construcción de una Matriz de Indicadores para Resultados es necesario identificar y definir el problema que

se busca resolver. Para ello, se puede usar la herramienta del árbol de problemas y objetivos, cuya construcción debe partir del diagnóstico realizado sobre el tema, el cual muestra evidencia empírica del problema.

Ahora bien, el artículo 35 de la Ley de Desarrollo Social contempla que la planeación, aplicación y distribución de los recursos destinados a financiar los programas de desarrollo social, deben basarse en indicadores y lineamientos generales de eficacia, eficiencia y calidad en la prestación de los servicios.

Al respecto, el numeral CUARTO de los *Lineamientos para la Construcción y Diseño de Indicadores de Desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico*, emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), establece que los indicadores de desempeño de los programas operados por los entes públicos deben considerar, para su generación, homologación, actualización y publicación, la Metodología de Marco Lógico a través de la MIR. Asimismo, el numeral QUINTO de los Lineamientos contempla que los indicadores de desempeño deben permitir la verificación del nivel de logro alcanzado por el programa. Por su parte, el numeral SEXTO de dichos Lineamientos establece que los indicadores deben ser estratégicos y de gestión. Los estratégicos deben medir el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y programas presupuestarios; además de contribuir a fortalecer o corregir la orientación de los recursos. Los de gestión deben medir el avance y el logro en procesos y actividades; esto es, sobre la forma que se generan y entregan los bienes y servicios públicos. Adicionalmente, este numeral establece que los indicadores deben considerar alguna de las siguientes dimensiones: eficacia, eficiencia, economía o calidad.

Con base en estos criterios y a partir de la evidencia recabada, se obtuvo el siguiente hallazgo:

Se identificó que a pesar del incremento en la eficacia que el programa Zapopan con Ellas ha tenido, pues la cantidad de mujeres beneficiadas por cada 10 000 que sufrieron algún tipo de violencia en el municipio aumentó anualmente un 26.29% en el periodo 2021-2023, se presentaron las siguientes inconsistencias en su diseño que vulneran su orientación hacia resultados y su capacidad de rendir cuentas respecto de la contribución de los apoyos otorgados: no se cuantifica con precisión la población que presenta el problema; no se contemplan actividades suficientes para describir el proceso de dictaminación de las beneficiarias, la mecánica de su selección, ni el proceso de entrega de los apoyos; los registros de información del programa son insuficientes para alimentar sus indicadores y dar cuenta sobre sus resultados; los indicadores del programa no dan cuenta sobre sus resultados y son inconsistentes; los mecanismos de seguimiento no permiten identificar ni corregir posibles desviaciones en el cumplimiento de los objetivos del programa; y, no se prevén mecanismos de evaluación con directrices específicas para evaluar al programa con regularidad.

De acuerdo con las ROP del programa *Zapopan con Ellas*, el aumento en los casos de violencia de género en el municipio dio origen a la implementación del programa, con el objetivo de que las víctimas logren desvincularse de sus agresores. En ese sentido, el programa apoya económicamente a mujeres que son víctimas de violencia de género en el ámbito familiar. En la siguiente tabla se presentan las principales características de la intervención.

Tabla 22. Características del programa Zapopan Con Ellas

Elemento de análisis	Descripción
Problema público	Mujeres que habitan en el municipio sufren violencia de género en el ámbito familiar.
Población potencial	<p><i>Mujeres que habiten en el municipio de Zapopan, que se encuentren en alguna situación de violencia familiar, así como sus hijas e hijos.</i></p> <p><i>De acuerdo con datos obtenidos por la Unidad de Atención de Violencia Intrafamiliar (UAVI) de la Comisaría General de Seguridad Pública del Municipio de Zapopan, en el municipio se abrieron 5 039 carpetas de investigación en 2023, mientras que a mayo de 2022 se contabilizaron 2 284 carpetas; lo que significa que en esos meses se interpusieron 7 323 denuncias por mujeres violentadas.</i></p>
Población objetivo	<p><i>Todas aquellas mujeres que sean víctimas de violencia familiar en el municipio de Zapopan que deseen salir del círculo de violencia y que no puedan hacerlo según su condición de vulnerabilidad y que se encuentren registradas en la Cédula de Registro Único.</i></p> <p>(Sin una cuantificación)</p>
Objetivo del programa	<i>Acompañar de manera integral a las mujeres víctimas de violencia, generando las condiciones necesarias para que puedan salir del círculo de violencia a través de apoyos económicos que les permita, a ellas y a sus hijas e hijos, desvincularse de sus agresores.</i>
Objetivos específicos	<p><i>I. Actualizar la “Cédula Municipal” (plataforma en línea que recaba toda la información de las víctimas de violencia de género en el Municipio) para que pueda identificar los casos de aquellas mujeres que necesiten el apoyo económico y su nivel (no aplica, bajo, medio, alto), según su condición de vulnerabilidad.</i></p> <p><i>II. Generar y fortalecer vínculos interinstitucionales entre las Unidades Especializadas del Gobierno Municipal para la entrega de un apoyo económico mediante tarjeta.</i></p>
Tipo de apoyo	<i>Económico</i>

Elemento de análisis	Descripción
Montos y periodicidad	<p>El monto se determina a partir de la Cédula de Registro Única donde se clasifica a las beneficiarias según su condición de vulnerabilidad. Para ello, se creó un semáforo con los siguientes grados y montos de apoyo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>No aplicable</i> 2. <i>Verde: desde \$500.00 hasta \$3 000.00</i> (única ocasión). 3. <i>Amarillo: desde \$3 500.00 hasta \$6 500.00</i> (única ocasión con posibilidad de una renovación). 4. <i>Rojo: desde \$7 000.00 hasta \$10 000.00</i> (única ocasión con posibilidad de una renovación).

Fuente: elaboración propia con información de las Reglas de Operación del programa, vigentes durante el ejercicio fiscal 2023.

A partir de la valoración de consistencia realizada, se calculó el porcentaje de atributos de consistencia que fueron satisfechos por cada categoría de análisis definida; así como el porcentaje general de atributos de consistencia satisfechos por programa. Los resultados se presentan en la siguiente tabla.

Tabla 23. Consistencia ^{1/} por categoría de análisis de los programas públicos evaluados

Programas	Categorías de Análisis		
	Lógica de la Intervención	Diseño de la Operación	Marco de Objetivos
Zapopan Presente	33.33	58.33	41.67
Mi Estancia Zapopan	50.00	50.00	25.00
Comedores Comunitarios	50.00	50.00	25.00
Apoyos 60 64	33.33	50.00	25.00
Zapopan Con Ellas	50.00	16.67	16.67
Nos Toca Cuidar	33.33	25.00	25.00
Zapopan Mi Colonia	8.33	50.00	16.67
Siente	33.33	25.00	16.67
Quién Dijo Sexo	25.00	25.00	16.67
Consistencia por categoría	35.19	38.89	23.15

Fuente: elaboración propia con base en la valoración de consistencia realizada a los programas públicos del Ayuntamiento de Zapopan en el ejercicio fiscal 2023, que se orientan a la atención de grupos vulnerables, a la atención de la niñez y juventud y que forman parte del Sistema Integral de Cuidados, alineados con las Políticas de Desarrollo "Integral del Bienestar" y "Prevención y Atención Interinstitucional de Conductas Antisociales", establecidas en el Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza 2021-2024. Análisis realizado a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

1/ Para determinar la consistencia se contabilizaron las respuestas afirmativas para los atributos y se dividieron entre el total de atributos evaluados, ya sea en la categoría, en el programa, o en su combinación.

Como se observa en la tabla anterior, de los nueve programas evaluados, el programa *Zapopan con Ellas* satisfizo aproximadamente tres de cada diez atributos evaluados (27.78%), y obtuvo un porcentaje menor de consistencia que el porcentaje general (32.72%).

De las tres categorías analizadas, la *lógica de intervención* fue la mejor valorada en el programa, con un porcentaje de consistencia de 50.00%; y la segunda categoría mejor valorada pues su porcentaje general de consistencia fue de 35.19%. Por su parte, Zapopan con Ellas fue el programa que obtuvo el menor porcentaje de consistencia en la categoría de *diseño de la operación*, pues solamente se satisficieron 16.67% de los atributos. En contraste, el porcentaje general de consistencia de esta categoría (38.89%) fue el más alto de las tres categorías de análisis. El *marco de objetivos* del programa también presentó un porcentaje de consistencia de 16.67%, y es el programa con el puntaje más bajo de esa categoría, en conjunto con otros tres programas, cuyos porcentajes de consistencia en esta categoría también fueron de 16.67%.

Por otro lado, para valorar el grado de consistencia de los programas se revisó la evidencia documental que contiene los aspectos relacionados con el diseño del programa (instrumentos normativos, instrumentos programáticos, manuales, registros administrativos, entre otros). Con relación a la primera categoría valorada (*lógica de intervención*) se revisó el *Diagnóstico* del programa *Zapopan con Ellas* y sus Reglas de Operación (ROP), correspondientes al ejercicio fiscal 2023.

A partir de lo identificado en los distintos documentos, se calcularon los porcentajes de consistencia de los tres elementos de análisis contemplados en la *lógica de intervención*: diagnóstico, teoría de cambio y criterios de elegibilidad. Sobre el *diagnóstico* se analizó si se prevé un problema público con causas y consecuencias; si se cuantifica y caracteriza a una población potencial coherente con el problema identificado; y, si se define una población objetivo coherente con la potencial y con el problema. Sobre la *teoría de cambio* se analizó si los apoyos del programa son coherentes con las causas del problema; si son pertinentes y suficientes para lograr los resultados esperados; si se prevén supuestos válidos para lograr dichos resultados; y, si los objetivos describen cambios positivos en la población que presenta el problema. Por último, con relación a los *criterios de elegibilidad* se analizó si se especifican las características necesarias para acceder a los apoyos del programa; si son coherentes con el problema y con la población potencial; y, si los requisitos son coherentes con los criterios descritos. En la siguiente tabla se presentan los resultados de la valoración sobre los tres elementos analizados de la *lógica de intervención*.

Tabla 24. Consistencia por elemento de análisis (categoría lógica de la intervención) del programa Zapopan con Ellas

Elemento de análisis	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por el programa Zapopan con ellas	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por todos los programas evaluados
Diagnóstico	25.00	11.11
Teoría de Cambio (TOC)	25.00	30.56
Criterios de elegibilidad	100.00	63.89
Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos	50.00	35.19

Fuente: elaboración propia con base en el análisis del grado de consistencia de la lógica de intervención de los programas públicos implementados por el Ayuntamiento de Zapopan en el ejercicio fiscal 2023, que fueron analizados por la ASEJ a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

A partir de la valoración, se identificó que el *diagnóstico* del programa *Zapopan con Ellas* incumplió con uno de los cuatro atributos valorados al respecto. A pesar de que se identifica una de las causas del problema (la dependencia económica de las víctimas de violencia de género con sus agresores) no se identifican las consecuencias del problema público de violencia de género en el ámbito familiar, ni se presentan datos sobre su evolución a través del tiempo en el municipio. Además, no obstante se caracteriza a la población que presenta el problema (mujeres que habitan en el municipio de Zapopan, que se encuentren en alguna situación de violencia familiar), esta no se cuantifica con precisión.¹⁶ El único atributo cumplido fue el que valora la coherencia entre la descripción de la población potencial y el problema público definido, que en ambos casos se refiere a las mujeres que habitan en el municipio de Zapopan y se encuentran en alguna situación de violencia.

En relación con la *teoría de cambio* del programa, el único atributo satisfecho fue el relacionado con la coherencia de los entregables (apoyos económicos) con una de las causas identificadas en el problema público (dependencia económica de las mujeres víctimas de violencia con sus agresores). Si bien el apoyo otorgado es pertinente, resulta insuficiente para lograr los resultados esperados del programa que consisten en que las mujeres salgan del círculo de la violencia y se desvinculen de sus agresores

¹⁶ En las ROP del programa, se cuantifican las carpetas de investigación de mujeres que denunciaron alguna situación de violencia de género (5 039 carpetas en 2021, 2 284 carpetas hasta mayo de 2022) y no a las mujeres de Zapopan que presentan el problema de violencia de género en el ámbito familiar. Además, se menciona que según las cifras oficiales, 78.6% de las mujeres violentadas no denuncian ni buscan apoyo institucional, sin especificar si dichas cifras corresponden con el ámbito municipal.

pues aunque el apoyo económico puede contribuir a que las mujeres que son víctimas de violencia se alejen de sus agresores momentáneamente, el propio apoyo económico es insuficiente para lograr su solvencia económica en el largo plazo ya que los apoyos se entregan, en su mayoría, por única ocasión. Además, no todos los resultados describen cambios en la población que presenta el problema; y no se identificaron supuestos para lograr los resultados previstos en dicha población.

En el último elemento de análisis, *criterios de elegibilidad*, el programa satisfizo todos los atributos valorados ya que se especifican las características que deben presentar las personas solicitantes para acceder al programa; los criterios son coherentes con el problema público definido y con las características de la población potencial; y, los requisitos del programa son coherentes con todos los criterios. De acuerdo con el apartado *selección de beneficiarios* los criterios para acceder al programa son: contar con la Cédula de Registro Único,¹⁷ ser una mujer que reside en el municipio de Zapopan, encontrarse en situación de violencia de género y no contar con recursos económicos para salir de su núcleo de violencia. Los requisitos solicitados para verificar que estos se cumplan son: entregar un formato de comprobación (anexo 1 de las ROP), una copia de identificación vigente y firmar una carta compromiso. Los criterios sobre contar con la Cédula Única de Registro, encontrarse en una situación de violencia y no contar con recursos económicos para salir de su núcleo de violencia se satisfacen con el formato de comprobación, en el cual se solicita el número de Cédula de la persona solicitante y cuyo registro se realiza solamente si se determinó que la persona solicitante presenta alguna situación de violencia y necesita recursos económicos para salir del núcleo de violencia. Ahora bien, la residencia (en Zapopan) se comprueba con el documento de identificación.

Con relación a la categoría de diseño de la operación, se revisó que los *procedimientos de selección de beneficiarios* contemplaran actividades específicas y suficientes para describir el proceso para seleccionar a las personas que recibirán el apoyo, así como a los responsables de llevarlas a cabo; que contemplaran un proceso de dictaminación oportuno; y, una mecánica de selección de los beneficiarios congruente con la población potencial. Además, se analizó si los *procedimientos para la entrega de los*

¹⁷ De acuerdo con las ROP del programa, dicha cédula debe ser expedida por alguna Unidad Especializada de Primer Contacto, estas son: el Instituto Municipal de las Mujeres Zapopanas para la Igualdad Sustantiva; el DIF Zapopan; el OPD Servicios de Salud del Municipio de Zapopan; y la Comisaría General de Seguridad Pública del Municipio de Zapopan, y son las únicas facultadas para determinar quiénes serán registradas en la Cédula Única de Registro; para lo cual solicitan información sobre fuentes de ingreso, cantidad de hijos, redes de apoyo, entre otras, de las mujeres que acuden a solicitar el apoyo. Ahora bien, en entrevista con personal del Ayuntamiento de Zapopan, se indicó que la Cédula de Registro Único es una plataforma en la que se registra a las mujeres que son víctimas de violencia y la cual clasifica el nivel de violencia de estas; con base en esa clasificación se establecen los montos de los apoyos del programa. Sin embargo, se advirtió que derivado de dicho registro no se expide algún documento, sino que se otorga un número de registro. Según lo establecido en el apartado sobre las características del apoyo en las ROP, algunos de los datos recabados para hacer el registro de las personas solicitantes en la Cédula son: edad, si la persona cuenta con alguna discapacidad, escolaridad, fuente de ingreso, si vive con el agresor, si cuenta con casa propia, cantidad de hijos, si cuenta con redes de apoyo, entre otras.

beneficios contemplaron actividades específicas para entregar los apoyos, así como sus responsables; si el proceso de entrega fue oportuno y adecuado para la población que presenta el problema; y, si se especifican claramente las modalidades, cantidades y periodicidad de entrega de los apoyos. Respecto del *registro de la información de la gestión* se verificó si se definen responsables de realizar las actividades para registrar la información que deriva de la operación del programa; si los registros sobre su gestión permiten identificar los apoyos suministrados y su pertinencia para alimentar sus indicadores; y, si los padrones de beneficiarios cuentan con una clave única para identificar a quienes participan en el programa. Para tal efecto se revisaron las Reglas de Operación del programa vigentes durante el ejercicio fiscal 2023. En la siguiente tabla se presentan los porcentajes de consistencia que fueron valorados sobre el *diseño de la operación*.

Tabla 25. Consistencia por elemento de análisis (categoría diseño de la operación) del programa Zapopan con Ellas

Elemento de análisis	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por el programa Zapopan Con Ellas	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por todos los programas evaluados
Procedimientos de selección de beneficiarios	0.00	13.89
Procedimientos para la entrega de los beneficios	25.00	58.33
Registro de la información de la gestión	25.00	44.44
Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos	16.67	38.89

Fuente: elaboración propia con base en el análisis del grado de consistencia del diseño de la operación de los programas públicos implementados por el Ayuntamiento de Zapopan en el ejercicio fiscal 2023, que fueron analizados por la ASEJ a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

Como se observa en la tabla que antecede, el programa cumplió con un menor porcentaje de atributos de consistencia que el porcentaje general en esta categoría. Al respecto, se identificó que el programa no satisfizo los aspectos de consistencia evaluados sobre los procedimientos de selección de beneficiarios debido a que, las ROP del programa solo contemplan una actividad relacionada con la selección de las beneficiarias en la cual se establece que las Unidades Especializadas de Primer Contacto son las únicas facultadas para determinar quiénes reciben el apoyo, ya que son las que realizan el registro de las mujeres víctimas de violencia en la Cédula Única de Registro pero dicha actividad es insuficiente para describir en qué consiste el

proceso de dictaminación que se realiza. Adicionalmente, se mencionan algunas de las pautas utilizadas para asignar el monto a entregar de acuerdo con la clasificación del nivel de violencia (de acuerdo con el semáforo), pero no se especifica la mecánica de selección de las beneficiarias, es decir, cuáles son los criterios específicos para clasificar a las personas solicitantes de acuerdo con los colores del semáforo. Además, en los manuales de procedimientos remitidos por la entidad fiscalizada, no se prevé un procedimiento que describa las actividades específicas para la selección de las beneficiarias, ni sus responsables o plazos de realización. Dado lo anterior, ninguno de los atributos sobre los procedimientos de selección fue satisfecho por el programa.

En entrevista con personal del Ayuntamiento de Zapopan, se mencionó que todas las solicitantes que están registradas en la Cédula Única de Registro se convierten en beneficiarias del programa y son las Unidades Especializadas de Primer Contacto quienes deciden a quienes otorgar el apoyo, de forma que la Unidad Responsable del programa (la Coordinación General de Construcción de Comunidad) únicamente realiza la entrega de los apoyos económicos a cada beneficiaria de acuerdo con la clasificación del nivel de violencia determinado en la Cédula Única de Registro. Sin embargo, los entrevistados desconocieron los criterios específicos utilizados por las Unidades Especializadas de Primer Contacto para determinar quiénes se registran en la Cédula Única, y cuál es el criterio para determinar la ubicación de las mujeres víctimas en los distintos niveles de violencia.

Sobre los procedimientos para la entrega de los apoyos, se identificó que el único atributo valorado positivamente fue el de la claridad de las modalidades, las cantidades de los apoyos y la periodicidad de entrega de estos. En cambio, los atributos que resultaron inconsistentes fueron los relativos a la previsión de actividades específicas y responsables de realizar la entrega de los apoyos (desde su dictaminación hasta su entrega); y sobre los mecanismos que den certeza de la oportunidad y pertinencia del proceso de entrega. En este sentido, aunque en el apartado 10.1 de las ROP, denominado *Mecánica de operación* se establecen dos actividades relacionadas con el acompañamiento brindado a las beneficiarias: a) para presentar una denuncia formal, con la finalidad de obtener una orden de protección personal; y b) para vincularlas con diversas dependencias que ofrecen programas y servicios de empoderamiento y autoempleo; no se precisa cómo se realiza la entrega del apoyo una vez que se obtiene el registro en la Cédula, como tampoco sus responsables ni plazos de realización. Adicionalmente, no se prevé un procedimiento específico para describir la operación del programa en los manuales de procedimientos remitidos por la entidad fiscalizada.

Por otra parte, el programa presentó inconsistencias en tres de los cuatro atributos valorados acerca del registro de la información sobre la gestión del programa. El único atributo cumplido fue en el que se evaluó si los registros sobre la gestión del programa permiten identificar la cantidad de apoyos suministrados a las beneficiarias del

programa, pues se lleva un registro del monto entregado por persona beneficiada durante cada ejercicio fiscal. Sin embargo, dichos registros no cuentan con una clave de identificación única que no se modifique en el tiempo, ni permiten alimentar los indicadores.¹⁸

Ahora bien, para valorar la consistencia del *marco de objetivos*, es decir, de los indicadores y, de los mecanismos tanto del seguimiento del programa, como de evaluación y los procesos de mejora derivados de los ejercicios evaluativos; se revisaron las Reglas de Operación del programa, vigentes durante el ejercicio fiscal 2023; los padrones de beneficiarios correspondientes al periodo 2022-2023; la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) correspondiente al ejercicio fiscal 2023; las métricas del Sistema de Indicadores de Zapopan y del Presupuesto basado en Resultados del Ayuntamiento de Zapopan, correspondientes a los ejercicios 2022 y 2023; y el *Mecanismo para del H. Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco para el Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora* que derivan de las evaluaciones de desempeño realizadas, vigente durante el ejercicio fiscal 2023.

Sobre los *indicadores* se analizó si el programa cuenta con métricas relacionadas con sus resultados y si estas permiten medir los cambios en la población potencial de manera válida; si el programa cuenta con métricas relacionadas con el suministro de sus apoyos y si permiten medir alguna dimensión de desempeño válidamente; si los métodos de cálculo son coherentes con los nombres de sus indicadores; y, si las variables de los métodos recuperan los factores relevantes de sus objetivos. Con relación a los *mecanismos de seguimiento* se analizó si estos se encuentran formalmente establecidos y permiten monitorear el suministro de los apoyos; si se establecen mecanismos para dar seguimiento a la satisfacción de beneficiarios; y, si los mecanismos establecidos permiten identificar y corregir con oportunidad las posibles desviaciones del programa. Sobre la *evaluación y los procesos de mejora* se analizó si el programa cuenta con mecanismos formalmente establecidos para planificar, coordinar o realizar investigaciones evaluativas; si cuenta con directrices específicas tanto para definir los tipos de evaluación y su periodicidad, como para definir y seleccionar a los responsables de su realización; y, si se prevén mecanismos para la definición y seguimiento de compromisos derivados de las evaluaciones realizadas. En la siguiente tabla se presentan los indicadores del programa vigentes durante el ejercicio 2023.

¹⁸ Los indicadores del programa previstos en las ROP y el SIZ se denominan igual *Número de solicitudes atendidas del Programa Zapopan con Ellas*, sin embargo, el método de cálculo del indicador en ROP es (mujeres atendidas en el año/ mujeres vinculadas a través de la Cédula Única de Registro)*100, mientras que el de la métrica del SIZ es una variable (Sumatoria de variable número de solicitudes atendidas del programa Zapopan con ellas). Los registros del programa solamente contienen información sobre una de las variables, la cantidad de mujeres atendidas en el año, pero no se registran las vinculadas a través de la Cédula Única de Registro.

Tabla 26. Indicadores del programa Zapopan con ellas, vigentes durante el ejercicio fiscal 2023

Instrumento	Objetivo	Nombre del indicador	Método de cálculo
Reglas de Operación	<i>Acompañar de manera integral a las mujeres víctimas de violencia, generando las condiciones necesarias para que puedan salir del círculo de violencia a través de apoyos económicos que les permita, a ellas y a sus hijas e hijos, desvincularse de sus agresores</i>	<i>Número de solicitudes atendidas del Programa Zapopan con ellas</i>	<i>(Mujeres atendidas en el año / Mujeres vinculadas a través de la Cédula Única de Registro) *100</i>
Sistema de Indicadores de Zapopan (SIZ)	<i>No aplica ^{1/}</i>	<i>Número de solicitudes atendidas del programa "Zapopan con ellas"</i>	<i>Sumatoria de variable número de solicitudes atendidas del programa "Zapopan con Ellas"</i>

Fuente: elaboración propia con información de las Reglas de Operación del programa, y del Sistema de Indicadores de Zapopan correspondientes al ejercicio fiscal 2023.

1/ No se planteó algún objetivo para el indicador.

Como se observó en la tabla que antecede, el programa cuenta con dos indicadores relacionados con el suministro de los apoyos, uno establecido en las Reglas de Operación y el otro en el Sistema de Indicadores de Zapopan. Sin embargo, ninguno de los indicadores se relaciona con los resultados del programa (desvincular a las víctimas de violencia de género de sus agresores). Además, los indicadores previstos no corresponden a una relación entre variables ni permiten medir válidamente alguna dimensión del desempeño (eficacia, eficiencia, calidad, economía, entre otros). Por otro lado, el método de cálculo del indicador de las ROP no es coherente con su nombre pues de la operacionalización del método de cálculo se obtiene un porcentaje, mientras que la denominación de la métrica no cuenta con unidad de medida; ahora bien, para la métrica del SIZ el método de cálculo es idéntico al nombre del indicador, y ninguno corresponde a una relación entre variables. Aunado a ello, las variables previstas en dichos métodos no recuperan los factores relevantes de sus objetivos, pues en estas no se prevén aspectos relacionados con la desvinculación de las víctimas de sus agresores a partir del apoyo otorgado. En la siguiente tabla se presentan los resultados específicos de esta categoría.

Tabla 27. Consistencia por elemento de análisis (categoría marco de objetivos) del programa Zapopan con ellas

Elemento de análisis	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por el programa Zapopan con ellas	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por todos los programas evaluados
Indicadores (instrumentos de medición)	0.00	22.22
Mecanismos de seguimiento	25.00	22.22
Evaluación y procesos de mejora	25.00	25.00
Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos	16.67	23.15

Fuente: elaboración propia con base en el análisis del grado de consistencia del marco de objetivos de los programas públicos implementados por el Ayuntamiento de Zapopan en el ejercicio fiscal 2023, que fueron analizados por la ASEJ a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

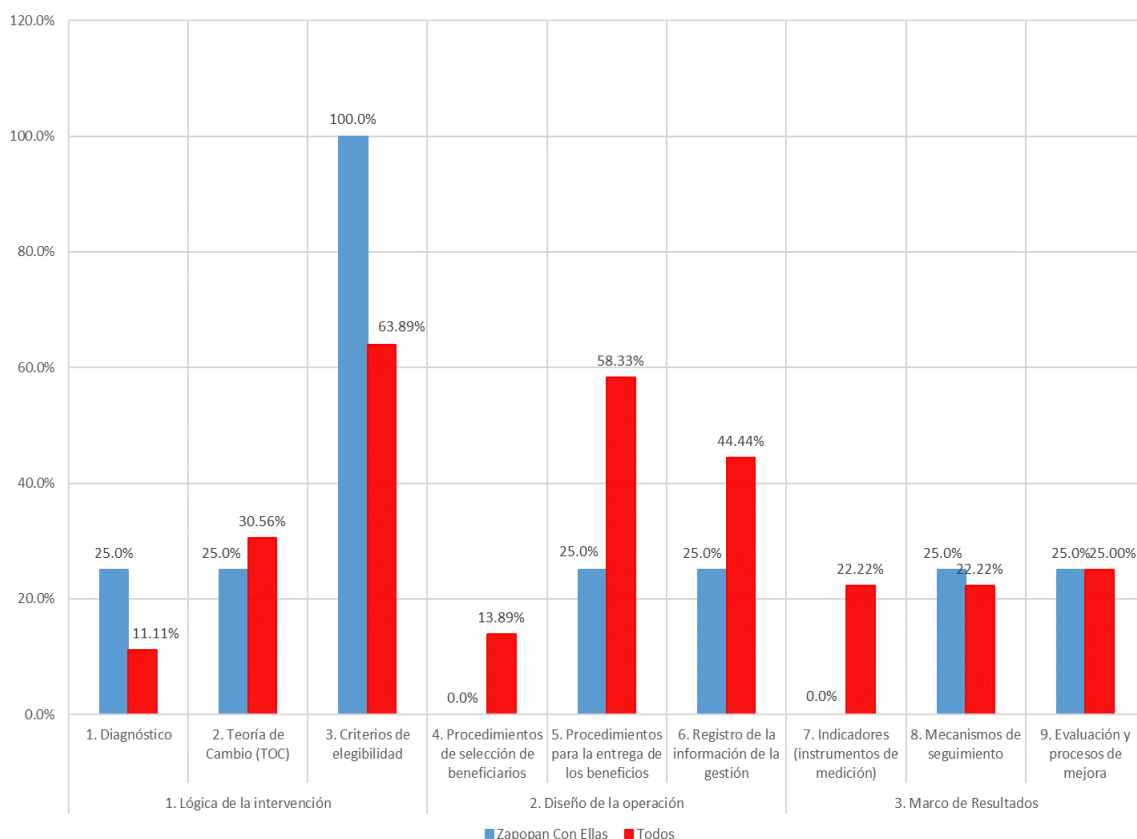
De acuerdo con los resultados de la tabla anterior, el programa *Zapopan con Ellas* presentó un menor porcentaje de consistencia (16.67%) que el porcentaje general (23.15%) en la categoría *marco de objetivos*. Se identificó que la mayor área de oportunidad del programa fueron los indicadores, pues como se describió en el párrafo que antecede a la tabla, ninguno de los atributos valorados al respecto fue cumplido.

Ahora bien, con relación a los mecanismos de seguimiento, se identificó que el programa solo cumplió con uno de los cuatro atributos de consistencia relacionados con dicho elemento de análisis, pues aunque contó con mecanismos para monitorear el suministro de sus apoyos (indicadores y padrones de beneficiarios), estos no permiten detectar, ni corregir posibles desviaciones del programa. Adicionalmente, no se contó con mecanismos para dar seguimiento sobre la satisfacción de las beneficiarias con el programa.

Por otro lado, con relación a los atributos de consistencia sobre la *evaluación y procesos de mejora* solo se satisfizo una cuarta parte de ellos (25.00%), pues el Ayuntamiento de Zapopan cuenta con un mecanismo para monitorear los aspectos susceptibles de mejora que resultan de las evaluaciones de desempeño realizadas a todos los programas. Sin embargo, aunque la entidad fiscalizada cuenta con un Programa Anual de Evaluación (PAE) por ejercicio fiscal en el que se prevé la programación de las evaluaciones externas a realizar durante el ejercicio fiscal correspondiente, no se prevé un esquema de evaluación que contemple directrices específicas para evaluar al programa con regularidad, sea de manera interna o externa; para definir los tipos de evaluación a realizar (resultados, procesos, desempeño, diseño, entre otros); su periodicidad; y a los responsables de hacerlo, ya sea dentro de la propia entidad fiscalizada o externamente.

En resumen, a partir de la valoración sobre la consistencia en el diseño del programa se identificó que sus mayores fortalezas se encuentran en los criterios de elegibilidad previstos como parte de la lógica de intervención, pues se satisficieron todos los atributos evaluados. Por el contrario, se identificaron las principales debilidades del programa en dos ámbitos: la descripción de los procedimientos de selección de las beneficiarias como parte del diseño de la operación y los indicadores previstos en su marco de objetivos. En la siguiente gráfica se presenta la comparación entre los resultados del programa y el porcentaje general por categoría y elemento de análisis.

Gráfico 3. Comparación entre el porcentaje de atributos consistentes del programa Zapopan con ellas y el porcentaje general de consistencia de los programas, por elemento de análisis



Fuente: elaboración propia con base en el análisis del grado de consistencia de los programas públicos implementados por el Ayuntamiento de Zapopan para el ejercicio fiscal 2023, que fueron analizados por la ASEJ a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

Ahora bien, para valorar el desempeño de la entidad fiscalizada en la implementación del programa *Zapopan con Ellas*, se solicitó información sobre los padrones de beneficiarias y los costos operativos del programa correspondientes a los ejercicios

fiscales 2021, 2022 y 2023. Asimismo, se revisó la información disponible sobre la *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares* (ENDIREH) 2021 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). A partir de la información recabada se calcularon dos indicadores: uno para estimar la eficacia y uno para estimar la eficiencia con la que el Ayuntamiento de Zapopan proveyó los apoyos del programa. Para determinar la eficacia se calculó la tasa media de variación anual del periodo 2021-2023 en el siguiente indicador.

$$MbMvs = (QB_i / QtMv_i) * 10\ 000$$

Donde:

MbMvs = Cantidad de mujeres beneficiadas por cada 10 000 mujeres víctimas de violencia en Zapopan que solicitaron apoyo ante alguna instancia.

i = año *i*ésimo.

QtMv = Cantidad total de mujeres víctimas de violencia en Zapopan que solicitaron apoyo ante alguna instancia.

QB = Cantidad de beneficiarias del programa.

La información de los padrones de beneficiarias fue utilizada para obtener la cantidad de mujeres apoyadas durante el periodo 2021-2023 y de la ENDIREH 2021 se obtuvo la cantidad de mujeres víctimas de violencia en el municipio que solicitaron apoyo ante alguna instancia.¹⁹ Para identificar la cantidad total de mujeres víctimas de violencia en Zapopan que solicitaron apoyo ante alguna instancia, se analizaron los datos de dos secciones de la Encuesta: de la sección XI, partes 1 y 2, que contienen información sobre las mujeres de 15 años y más que han experimentado alguna situación de violencia en el ámbito familiar; y de la sección XIV, partes 1 y 2, que contienen información sobre la relación de pareja actual o última de las mujeres de 15 años y más y de las situaciones de violencia derivadas de las posibles experiencias de agresiones emocionales, económicas, físicas o sexuales. Para cuantificar a las mujeres en dicha situación se contemplaron los casos que respondieron “sí” a la siguiente pregunta de la sección XI: “En el último año, ¿usted solicitó o pidió apoyo a [alguna de las siguientes instancias] Instituto de las Mujeres; alguna línea de atención telefónica; algún organismo o asociación civil; Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar o equivalente; Centro de Justicia para las Mujeres; Defensoría Pública; clínica, centro de salud u hospital público; consultorio médico, clínica u hospital privado; DIF; u otra institución?”. Además, de la sección XIV se contemplaron los casos en donde la respuesta a la siguiente pregunta fue “sí”: “¿Usted pidió apoyo, información o servicios

¹⁹ La información completa de la ENDIREH 2021 y los descriptores de sus variables se pueden consultar en la siguiente página del INEGI: <https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2021/#microdatos>

a [alguna de las siguientes instancias] Instituto de las Mujeres; alguna línea de atención telefónica; algún organismo o asociación civil; Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar o equivalente; Centro de Justicia para las Mujeres; Defensoría Pública; clínica, centro de salud u hospital público; consultorio médico, clínica u hospital privado; DIF; u otra institución?”. En la siguiente tabla se presentan los resultados.

Tabla 28. Tasa media de variación anual en la cantidad de mujeres beneficiadas por cada 10 000 mujeres víctimas de violencia en Zapopan que solicitaron apoyo a alguna instancia, durante el periodo 2021-2023

Variables	2021	2022	2023	TMVA ^{1/}
Cantidad de beneficiarias del programa (QB)	79	69	126	26.29%
Cantidad total de mujeres víctimas de violencia en Zapopan que solicitaron apoyo ante alguna instancia ^{2/} (QtMv)	17 008	17 008	17 008	NA ^{3/}
Cantidad de mujeres beneficiadas por cada 10 000 mujeres víctimas de violencia en Zapopan que solicitaron apoyo ante alguna instancia (MbMvs) = (QB/QtMv)*10 000	46.45	40.57	74.08	26.29%

Fuente: elaboración propia con base en la información remitida por la entidad fiscalizada sobre los apoyos entregados durante el periodo 2021-2023 y de la *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2021* del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

1/ Tasa media de variación anual = $[(\text{valor final}/\text{valor inicial})^{1/t} - 1] * 100$, donde t =periodos transcurridos entre el valor inicial y el valor final.

2/ El valor fue obtenido de la *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares* para el año 2021, aplicada por el INEGI. La muestra recolectada a través de la ENDIREH fue de 497 casos de la población total de mujeres de 15 años y más en Zapopan, y contó con factores de expansión que se emplearon para realizar la estimación a escala poblacional en el municipio. Dado que la ENDIREH no se aplica de manera anual, se utilizaron los datos de 2021 para el análisis del periodo 2021-2023 pues esta es la información disponible más reciente.

3/ NA: No aplica, dado que el dato corresponde únicamente al ejercicio 2021, y se toma como referente para los ejercicios posteriores.

De acuerdo con lo presentado en la tabla anterior, se estimó un incremento promedio de 26.29% en la cantidad de mujeres beneficiadas por cada 10 000 que sufrieron algún tipo de violencia en Zapopan, durante el periodo 2021-2023. Dicha variación se debe al incremento en la cantidad de mujeres que fueron beneficiadas por el programa durante el mismo periodo (79 mujeres beneficiadas en 2021 y 126 en 2023), y a que el dato utilizado sobre la cantidad total de mujeres víctimas de violencia en Zapopan que solicitaron apoyo ante alguna instancia fue fijo para los tres años de estudio. No

obstante, dicha variación es un indicio de que la eficacia con la que se suministraron los apoyos del programa aumentó durante el periodo, ya que durante 2021 se apoyó en promedio a 46.45 mujeres por cada 10 000 que sufrieron violencia en el municipio y solicitaron apoyo ante alguna instancia; mientras que para 2023 la cantidad fue de 74.08 mujeres por cada 10 000 en dicha situación.

Por otro lado, para determinar el grado de eficiencia con el que el Ayuntamiento de Zapopan suministró los apoyos del programa, se calculó el costo promedio real por entregable durante los ejercicios fiscales 2021, 2022 y 2023. Para ello, se analizó la información remitida sobre los beneficiarios del programa para obtener la cantidad de apoyos suministrados durante el periodo 2021-2023, así como la información remitida sobre el valor económico de los entregables y los costos operativos de la Coordinación General de Construcción de Comunidad, encargada de la operación del programa *Zapopan con ellas*. A partir de la información recabada, se calculó la tasa media de variación anual en el siguiente indicador.

$$CPAE = [(CDPS_i / CAPS_i) + (VEAP_i / CAEP_i)]$$

Donde:

CPAE = Costo promedio real por apoyo entregado.

i = año *iésimo*.

CDPS = Costo operativo de la Coordinación General de Construcción de Comunidad a precios 2023.

CAPS = Cantidad de apoyos entregados por los programas evaluados de la Coordinación General de Construcción de Comunidad.

VEAP = Valor económico de los apoyos entregados por el programa a precios 2023.

CAEP = Cantidad de apoyos entregados por programa.

Para obtener el costo promedio real por apoyo entregado durante el periodo 2021-2023, se calculó el costo operativo de cada entregable suministrado por la Coordinación General de Construcción de Comunidad a precios de 2023 ($CDPS_i/CAPS_i$). Posteriormente, se calculó el valor promedio de cada entregable suministrado por programa ($VEAP_i/CAEP_i$) a cargo de dicha Coordinación a precios de 2023; y, finalmente se sumó el costo operativo por entregable al valor promedio de cada entregable suministrado por programa. En la siguiente tabla se presentan los resultados del programa *Zapopan con ellas*.

Tabla 29. Costo promedio real de los entregables del programa de acuerdo con su Unidad Administrativa de adscripción (Coordinación General de Construcción de Comunidad) ^{1/}

Programa	Variable	2021	2022	2023	TMVA ^{2/}
Nos toca cuidar	Cantidad de apoyos entregados	NA ^{3/}	188	319	69.68%
	Costo promedio por apoyo entregado (a precios 2023)	NA ^{3/}	94 089.61	95 770.18	1.79%
Zapopan con ellas	Cantidad de apoyos entregados	79	69	126	26.29%
	Costo promedio por apoyo entregado (a precios 2023)	211 129.13	98 539.47	92 980.59	-33.64%

Fuente: elaboración propia con base en la información sobre los padrones de beneficiarios, los entregables y los costos operativos de los programas en el periodo 2021-2023, suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información. Para convertir los valores nominales o corrientes a valores reales o constantes de 2023, se utilizó el método del deflactor del PIB, base 2018.

1/ Dado que la entidad fiscalizada no remitió la información de los costos operativos desglosada por programa, el costo promedio por entregable para cada programa se obtuvo al dividir los costos operativos de su Unidad Administrativa de adscripción (capítulos 1 000, 2 000, 3 000 y 5 000), entre la cantidad de entregables de todos programas de esa Unidad Administrativa; y sumar a dicha cantidad el valor promedio de los entregables (capítulo 4 000) del programa específico.

2/ Para el programa Nos toca cuidar se determinó la tasa de variación anual = [(valor final/valor inicial)-1]*100. Para el programa Zapopan con ellas se calculó la tasa media de variación anual = [(valor final/valor inicial)^{1/t} - 1]*100, donde t=periodos transcurridos entre el valor inicial y el valor final.

3/ No aplica dado que en ese año no operó el programa.

A partir de los resultados obtenidos, se determinó que la eficiencia con la que el Ayuntamiento de Zapopan suministró los apoyos del programa aumentó durante el periodo 2021-2023, ya que el costo promedio de los apoyos disminuyó de 211 129.13 pesos a 92 980.59 pesos en términos reales, a una tasa media de variación anual de -33.64%.

Con base en el presente hallazgo, se recomendó al Ayuntamiento de Zapopan, específicamente a la Coordinación General de Construcción de Comunidad, y a las áreas que corresponda: 1) revisar y modificar el diagnóstico y la teoría de cambio del programa de manera que se dimensione y cuantifique la población que presenta el problema público que se pretende atender con precisión; 2) incorporar en los documentos del programa los procedimientos para seleccionar a las beneficiarias del programa y para hacer la entrega de los apoyos; 3) recopilar y sistematizar datos específicos sobre los cambios generados en las mujeres víctimas de violencia con la finalidad de contar con información que permita evaluar su desempeño y rendir cuentas sobre los resultados alcanzados por él; 4) diseñar indicadores de desempeño que permitan medir válidamente el cumplimiento de sus objetivos; y, 5) diseñar e

implementar mecanismos de seguimiento y de evaluación que permitan detectar y corregir posibles desviaciones del programa en el cumplimiento de sus objetivos, así como rendir cuentas sobre sus resultados. Lo anterior permitiría al Ayuntamiento de Zapopan satisfacer los criterios establecidos en los numerales CUARTO, QUINTO y SEXTO de los Lineamientos para la Construcción y Diseño de los Indicadores de Desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico, emitidos por el CONAC en relación con verificar el nivel de logro alcanzado por el programa y fortalecer o corregir la orientación de los recursos; además de satisfacer los elementos mínimos que deben contener las Reglas de Operación de los programas sociales municipales según lo dispuesto en el artículo 27 Bis de la Ley de Desarrollo Social.

Como respuesta, la entidad fiscalizada presentó una aclaración y una medida de atención. Como parte de la aclaración la entidad auditada argumentó que en el apartado 9.1 de las Reglas de Operación del programa Zapopan con Ellas se establece que todas las mujeres (residentes del municipio) que se encuentran en una situación de violencia de género y carecen de recursos económicos para salir del entorno violento, tienen garantizado el acceso a los apoyos, siempre que acudan a solicitarlo. Dicho argumento intenta aclarar el aspecto del hallazgo que sostiene insuficiencia de actividades para describir el proceso de selección de beneficiarias, debido a que no se especifican los criterios utilizados para clasificar a las personas solicitantes de acuerdo con los colores del semáforo de violencia establecido en las ROP del programa. Conviene mencionar que en el apartado referido de las ROP, 9. *Selección de beneficiarios* se establece que las Unidades Especializadas de Primer Contacto son las únicas con la facultad para determinar quiénes reciben el apoyo, cuyo monto se asigna conforme al semáforo de la Cédula de Registro Única que contempla cuatro niveles: 1. No aplicable, 2. Verde (\$500 a \$3 000), 3. Amarillo (\$3 500 a \$6 500) y 4. Rojo (\$7 000 a \$10 000). En ese sentido, el argumento no es congruente con lo establecido en ROP, pues menciona que las mujeres en situación de violencia de género tienen garantizado el apoyo, sin embargo, en las ROP se establece que el apoyo puede no ser aplicable, sin especificar precisamente en qué situaciones no aplica, o en qué situaciones se clasifica a las beneficiarias en un color u otro del semáforo, a partir de lo cual se determinó razonablemente en el hallazgo que se lleva a cabo un proceso de dictaminación para seleccionar a las beneficiarias, mismo que no está documentado. Por lo tanto, contrario a aclarar el hallazgo, el argumento confirma las insuficiencias detectadas.

Como evidencia, la entidad fiscalizada proporcionó el enlace de consulta de las Reglas de Operación del programa Zapopan con ellas, publicadas en la Gaceta Municipal y vigentes durante el ejercicio fiscal 2023. A pesar de que la evidencia referida proviene de una fuente oficial (página web del Gobierno Municipal de Zapopan) y por lo tanto, cuenta con un soporte válido, esta no contribuye a aclarar el aspecto del hallazgo referido, pues dicho documento ya había sido remitido y analizado por este Órgano

Técnico para el desarrollo del hallazgo. Por lo tanto, la evidencia suministrada no contiene información que desvirtúe o contribuya a aclarar la insuficiencia de actividades para describir el proceso de dictaminación del programa.

Luego de revisar y analizar la aclaración presentada por la entidad fiscalizada, se determinó que los argumentos planteados no aclaran los aspectos del hallazgo que sustentan la Recomendación 23-DAD-PR-003-712000-A-02.

Por otro lado, la entidad fiscalizada planteó una medida de atención que se orienta en el mismo sentido que la Recomendación 23-DAD-PR-003-712000-A-02, en la que se definieron tres actividades. La primera de ellas se compone de dos elementos: 1) recopilar datos y cifras de fuentes confiables como estudios y estadísticas locales y nacionales (INEGI, BANAVIM, CONAVIM, e Institutos de las Mujeres de los tres órdenes de gobierno) con el objetivo de recabar datos sobre el fenómeno de violencia contra las mujeres; y, 2) incorporar cifras actualizadas y pertinentes que permitan una mejor cuantificación de las mujeres afectadas por la violencia de género en el municipio de Zapopan. El resultado esperado con ello es que en el diagnóstico y la teoría de cambio descritos en las ROP 2025 del programa se detalle la evolución (del problema) a lo largo del tiempo y se refleje mayor coherencia entre la población objetivo y los resultados del programa, de tal forma que este sea más eficaz en su objetivo de ayudar a las mujeres víctimas de violencia a salir del ciclo de dependencia económica y desvincularse de sus agresores. Al respecto, se determinó que tanto la actividad como su resultado esperado son congruentes con dos aspectos de la recomendación: 1) sobre revisar y modificar el diagnóstico y la teoría de cambio del programa de manera que se dimensione y cuantifique la población que presenta el problema público que se pretende atender con precisión; y, 2) con relación a la recopilación y sistematización de datos específicos sobre los cambios generados en las mujeres víctimas de violencia con la finalidad de contar con información que permita evaluar su desempeño y rendir cuentas sobre los resultados alcanzados por él. El medio de verificación es la publicación de las Reglas de Operación del programa correspondientes al ejercicio fiscal 2025, el cual se considera pertinente para corroborar el cumplimiento de esta actividad.

La segunda actividad definida por la entidad fiscalizada es trabajar en las modificaciones pertinentes en las MIR del ejercicio fiscal 2026, así como en la actualización del Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza 2024-2027 y los Planes Institucionales. Como resultado esperado se prevé contar con un análisis que permita detectar las fortalezas y debilidades del programa. La actividad y su resultado esperado se relacionan de manera congruente con el cuarto aspecto de la recomendación (diseñar indicadores de desempeño que permitan medir válidamente el cumplimiento de sus objetivos). Sin embargo, el medio de verificación (publicación de las ROP vigentes en el ejercicio 2026) no es congruente con la actividad planteada sobre la modificación y actualización del marco de objetivos relacionado con el programa. Por lo

tanto, en el seguimiento que realice este órgano técnico se revisará que la entidad fiscalizada emprenda medidas para cerrar las brechas identificadas en relación con sus indicadores.

La tercera actividad prevista es dar seguimiento a los procesos de atención psicológica y jurídica que reciben las mujeres beneficiarias del programa, cuyos resultados esperados consisten en promover la recuperación emocional de las mujeres víctimas de violencia, empoderarlas en el ejercicio de sus derechos, prevenir la revictimización y fomentar su autonomía. La actividad y sus resultados esperados son congruentes con una parte del quinto aspecto de la recomendación (diseñar e implementar mecanismos de seguimiento que permitan detectar y corregir posibles desviaciones del programa en el cumplimiento de sus objetivos). Se definió como medio de verificación de la actividad “reportes internos de seguimiento”, el cual se considera congruente con la actividad prevista. Sin embargo, en la medida no se retoman aspectos relacionados con el diseño y la implementación de mecanismos de evaluación que permitan rendir cuentas sobre los resultados del programa. Por lo tanto, en el seguimiento que realice este órgano técnico se revisará que la entidad fiscalizada emprenda acciones para cerrar las brechas de mejora identificadas sobre todos los aspectos recomendados.

El periodo fijado para la medida de atención comprende del 01 de octubre de 2024 al 30 de septiembre de 2027, el cual se considera razonable para la conclusión de las tres actividades, pues no excede a la administración 2024-2027. Al respecto: 1) sobre la modificación periódica de las ROP, los artículos 26 y 27 de la Ley de Desarrollo Social de Jalisco establecen que los Ayuntamientos deben publicar en su gaceta u órgano oficial de difusión, las reglas de operación de sus programas de desarrollo social a implementar, en un plazo no mayor a cinco días, contados a partir de la publicación en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” de las reglas de operación de los programas de desarrollo social estatales (31 de marzo de cada año); 2) en relación con la actualización del marco de objetivos del programa, de acuerdo con el artículo 218 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, el Presupuesto de Egresos del municipio (que incluye las MIR) debe ser aprobado a más tardar el 30 de diciembre; y, 3) respecto del seguimiento de las beneficiarias mediante atención psicológica y jurídica, conviene realizarla de forma continua mientras el programa se mantenga en operación.

De manera complementaria, en la sección de comentarios generales de la respuesta remitida por la entidad fiscalizada se señaló que además de las actividades antes mencionadas, se incluirán procedimientos más detallados en los documentos del programa con plazos específicos y responsables en todas las fases, desde la selección de las beneficiarias hasta la entrega de los apoyos, de forma tal que se asegure la claridad, transparencia y eficiencia en cada etapa del proceso. A partir de tales acciones, se busca fortalecer el compromiso del programa con todas las mujeres violentadas que acuden en busca de ayuda y reforzar el acompañamiento integral que

se brinda a las beneficiarias. Al respecto, se determinó que dichas acciones se relacionan de manera congruente con el segundo aspecto recomendado (incorporar en los documentos del programa los procedimientos para seleccionar a las beneficiarias del programa y para hacer la entrega de los apoyos). Sin embargo, no se definió un plazo para llevar a cabo dichas actividades, ni un medio de verificación sobre su cumplimiento, por lo tanto, en el seguimiento que realice este órgano técnico se revisará que se emprendan las medidas señaladas para cerrar las brechas relacionadas con la documentación del procedimiento para seleccionar a las beneficiarias y para hacer la entrega de los apoyos.

Sobre el desempeño de programas públicos orientados a la atención de la niñez y juventud

Como parte del ejercicio de fiscalización del desempeño a la Cuenta Pública 2023 del Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco y a partir de la revisión de los instrumentos que norman la operación de los programas (Reglas de Operación), así como del Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo, vigente durante el periodo 2018-2024 (PEGD); y del Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza vigente durante el periodo 2021-2024 (PMDG), se identificaron tres programas públicos relacionados con el tema de política pública de atención a la niñez y la juventud. Los objetivos de cada programa público y su vinculación con los instrumentos de planeación del orden estatal y municipal se presentan a continuación.

Tabla 30. Vinculación de los programas analizados de atención a la niñez y la juventud, con los instrumentos de planeación municipal y estatal

Tema de política pública	Programa	Política de Desarrollo del PMDG	Resultados específicos (del PEDG) con que se relacionan	Objetivo del programa (en ROP)
	Siente	En las ROP no se especifica con qué política de desarrollo se relaciona el programa	En las ROP no se precisan los resultados específicos del Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo con los que se vincula el programa.	Difundir información a las juventudes del municipio sobre la salud mental y su importancia en la realidad contemporánea, así como atenciones psicológicas que estén al alcance de las y los jóvenes del municipio de manera gratuita.

Atención
de la
niñez y
juventud

Tema de política pública	Programa	Política de Desarrollo del PMDG	Resultados específicos (del PEDG) con que se relacionan	Objetivo del programa (en ROP)
	¿Quién Dijo Sexo?	<p>2. Todas las personas, todos los derechos</p> <p>3. Zapopan ciudad segura para todas.</p>	<p>En las ROP no se especifican resultados específicos del Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo que se vinculen con el programa.</p>	<p>Concientizar a las juventudes del Municipio de Zapopan respecto a la importancia que tiene la Salud Sexual y Reproductiva en su proyecto de vida, llevando a cabo acciones que permitan hacer frente a la lucha ideológica en la creación y transmisión de la información en esta temática, y así disminuir los factores de riesgo y aumentar los factores de protección en la población joven; dando prioridad al sector estudiantil y polígonos de zonas desiguales.</p>
	Zapopan Presente	<p>3. Integral de bienestar</p>	<p>DS1.2. Reducir el rezago educativo en los grupos poblaciones de 3 a 15 años, de 16 a 29 años y de 30 en adelante, con énfasis en personas con discapacidad, de pueblos originarios y de comunidades con altos niveles de marginación.</p> <p>DS2.4. Impulsar la vinculación, articulación y corresponsabilidad entre los niveles educativos, instancias gubernamentales y otros sectores de la sociedad para fortalecer el desarrollo educativo mediante proyectos innovadores que incluyen la atención a grupos prioritarios.</p>	<p>Brindar apoyos en especie en favor de la equidad educativa para niñas, niños y adolescentes estudiantes de instituciones públicas de educación básica del Municipio de Zapopan; contribuyendo a la permanencia y a la eficiencia terminal en estos niveles educativos.</p>

Fuente: elaboración propia con información de las Reglas de Operación de los programas Siente, ¿Quién dijo Sexo? y Zapopan Presente, vigentes durante el ejercicio fiscal 2023, así como del Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza vigente (2021-2024) y del Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo, vigente durante el periodo 2018-2024.

El presente resultado de auditoría contiene los hallazgos que corresponden con los programas enlistados en la tabla previa. Cada hallazgo cuenta con una estructura que se compone por cuatro partes: el criterio de auditoría, es decir, las disposiciones normativas que establecen el quehacer del Ayuntamiento de Zapopan respecto de los programas en cuestión, así como los términos en que estos deben ser provistos; la síntesis del hallazgo que integra los aspectos relevantes que vulneraron el desempeño del municipio en la provisión de los mismos programas; los elementos de soporte del hallazgo, como las tablas de contenido y las narrativas del análisis; y, por último, la recomendación que emitió este Órgano Fiscalizador, y la respuesta presentada por la entidad fiscalizada.

Recomendación 23-DAD-PR-004-712000-A-02

En el artículo 10, fracciones IX y X de la Ley para el Desarrollo Integral de las Juventudes del Estado de Jalisco (en lo sucesivo Ley de las Juventudes de Jalisco) se establece que los jóvenes tienen derecho a la salud mental y a recibir información y tratamiento sobre la prevención y tratamiento de conductas suicidas con la finalidad de evitar sus consecuencias. Por su parte, en el artículo 24, fracciones I y III se establece que corresponde a los Ayuntamientos la creación de instancias de atención a las juventudes; y, la aprobación de planes y programas en materia de atención, prevención y desarrollo integral de los jóvenes. Aunado a ello, el artículo 28 de la misma Ley prevé que los planes de gobernanza y desarrollo de los municipios de Jalisco deben promover políticas públicas, programas y acciones de atención a la juventud. En ese sentido, el artículo 29 dispone que las políticas públicas contenidas en los Planes Municipales de Desarrollo y Gobernanza deben fomentar la igualdad de oportunidades entre las juventudes y estar orientadas a cumplir con los objetivos de dicha ley, además de promover, respetar, proteger y garantizar sus derechos humanos, cuya atención a las juventudes en condiciones de vulnerabilidad es considerada como prioridad.

Por otro lado, el artículo 37, fracción VI de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños, y Adolescentes en el Estado de Jalisco prevé que los servidores públicos de las dependencias y entidades de los gobiernos municipales, deben desarrollar políticas para establecer medidas tendientes a favorecer la salud mental de niñas, niños y adolescentes. Aunado a ello, en el artículo 7, fracción VI del Reglamento de Asistencia Social para el Municipio de Zapopan Jalisco (en lo sucesivo Reglamento de Asistencia Social de Zapopan), se considera que la protección de niños, niñas y adolescentes y la promoción de su sano desarrollo físico, mental y social, es un servicio básico de asistencia social.

Ahora bien, el artículo 8 de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco (Ley de Desarrollo Social de Jalisco) establece que los gobiernos municipales deben cumplir y hacer cumplir los derechos sociales en todas sus funciones y actividades. En el artículo 27 de la misma ley establece que los municipios deben elaborar y publicar las

Reglas de Operación de los programas de desarrollo social municipales a implementar en su gaceta municipal u órgano oficial de difusión. Además, el artículo 27 Bis de la misma Ley prevé que las ROP que formulen los municipios deben contener la siguiente información sobre el programa: nombre del programa; marco jurídico; dependencia responsable; presupuesto a ejercer; objetivos; problema público que atiende; cobertura geográfica; población o grupo objetivo; tipos de apoyo; montos y topes máximos; criterios de elegibilidad y requisitos; criterios de selección; instrumentación del programa; mecanismos de verificación de resultados; indicadores de seguimiento; y, difusión del padrón único de beneficiarios, entre otros aspectos. Adicionalmente, el artículo 35 contempla que la planeación, aplicación y distribución de los recursos destinados a financiar los programas de desarrollo social, debe basarse en indicadores y lineamientos generales de eficacia, eficiencia y calidad en la prestación de los servicios.

Adicionalmente, en el artículo 83, fracción II, inciso d) de la *Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios*, se establece que para la operación de cada programa público se debe contemplar la elaboración de Reglas de Operación (ROP), un diagnóstico, la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y el padrón de beneficiarios público y de fácil consulta. Por su parte, en la Guía para la Elaboración de Reglas de Operación 2023, de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana del Gobierno del Estado de Jalisco se prevé que las ROP deben contener la descripción del problema público y la intervención, los objetivos, la población potencial y objetivo, la cobertura geográfica del programa, las características de los apoyos, los procedimientos de selección de beneficiarios, los procesos de operación o instrumentación, los indicadores de resultados y de valor público, los mecanismos de seguimiento y monitoreo, los mecanismos de evaluación, los padrones de beneficiarios y la convocatoria del programa.

En la Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se establece como primer paso para la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados la identificación y conceptualización del problema que se busca resolver a través del árbol de problemas y objetivos, cuya construcción debe partir del diagnóstico realizado sobre el tema y mostrar evidencia empírica del problema.

Sobre los indicadores de desempeño de los programas operados por los entes públicos, el numeral CUARTO de los *Lineamientos para la Construcción y Diseño de Indicadores de Desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico*, emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), establece que estos deben considerar la Metodología de Marco Lógico a través de la MIR. Asimismo, el numeral QUINTO de dicho instrumento contempla que los indicadores de desempeño deben permitir la verificación del nivel de logro alcanzado por el programa. Por su parte, el numeral SEXTO de dichos Lineamientos establece que los indicadores deben ser

estratégicos y de gestión. Los estratégicos deben medir el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y programas presupuestarios; además de contribuir a fortalecer o corregir la orientación de los recursos. Los de gestión deben medir el avance y el logro en procesos y actividades; esto es, sobre la forma que se generan y entregan los bienes y servicios públicos. Adicionalmente, este numeral establece que los indicadores deben considerar alguna de las siguientes dimensiones del desempeño: eficacia, eficiencia, economía o calidad.

Con base en estos criterios y a partir de la evidencia recabada, se obtuvo el siguiente hallazgo:

Se detectaron inconsistencias en el diseño de la lógica de la intervención y de la operación del programa Siente, así como en el marco de objetivos, que incidieron en las brechas de eficacia y eficiencia detectadas, dado que entre 2022 y 2023 la tasa de variación anual en cantidad de eventos realizados para la modalidad de charlas, talleres y actividades lúdicas y recreativas por cada 100 000 personas del municipio entre 12 y 29 años fue de -9.62%; y el costo promedio real por evento realizado aumentó a una tasa del 18.28% en el mismo periodo.

De acuerdo con el apartado introductorio de las ROP 2023 del programa,²⁰ los jóvenes son vulnerables a desarrollar enfermedades mentales provocadas por factores culturales, económicos, políticos, sociales y medio ambientales, y agravadas por situaciones de abandono, maltrato y el uso de sustancias. En el mismo apartado se mencionan los siguientes efectos de no recibir atención psicológica: trastornos del sueño, pérdida del apetito, problemas vinculados al consumo de tabaco, alcohol o drogas, aislamiento social, conflictos familiares, suicidios, entre otros. Con base en lo anterior, el Gobierno Municipal de Zapopan comenzó a implementar el programa Siente con el objetivo de difundir información a las juventudes del municipio sobre la salud mental y su importancia, así como brindar atención psicológica a las y los jóvenes del municipio de manera gratuita. En la siguiente tabla se presenta una descripción general de dicho programa.

Tabla 31. Descripción del programa Siente

Elemento de análisis	Descripción
Problema público ^{1/}	Los jóvenes del municipio son vulnerables a desarrollar enfermedades mentales
Población potencial	No específica
Población objetivo	Jóvenes de 12 a 29 años residentes o estudiantes del Municipio de Zapopan

²⁰ Dicho apartado de las ROP contiene la misma información que el archivo denominado “diagnóstico 2023”, el cual fue remitido por la entidad fiscalizada como respuesta a la solicitud de información sobre el diagnóstico del programa.

Elemento de análisis	Descripción
Objetivo general	<i>Difundir información a las juventudes del municipio sobre la salud mental y su importancia en la realidad contemporánea, así como atenciones psicológicas que estén al alcance de las y los jóvenes del municipio de manera gratuita.</i>
Objetivos específicos	<i>I. Romper con el estigma que conlleva las enfermedades de salud mental; mediante intervenciones directas con las y los jóvenes. II. Otorgar herramientas de detección de trastornos mentales por medio de redes sociales, intervenciones directas e impresos. III. Implementar talleres (prevención del suicidio, autoestima, foros, charlas, juegos dinámicos gigantes, etc.) IV. Brindar atención a la población juvenil con terapias psicológicas dentro del espacio instaurado por el Instituto Municipal de las Juventudes de Zapopan.</i>
Tipo de apoyo	En Especie (Servicio)
Modalidades	1. Asesorías psicológicas 2. Charlas, talleres, actividades lúdicas y recreativas
Periodicidad de entrega del apoyo ^{2/}	Febrero a noviembre del año corresponde

Fuente: elaboración propia con base en las reglas de operación del programa Siente del Gobierno Municipal de Zapopan, para el ejercicio fiscal 2023.

1/ No es explícito en las ROP, se infirió como el problema central a partir del apartado de introducción.

2/ En las ROP se establecieron 600 horas de consultas psicológicas con un alcance de 1 000 usuarios entre febrero y noviembre de 2023, sin embargo, para la modalidad de charlas, talleres y actividades lúdicas no se establecen cantidades, únicamente periodicidad (la misma temporalidad de consultas psicológicas).

A partir de la valoración de consistencia realizada, se calculó el porcentaje de atributos que fueron satisfechos por el programa en cada categoría de análisis definida; así como el porcentaje general de atributos de consistencia satisfechos por los nueve programas evaluados. Los resultados se presentan en la siguiente tabla.

Tabla 32. Consistencia ^{1/} por categoría de análisis de los programas públicos evaluados

Programas	Categorías de Análisis		
	Lógica de la Intervención	Diseño de la Operación	Marco de Objetivos
Zapopan Presente	33.33	58.33	41.67
Mi Estancia Zapopan	50.00	50.00	25.00
Comedores Comunitarios	50.00	50.00	25.00
Apoyos 60 64	33.33	50.00	25.00
Zapopan Con Ellas	50.00	16.67	16.67

Programas	Categorías de Análisis		
	Lógica de la Intervención	Diseño de la Operación	Marco de Objetivos
Nos Toca Cuidar	33.33	25.00	25.00
Zapopan Mi Colonia	8.33	50.00	16.67
Siente	33.33	25.00	16.67
Quién Dijo Sexo	25.00	25.00	16.67
Consistencia por categoría	35.19	38.89	23.15

Fuente: elaboración propia con base en la valoración de consistencia realizada a los programas públicos del Ayuntamiento de Zapopan en el ejercicio fiscal 2023, que se orientan a la atención de la niñez y juventud, que se alinean con la Política de Desarrollo “Integral del Bienestar”, establecidas en el Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza 2021-2024. Análisis realizado a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

1/ Para determinar la consistencia se contabilizaron las respuestas afirmativas para los atributos y se dividieron entre el total de atributos evaluados, ya sea en la categoría, en el programa, o en su combinación.

De acuerdo con lo presentado en la tabla anterior, de los nueve programas valorados, el programa *Siente*, obtuvo un porcentaje de consistencia menor que el puntaje de cuatro programas, igual que dos y mayor que otros dos programas. El porcentaje de atributos de consistencia que fueron satisfechos por el programa fue de 25%; mientras que el porcentaje de cumplimiento de los nueve programas en conjunto fue de 32.41% de los atributos. El marco de objetivos fue la categoría de análisis en la que el programa satisfizo un menor porcentaje de atributos con un 16.67%, que corresponde al valor mínimo para esa categoría, mientras que lógica de intervención fue la mejor valorada para el programa al obtener un 33.33% de los atributos satisfechos, y fue más alta que el porcentaje general de consistencia de los programas en dicha categoría.

La primera categoría (lógica de intervención) se compone de los siguientes elementos de análisis: a) diagnóstico, que permita identificar un problema central, sus causas, consecuencias y su evolución a través del tiempo, la cuantificación y caracterización de la población que presenta el problema (población potencial), misma que debe guardar coherencia con dicho problema, y la definición de una población objetivo que sea un subconjunto específico de la población potencial y se vincule adecuadamente con el problema público identificado; b) Teoría de cambio, donde se especifiquen las características de los entregables, los cuales deben ser pertinentes y suficientes para lograr todos los resultados esperados con la intervención, además de guardar vinculación con al menos una de las causas del problema público, que se formulen supuestos válidos para el logro de los resultados, y que los objetivos en el nivel de resultados describan cambios positivos directos en la población potencial o indirectos en poblaciones claramente relacionadas con la potencial; y, c) criterios de elegibilidad, donde se especifiquen las características que deben presentar las personas o

unidades solicitantes para acceder a los entregables del programa, que los criterios de elegibilidad mantengan una relación coherente con la definición del problema público y con la población potencial, y que los requisitos que deban cumplir los solicitantes permitan satisfacer de forma coherente todos los criterios de elegibilidad. A continuación se presentan los porcentajes de atributos satisfechos por cada elemento de análisis de la categoría de análisis.

Tabla 33. Consistencia por elemento de análisis (categoría lógica de la intervención) del programa Siente

Elemento de análisis	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por el programa Siente	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por todos los programas evaluados
Diagnóstico	0.00	11.11
Teoría de Cambio (TOC)	50.00	30.56
Criterios de elegibilidad	50.00	63.89
Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos	33.33	35.19

Fuente: elaboración propia con base en el análisis del grado de consistencia de la lógica de intervención de los programas públicos implementados por el Ayuntamiento de Zapopan en el ejercicio fiscal 2023, que fueron analizados por la ASEJ a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

Para identificar los elementos de análisis relacionados con la primera categoría valorada (*lógica de intervención*) se revisó el documento de *Diagnóstico* para el programa *Siente* y sus Reglas de Operación (ROP), correspondientes al ejercicio fiscal 2023. En el primer elemento de análisis (diagnóstico), ninguno de los cuatro atributos se cumplió, ya que no se presenta con claridad la lógica causal (causas y efectos de un problema central); tampoco se presentan datos sobre la evolución de la posible problemática (enfermedades mentales en los jóvenes) en el municipio a través del tiempo, ni se definió con precisión una población potencial; por lo tanto, los aspectos sobre su cuantificación y caracterización, la coherencia entre dicha población potencial y el problema público, así como entre esta y la población objetivo, es decir, los jóvenes que se encuentren entre los 12 y 29 años de edad, padres, madres, tutores, maestras y maestros, resultaron incumplidos.

En el segundo elemento de análisis, teoría de cambio (TOC), se cumplieron dos de los cuatro atributos valorados. Se identificó que las características de los entregables (charlas, talleres, actividades lúdicas y recreativas en materia de salud mental, y sesiones de atención psicológica) se vinculan con la escasa información y falta de

herramientas para detectar las enfermedades mentales y que los entregables son pertinentes y suficientes para lograr el objetivo general del programa, que consiste en difundir información a las juventudes del municipio sobre la salud mental y brindar atenciones psicológicas a las y los jóvenes del municipio de manera gratuita. Por el contrario, se determinó que estos resultados no describen cambios positivos directos en la población potencial o indirectos en poblaciones claramente relacionadas con la potencial, pues no se determinó una población potencial en la que se estableciera un rango de edad, una ubicación geográfica y la cantidad de personas que presentan el problema en el municipio. Finalmente, en los diversos documentos del programa no se formularon supuestos válidos para el logro de sus resultados.²¹

En el último elemento de análisis de la categoría, criterios de elegibilidad, el programa cumplió con dos de los cuatro atributos (50%). En esta categoría se detectaron puntualmente los criterios de elegibilidad para acceder a los entregables (vivir o estudiar en Zapopan y tener entre 12 y 29 años). Los requisitos de ingreso al programa permiten satisfacer todos los criterios de elegibilidad.²² Sin embargo, no se cumplió con el atributo de la coherencia entre los criterios de elegibilidad y la población potencial, toda vez que no se precisó dicha población en los documentos analizados. Tampoco se logró coherencia entre los criterios de elegibilidad con el problema público identificado (enfermedades mentales en los jóvenes), dado que el criterio de elegibilidad no especifica una condición negativa.

La segunda categoría (*diseño de la operación*) se compone de los siguientes elementos de análisis: a) procedimientos de selección de beneficiarios, donde se valoró que la mecánica de selección de beneficiarios fuera congruente con la población potencial, que se hubiesen previsto actividades específicas y suficientes para describir detalladamente la selección de los beneficiarios del programa (desde la emisión de la convocatoria hasta la resolución), con responsables definidos para cada una de las actividades de dicho proceso, y cuya dictaminación se hubiese realizado con oportunidad; b) procedimientos para la entrega de los beneficios, en la cual se revisó que las modalidades, cantidades y la periodicidad de entrega de los apoyos fueran claras y específicas, y que se contemplaran actividades para realizar la entrega de los beneficios del programa (desde la dictaminación hasta que el beneficiario recibe el

²¹ En la MIR del programa presupuestario 13.7. Instituto de las Juventudes de Zapopan se definió un indicador de nivel actividad denominado "Porcentaje de sesiones de atención psicológica realizadas", asociado al objetivo "sesiones de atención psicológica" cuyo supuesto para lograr el objetivo del componente (capacitaciones realizadas) es: "que los usuarios asistan a las sesiones de atención psicológica". Dicho supuesto es un factor externo a la gestión, sin embargo, no tiene relación con el objetivo del nivel superior.

²² En las ROP se mencionan los siguientes requisitos para acceder a los entregables del programa: a) entrevista de situación de crisis emocional; b) entrevista para solicitar consulta psicológica; c) expediente de salud mental (anexo de las ROP 16.1 hoja de expediente); d) comprobante de domicilio; e) documento de identidad con fotografía (pasaporte, INE, credencial de institución académica, tarjetón del IMSS o ISSSTE, institución deportiva); y, f) comprobante de residencia o credencial que identifique como estudiante.

entregable), con responsables definidos para realizar cada una de esas actividades, y cuyo proceso fuera oportuno y adecuado para las condiciones de la población potencial; y, c) registro de la información de la gestión, donde se evaluó que se establecieran responsables para realizar cada una de las actividades relacionadas con el registro de la información de la gestión del programa, que los registros sobre la gestión del programa fueran pertinentes para alimentar los indicadores (de resultados y de gestión), que permitieran identificar la cantidad de entregables suministrados a la población beneficiaria, y que los padrones de beneficiarios contaran con una clave única de identificación por beneficiario que no cambie en el tiempo. En la siguiente tabla se aprecian los porcentajes de atributos satisfechos para cada uno de los elementos de análisis mencionados.

Tabla 34. Consistencia por elemento de análisis (categoría diseño de la operación) del programa Siente

Elemento de análisis	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por el programa Siente	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por todos los programas evaluados
Procedimientos de selección de beneficiarios	0.00	13.89
Procedimientos para la entrega de los beneficios	75.00	58.33
Registro de la información de la gestión	0.00	44.44
Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos	25.00	38.89

Fuente: elaboración propia con base en el análisis del grado de consistencia del diseño de la operación de los programas públicos implementados por el Ayuntamiento de Zapopan en el ejercicio fiscal 2023, que fueron analizados por la ASEJ a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

Para identificar los elementos de análisis relacionados con la segunda categoría valorada (*diseño de la operación*) se revisó el documento de Reglas de Operación (ROP) y el Manual de Procedimientos del Instituto Municipal de las Juventudes de Zapopan, correspondientes al ejercicio fiscal 2023. Asimismo, se revisaron las bases de datos con información de los eventos realizados y del padrón de beneficiarios del programa Siente en el periodo 2022-2023.

De acuerdo con el análisis, un 25% de los atributos de esta categoría fueron satisfechos por el programa, un porcentaje considerablemente más bajo que el porcentaje general de los programas evaluados (38.89%). Al respecto, en el primer elemento de análisis de esta categoría (los procedimientos de selección de

beneficiarios), ninguno de los cuatro atributos de consistencia fue satisfecho por el programa, debido a que no se previeron con claridad las actividades para la selección de los beneficiarios con actores específicos de realizarlas; tampoco se contempló un mecanismo para asegurar que el proceso de dictaminación (desde la emisión de la convocatoria hasta la resolución) se realice con oportunidad.²³

El segundo elemento del análisis, procedimientos para la entrega de los beneficios, fue el único elemento de la categoría con atributos satisfechos (el 75.00%), dado que en las ROP y en el manual de procedimientos se previeron actividades específicas para realizar las charlas y consultas, así como responsables relacionados con la entrega de los beneficios del programa, como también un mecanismo que da certeza sobre la oportunidad del proceso de entrega de los apoyos.²⁴ De tal forma que el único atributo que no se cumplió está relacionado con la claridad de las modalidades, cantidades y la periodicidad de entrega de los apoyos. En ese sentido, en las ROP se establecieron 600 horas de consultas psicológicas con un alcance de 1 000 usuarios entre febrero y noviembre de 2023, sin embargo, para la modalidad de charlas, talleres y actividades lúdicas no se establecen cantidades, únicamente periodicidad (la misma temporalidad de consultas psicológicas).

En el último elemento de análisis de la categoría, registro de la información de la gestión; los cuatro atributos resultaron insatisfechos. A pesar de que en el Manual de Procedimientos del Instituto de la Juventud se prevé como la última actividad relacionada con la provisión de los apoyos del programa la creación de una base de datos con los usuarios del programa, esta actividad no prevé un responsable específico para realizarla, sino al propio Instituto de la Juventud. Por otro lado, los registros del programa no permiten identificar la cantidad de entregables suministrados a la población beneficiaria de una de las modalidades, (atención psicológica), y por lo tanto,

²³ En el Manual de Procedimientos del Instituto Municipal de las Juventudes de Zapopan, y en las ROP del programa, no se establecen los mecanismos para realizar la selección de los beneficiarios de las asesorías psicológicas, o bien, de aquellos que recibirán las charlas y talleres. Sobre la atención psicológica, en las ROP se advierte que los posibles beneficiarios de esta modalidad deben realizar una llamada telefónica o comunicarse a través de las redes sociales del Instituto Municipal de las Juventudes de Zapopan, y a partir de ello son evaluados con base en el anexo 1 de dicho documento para poder acceder a citas. Al respecto, los anexos de las ROP prevén la realización de una entrevista para solicitar consulta psicológica en la cual se pregunta al interesado su nombre, edad, ocupación, ¿si ha acudido anteriormente a terapia psicológica o psiquiátrica?, se le pide que mencione la situación que lo llevó a solicitar el apoyo psicológico y en caso de ser menor de edad solicita acudir acompañado de padres o tutores. Sin embargo, no se indica cuáles son los criterios específicos para determinar en qué casos se otorga el apoyo y en qué casos no, ni cuáles situaciones deben ser atendidas con prioridad.

²⁴ De acuerdo con las ROP del programa, para realizar las charlas, talleres o actividades lúdicas, las instituciones de educación deben solicitar (vía telefónica, por redes sociales o de forma presencial) al Instituto de las Juventudes de Zapopan, el catálogo con los temas que aborda el programa; en dicha solicitud se debe mencionar la cantidad de jóvenes que se espera alcanzar con las actividades; posteriormente, las instituciones educativas solicitantes deben agendar (con 25 días de anticipación) la realización del evento. Por su parte, para las atenciones psicológicas, como parte de los anexos de las ROP se describen una serie de actividades y mecanismos para identificar la atención inmediata o sincrónica de los jóvenes que soliciten el apoyo.

son insuficientes para alimentar los indicadores, específicamente el del SIZ ya que solamente se presentan datos sobre la cantidad de horas de las sesiones, pero se desconoce la cantidad de beneficiarios de esta modalidad.²⁵ Además, los registros no cuentan con una clave única de identificación por beneficiario que no cambie en el tiempo.

Con relación a la tercera categoría valorada (*marco de objetivos*) se revisó la siguiente información: Matriz de Indicadores para Resultados (MIR); indicadores relacionados con el programa Siente del Sistema de Indicadores de Zapopan (SIZ) que se alinean con la Política de Desarrollo denominada “Integral del Bienestar” del Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza 2021-2024; y, Métricas del Presupuesto Basado en Resultados (Pbr) relacionadas con el monitoreo y seguimiento del programa. Por último, se revisó el documento Mecanismo del H. Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco para el Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora Derivados de las Evaluaciones del Desempeño de los programas públicos.

Esta categoría de análisis se compone de los siguientes elementos: a) indicadores, sobre los cuales se valora que estén relacionados con todos los resultados y entregables previstos por el programa, que permitan medir válidamente los cambios en la población potencial y al menos una dimensión del desempeño (eficacia, eficiencia, economía o calidad), cuyos métodos de cálculo sean coherentes con los nombres de las métricas y las variables recuperen válidamente todos los factores relevantes de los objetivos a los que se asocian dichos indicadores; b) mecanismos de seguimiento, sobre ello se evalúa que el programa cuente con mecanismos formalmente establecidos que permitan identificar y corregir con oportunidad posibles desviaciones del programa y dar seguimiento tanto al suministro de los entregables como a la satisfacción de los beneficiarios; y, c) evaluación y procesos de mejora, como parte de este elemento de análisis se revisa que el programa cuente con mecanismos formalmente establecidos para planificar, coordinar o realizar investigaciones evaluativas y para la definición y seguimiento de los compromisos de mejora derivados de esas evaluaciones, además se analiza que se cuente con directrices específicas para definir los tipos de evaluación y su periodicidad de realización, así como para definir y seleccionar a los responsables de realizar evaluaciones, ya sean internas o externas. En la siguiente tabla se presentan los indicadores relacionados con el programa Siente, los cuales están establecidos en sistemas informáticos e instrumentos programáticos municipales.

²⁵ Los registros no dan cuenta de la cantidad de jóvenes atendidos con consultas psicológicas, que es necesaria para calcular el indicador de “avance porcentual de las y los jóvenes que vivan o estudien en Zapopan atendidos con consulta psicológica respecto a la meta trianual”. Conviene mencionar que mediante entrevista con personal responsable del programa se indicó que algunos datos sobre la cantidad de participantes en los eventos registrados para la modalidad de charlas, talleres y actividades lúdicas fue una estimación y no una cifra exacta.

Tabla 35. Métricas relacionadas con el programa Siente

Instrumento	Objetivo	Indicador	Método de cálculo
Sistema de Indicadores de Zapopan (SIZ)	Incrementar el desarrollo integral de las personas mediante programas, servicios, proyectos y acciones orientadas a evaluación y resultados	Avance porcentual de las y los jóvenes que vivan o estudien en Zapopan atendidos con consulta psicológica respecto a la meta trianual.	(Jóvenes, que vivan o estudien en zapopan atendidos con consulta psicológica en el año t)/((meta trianual de jóvenes, que vivan o estudien en zapopan a atender con consulta)*100))
Métricas del Presupuesto Basado en Resultados (Pbr)	Incrementar el desarrollo integral de las personas mediante programas, servicios, proyectos y acciones orientadas a evaluación y resultados.	Realización de eventos del instituto municipal de las juventudes de Zapopan, Jalisco.	(Número de eventos realizados / número de eventos programados)*100
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Sesiones de atención psicológica.	Porcentaje de sesiones de atención psicológica realizadas.	(Número de sesiones de atención psicológica realizadas / número de sesiones programadas)*100

Fuente: elaboración propia con base en información del ejercicio 2023 del Sistema de Indicadores de Zapopan, el Presupuesto basado en Resultados, la Matriz de Indicadores para Resultados y las Reglas de Operación del programa Siente, que fueron analizados por la ASEJ a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

En general, el programa cumplió con un 16.67% de los atributos de consistencia valorados para la categoría de marco de objetivos, el porcentaje de satisfacción más bajo de las tres categorías analizadas, incluso más bajo que el puntaje general en esa categoría (23.15%).

De acuerdo con el análisis realizado, el programa Siente incumplió con los cuatro atributos valorados para el elemento de análisis de los indicadores debido a que estos no permiten medir alguna dimensión del desempeño, ya que solamente relacionan los eventos realizados sobre los programados o bien, los jóvenes atendidos respecto de los que se previó atender; tampoco permiten estimar los cambios en la población que presenta el problema, es decir, aquellos que padecen alguna enfermedad mental o presenten alguna condición de riesgo, y por lo tanto, requieran de atención psicológica. El método de cálculo del indicador del Pbr no es coherente con el nombre de la métrica ya que de su operacionalización se obtiene un porcentaje, mientras que el indicador no cuenta con unidad de medida. Por otro lado, los objetivos a los que se asocian las métricas del SIZ y del Pbr (que en ambos casos es incrementar el desarrollo integral de las personas mediante programas, servicios, proyectos y acciones orientadas a

evaluación y resultados) son ambiguos, por lo que se determinó que las variables de dichos métodos de cálculo no recuperan válidamente los factores relevantes de los objetivos a los que se asocian. En la siguiente tabla se presentan los porcentajes de cumplimiento de cada uno de los elementos de análisis de esta categoría.

Tabla 36. Consistencia por elemento de análisis (categoría marco de objetivos) del programa Siente

Elemento de análisis	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por el programa Siente	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por todos los programas evaluados
Indicadores (instrumentos de medición)	0.00	22.22
Mecanismos de seguimiento	25.00	22.22
Evaluación y procesos de mejora	25.00	25.00
Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos	16.67	23.15

Fuente: elaboración propia con base en el análisis del grado de consistencia del marco de objetivos de los programas públicos implementados por el Ayuntamiento de Zapopan en el ejercicio fiscal 2023, que fueron analizados por la ASEJ a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

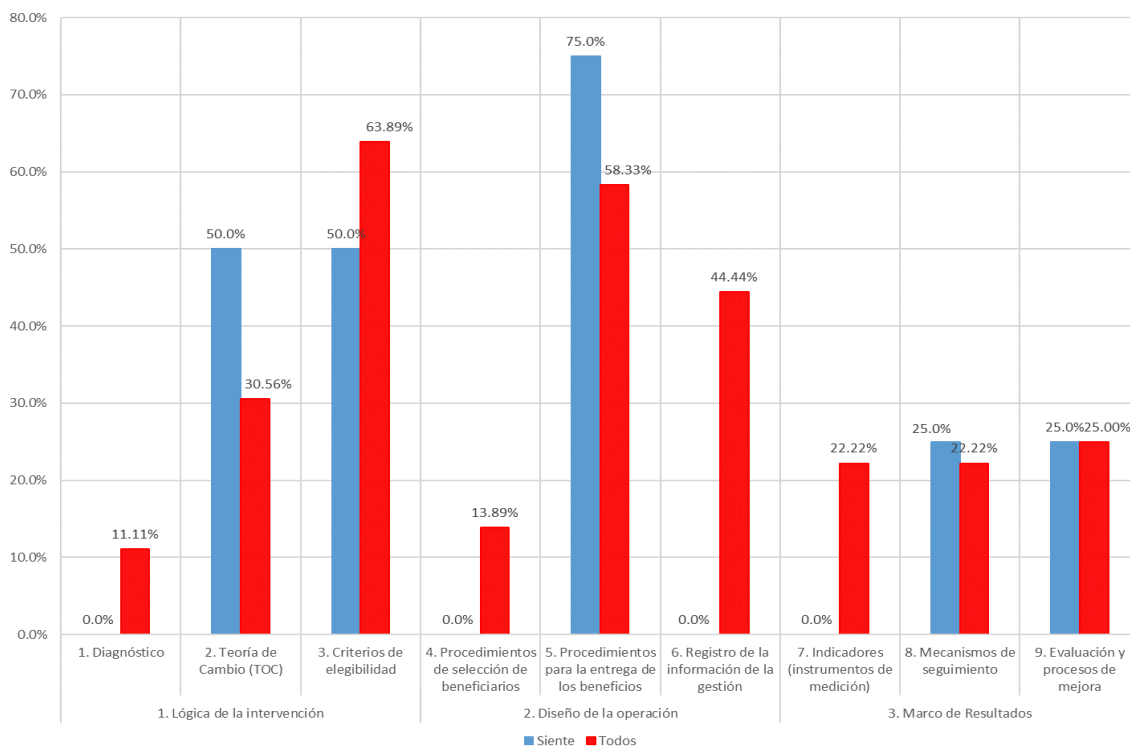
Con relación al elemento de análisis sobre los mecanismos de seguimiento, el programa incumplió con tres de los cuatros atributos. A pesar de que se contó con mecanismos de seguimiento del suministro de los entregables, toda vez que el manual de procedimientos del Instituto de las Juventudes plantea como una de las actividades del programa "dar seguimiento del programa", y las bases de datos permiten dar cuenta de la cantidad de eventos y los indicadores sobre la cantidad de sesiones psicológicas, estos no permiten identificar y corregir posibles desviaciones del programa; por otro lado, no se establecieron mecanismos para dar cuenta de la satisfacción de los beneficiarios.

Respecto de la evaluación y los procesos de mejora, no se satisficieron tres de los cuatro atributos valorados. En las ROP del programa no se estableció un mecanismo de evaluación propio del programa. Por otro lado, aunque la entidad fiscalizada cuenta con un Programa Anual de Evaluación (PAE) por ejercicio fiscal en el que se prevé la programación de las evaluaciones externas a realizar durante el ejercicio fiscal correspondiente, no se prevé un esquema de evaluación que contemple directrices específicas para evaluar al programa con regularidad, sea de manera interna o externa; para definir los tipos de evaluación a realizar (resultados, procesos, desempeño, diseño, entre otros); su periodicidad; y a los responsables de hacerlo, ya sea dentro de la propia entidad fiscalizada o externamente. Así, el único atributo que se cumplió es

con relación a la existencia de un mecanismo para la definición y seguimiento de los compromisos de mejora derivados de las evaluaciones, el cual se denomina “Mecanismo para el Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora Derivados de la Evaluación del Desempeño Realizada a las Políticas Públicas, Planes, Programas, Proyectos, Matriz de Indicadores para Resultados y Recursos del Gasto Federalizado y Municipal Programable”.

A continuación se presenta un gráfico con la comparación de los resultados del programa *Siente* y de los nueve programas evaluados, por categoría y elemento de análisis. Como se puede observar, el programa cumplió con un mayor porcentaje de atributos de consistencia en cuatro de los nueve elementos de análisis con respecto del porcentaje general de los programas evaluados (teoría de cambio, criterios de elegibilidad, procedimientos para la entrega de los beneficios y mecanismos de seguimiento), en uno más registró el mismo porcentaje (evaluación y procesos de mejora); y en los restantes cuatro elementos de análisis el programa incumplió con todos los atributos de consistencia.

Gráfico 4. Comparación en el porcentaje de atributos consistentes del programa *Siente* y de todos los programas públicos evaluados, por elemento de análisis



Fuente: elaboración propia con base en el análisis del grado de consistencia de los programas públicos implementados por el Ayuntamiento de Zapopan para el ejercicio fiscal 2023, que fueron analizados por la ASEJ a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

Para determinar el desempeño en la provisión de los entregables se realizaron dos estimaciones, para una de las modalidades del programa (charlas, talleres, actividades lúdicas y recreativas)²⁶ se revisó la información sobre los eventos realizados por el programa en el periodo 2021-2023, y los datos de las Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2020-2070 del Consejo Nacional de la Población a fin de obtener información de la población entre 12 y 29 años de edad en el municipio de Zapopan. A partir de lo anterior se calculó la tasa de variación anual en el periodo 2022-2023 del siguiente indicador:

$$QeS*100\ 000 = (QeS/QpjZ_i) *100\ 000$$

Donde:

QeS*100 000 = Cantidad de eventos realizados por el programa por cada 100 000 personas del municipio de Zapopan del rango de edad de entre 12 y 29 años.

i = año *i*ésimo.

QeS = Cantidad de eventos realizados por el programa.

QpjZ = Proyección de la población de 12 a 29 años de edad que viven en Zapopan.

El Instituto de las Juventudes de Zapopan realizó 63 eventos en materia de salud mental en 2022, mientras que para el año 2023 la cantidad fue menor (57 eventos). Por su parte, de acuerdo con las proyecciones de CONAPO, en 2022 la población del municipio entre 12 y 29 años fue de 486 503 personas y en el año 2023 de 487 017 personas, como se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 37. Tasa de variación anual en la cantidad de eventos realizados por el programa por cada 10 000 personas del municipio de Zapopan del rango de edad de entre 12 y 29 años

Variables	2022 ^{a/}	2023	TVA ^{1/}
Cantidad de eventos realizados por el programa (QeS) ^{2/}	63	57	-9.52%
Proyección de la población de 12 a 29 años de edad que viven en el municipio de Zapopan (QpjZ)	486 503	487 017	0.11%

²⁶ Únicamente se consideró esa modalidad, porque la modalidad de atención psicológica del programa no corresponden con eventos, sino que se entrega una cantidad variable de sesiones psicológicas otorgadas a los beneficiarios, y en los registros no se precisa el número de sesiones psicológicas realizadas para cada beneficiario.

Variables	2022 ^{a/}	2023	TVA ^{1/}
Cantidad de eventos realizados por el programa por cada 100 000 personas del municipio de Zapopan del rango de edad de entre 12 y 29 años = (QeS/QpjZ)* 100 000	12.95	11.70	-9.62%

Fuente: elaboración propia con información sobre con base en los eventos realizados en el periodo 2022-2023 del programa Siente, de las Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2020-2070 del Consejo Nacional de Población.

a/ El ejercicio 2021 se excluyó del análisis debido a que para ese año solamente se registraron dos eventos. La entidad fiscalizada informó que se debió a que en el periodo 2018-2021 el programa se enfocó en brindar atención psicológica y no en realizar eventos.

1/ TVA: Tasa de variación anual = [(valor final/valor inicial)-1]*100

2/ La variable corresponde con los eventos realizados para la modalidad de charlas, talleres y actividades lúdicas y recreativas.

Se estimó que para el ejercicio fiscal 2022 el programa realizó 1.39 eventos por cada 100 000 personas del municipio de Zapopan del rango de edad de entre 12 y 29 años, mientras que en el año 2023 se realizaron 1.25 eventos por cada 100 000 personas en dicho rango de edad del municipio, esto es, una tasa de variación anual del -9.52% en la cantidad de eventos realizados, lo que representa brechas de eficacia en el suministro de los entregables de la modalidad de charlas, talleres y actividades lúdicas y recreativas.

Ahora bien, para dimensionar la eficiencia en la provisión de los entregables del programa Siente, se calculó la tasa de crecimiento anual en el periodo 2022-2023 del siguiente indicador:

$$CPAE = [(CDIJ_i / CAIJ) + (VEAP_i / CAEP_i)]$$

Donde:

CPAE = Costo promedio real por evento realizado.

i = año *i*ésimo.

CDIJ = Costo operativo del Instituto de las Juventudes de Zapopan a precios 2023.

CAIJ = Cantidad de eventos realizados por los programas evaluados del Instituto de las Juventudes de Zapopan.

VEAP = Valor económico de los eventos realizados por el programa a precios 2023.

CAEP = Cantidad de eventos realizados por programa.

El Instituto de las Juventudes de Zapopan realizó 64 eventos de ambas modalidades en el 2022 mientras que en el año 2023 se realizaron 65 eventos, con una tasa de variación anual del 1.56%. Por otro lado, el costo promedio real por evento realizado en 2022 fue de 15 159 pesos, y para el año 2023 aumentó a 17 930 pesos, lo que significa una variación promedio anual del 18.28%. En la siguiente tabla se presenta el cálculo del indicador mencionado.

Tabla 38. Costo promedio real de los entregables del programa de acuerdo con su Unidad Administrativa de adscripción (Instituto de la Juventud)^{1/}

Programa	Variable	2022	2023	TVA ^{2/}
¿Quién Dijo sexo? ^{3/}	Cantidad de eventos realizados	70	22	-68.57%
	Costo promedio por evento realizado (a precios 2023)	15,159.36	17,930.34	18.28%
Siente ^{4/}	Cantidad de eventos realizados	64	65	1.56%
	Costo promedio por evento realizado (a precios 2023)	15,159.36	17,930.34	18.28%

Fuente: elaboración propia con base en la información sobre los padrones de beneficiarios, los eventos realizados y los costos operativos de los programas en el periodo 2022-2023, suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información. Para convertir los valores nominales o corrientes a valores reales o constantes de 2023, se utilizó el método del deflactor del PIB, base 2018.

1/ Dado que la entidad fiscalizada no remitió la información de los costos operativos desglosada por programa, el costo promedio por entregable para cada programa se obtuvo al dividir los costos operativos de su Unidad Administrativa de adscripción (capítulos 1 000, 2 000, 3 000 y 5 000), entre la cantidad de entregables de todos programas de esa Unidad Administrativa; y sumar a dicha cantidad el valor promedio de los entregables (capítulo 4 000) del programa específico.

2/ TVA: Tasa de variación anual = [(valor final/valor inicial)-1]*100.

3/ No aplica 2021 dado que en ese año no operó el programa.

4/ El ejercicio 2021 se excluyó del análisis debido a que para ese año solamente se registraron dos eventos. La entidad fiscalizada informó que se debió a que en el periodo 2018-2021 el programa se enfocó en brindar atención psicológica y no en realizar eventos.

Con base en la información de la tabla anterior, se identificaron brechas de eficiencia en los entregables del programa Siente, debido a un aumento en el costo promedio real de cada evento realizado entre 2022 y 2023, lo que significa que aún considerando la inflación, al Ayuntamiento de Zapopan le costó más caro realizar cada evento del programa Siente en dicho periodo.

A partir del presente hallazgo, se recomendó al Ayuntamiento de Zapopan, específicamente al Instituto de la Juventud, y a las áreas que corresponda: 1) revisar y modificar el diagnóstico y la teoría del cambio del programa para dimensionar el problema público a nivel municipal y cuantificar su población potencial; 2) recopilar información estadística y generar bases de datos sobre los cambios detonados en las personas beneficiadas a partir de los eventos realizados; 3) diseñar indicadores de desempeño válidos que permitan evaluar el cumplimiento de sus objetivos y el logro de sus resultados; y, 4) diseñar e implementar mecanismos de seguimiento y de evaluación que permitan detectar y corregir posibles desviaciones de los objetivos y rendir cuentas sobre sus resultados. Lo anterior permitiría satisfacer lo establecido en los numerales CUARTO, QUINTO y SEXTO de los Lineamientos para la Construcción y Diseño de Indicadores de Desempeño mediante la metodología de Marco Lógico emitidos por el CONAC, en el sentido de orientar el programa hacia resultados y medir el avance en la entrega de sus bienes y servicios; así como lo señalado en el artículo 83, fracción II, inciso d) de la *Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios* en el sentido de que para la operación de los programas públicos se contemplen reglas de operación (ROP), un diagnóstico, una matriz de indicadores de resultados y un padrón de beneficiarios público de fácil consulta; y con el artículo 27 bis de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco, el cual establece el contenido mínimo de las ROP que formulen los municipios.

Como respuesta a la recomendación, la entidad fiscalizada presentó una justificación en la que comunicó que el programa “Siente” dejará de operar debido a una reestructuración organizacional implementada con el cambio de administración en el municipio. Añadió que dicha reestructuración se orientó en priorizar la optimización de recursos y la centralización de servicios relacionados con la atención psicológica y la salud mental, lo que resultó en el proyecto para la construcción del Centro de Salud Mental de Zapopan (CSMZ), el cual concentrará la atención profesional en salud mental, con la finalidad de que dichos servicios sean provistos de forma más eficiente y efectiva, sin duplicar esfuerzos ni recursos. Se aseguró que se continuará con la atención a las personas que requieran apoyo psicológico, las cuales serán vinculadas al CSMZ a través del Instituto de la Juventud de Zapopan o cualquier otra instancia pertinente. Finalmente, se señaló que el enfoque centralizado permite implementar políticas más uniformes y facilitar la coordinación interinstitucional en beneficio de las personas usuarias, además de fortalecer las capacidades institucionales del municipio, garantizar la calidad en los servicios ofrecidos y responder de manera más adecuada a las necesidades de la población en materia de salud mental.

La entidad fiscalizada refirió como evidencia al proyecto para la construcción del Centro de Salud Mental de Zapopan (CSMZ), el cual se encuentra en proceso de adjudicación, y se prevé que inicie su operación antes del término de la administración municipal 2024-2027. Además, agregó el vínculo a la página web del Ayuntamiento de Zapopan,

donde se describe la conformación y atribuciones del Comité Mixto de Obra Pública del Ayuntamiento de Zapopan, y se encuentran disponibles para consulta las actas de instalación y de las sesiones de dicho comité correspondientes al periodo 2020-2024, e indicó que en dicha página web se podrá consultar el dictamen de fallo del proyecto una vez que se este sea aprobado por el Comité Mixto de Obra Pública. A pesar de que la evidencia proviene de una fuente de información válida (la página de internet del ayuntamiento de Zapopan) no es suficiente para justificar la imposibilidad de atender la recomendación, ya que no señala que en efecto el programa municipal dejará de operar. Al respecto, este órgano fiscalizador revisó el anexo III Matrices de Indicadores para Resultados del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2025 del gobierno municipal de Zapopan, y se identificó que ya no se prevé el indicador porcentaje de sesiones de atención psicológica realizadas en la MIR del programa presupuestario “13.6 Instituto de las Juventudes de Zapopan”, por lo tanto, se tiene por confirmada la desaparición del programa, y como justificada la inaplicabilidad de la recomendación.

Recomendación 23-DAD-PR-005-712000-A-02

En el artículo 10, fracciones I y II de la Ley para el Desarrollo Integral de las Juventudes del Estado de Jalisco (en lo sucesivo Ley de las Juventudes de Jalisco) se establece que las juventudes tienen derecho al cuidado de su salud sexual y reproductiva, al acceso a los métodos y tecnologías anticonceptivas y de prevención de enfermedades de transmisión sexual, así como a recibir información y atención de calidad para ejercer responsablemente su sexualidad y reproducción. Además, de acuerdo con el artículo 11, fracción II de la misma Ley, las juventudes tienen derecho a recibir servicios de salud sexual, reproductiva, de planificación familiar y prevención de enfermedades de transmisión sexual. Por su parte, en el artículo 24, fracciones I y III se establece que corresponde a los Ayuntamientos la creación de instancias de atención a las juventudes; y, la aprobación de planes y programas en materia de atención, prevención y desarrollo integral de los jóvenes. Aunado a ello, el artículo 28 de la misma ley prevé que los planes de gobernanza y desarrollo de los municipios de Jalisco deben promover políticas públicas, programas y acciones de atención a la juventud. En ese sentido, el artículo 29 dispone que las políticas públicas contenidas en los Planes Municipales de Desarrollo y Gobernanza deben fomentar la igualdad de oportunidades entre las juventudes y estar orientadas a cumplir con los objetivos de dicha ley, además de promover, respetar, proteger y garantizar sus derechos humanos, cuya atención a las juventudes en condiciones de vulnerabilidad es considerada como prioridad.

Ahora bien, el artículo 8 de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco (en lo sucesivo Ley de Desarrollo Social de Jalisco) establece que los gobiernos municipales deben cumplir y hacer cumplir los derechos sociales en todas sus funciones y actividades. En el artículo 27 de la misma Ley se establece que los municipios deben

elaborar y publicar las Reglas de Operación de los programas de desarrollo social municipales a implementar en su gaceta municipal u órgano oficial de difusión. Además, el artículo 27 Bis de la misma Ley prevé que las ROP que formulen los municipios deben contener la siguiente información sobre el programa: nombre del programa; marco jurídico; dependencia responsable; presupuesto a ejercer; objetivos; problema público que atiende; cobertura geográfica; población o grupo objetivo; tipos de apoyo; montos y topes máximos; criterios de elegibilidad y requisitos; criterios de selección; instrumentación del programa; mecanismos de verificación de resultados; indicadores de seguimiento; y, difusión del padrón único de beneficiarios, entre otros aspectos. Por otro lado, el artículo 35 contempla que la planeación, aplicación y distribución de los recursos destinados a financiar los programas de desarrollo social, debe basarse en indicadores y lineamientos generales de eficacia, eficiencia y calidad en la prestación de los servicios.

Adicionalmente, en el artículo 83, fracción II, inciso d) de la *Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios*, se establece que para la operación de cada programa público se debe contemplar la elaboración de Reglas de Operación (ROP), un diagnóstico, la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y el padrón de beneficiarios público y de fácil consulta. Por su parte, en la Guía para la Elaboración de Reglas de Operación 2023, de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana del Gobierno del Estado de Jalisco se contempla que las ROP deben contener la descripción del problema público y la intervención, los objetivos, la población potencial y objetivo, la cobertura geográfica del programa, las características de los apoyos, los procedimientos de selección de beneficiarios, los procesos de operación o instrumentación, los indicadores de resultados y de valor público, los mecanismos de seguimiento y monitoreo, los mecanismos de evaluación, los padrones de beneficiarios y la convocatoria del programa.

En la Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se establece como primer paso para la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados la identificación y conceptualización del problema que se busca resolver a través del árbol de problemas y objetivos, cuya construcción debe partir del diagnóstico realizado sobre el tema y mostrar evidencia empírica del problema.

Sobre los indicadores de desempeño de los programas operados por los entes públicos, el numeral CUARTO de los *Lineamientos para la Construcción y Diseño de Indicadores de Desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico*, emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), establece que estos deben considerar la Metodología de Marco Lógico a través de la MIR. Asimismo, el numeral QUINTO de dicho instrumento contempla que los indicadores de desempeño deben permitir la verificación del nivel de logro alcanzado por el programa. Por su parte, el numeral SEXTO de dichos Lineamientos establece que los indicadores deben ser

estratégicos y de gestión. Los estratégicos deben medir el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y programas presupuestarios; además de contribuir a fortalecer o corregir la orientación de los recursos. Los de gestión deben medir el avance y el logro en procesos y actividades; esto es, sobre la forma que se generan y entregan los bienes y servicios públicos. Adicionalmente, este numeral establece que los indicadores deben considerar alguna de las siguientes dimensiones: eficacia, eficiencia, economía o calidad.

Con base en estos criterios y a partir de la evidencia recabada, se obtuvo el siguiente hallazgo:

Se detectaron inconsistencias en el diseño de la lógica de la intervención y de la operación del programa ¿Quién Dijo Sexo?, así como en el marco de objetivos, que incidieron en las brechas de eficacia y eficiencia detectadas, dado que entre 2022 y 2023 disminuyó la cantidad de eventos en espacios públicos realizados por el programa por cada 100 000 personas del municipio entre 12 y 29 años en 41.73%; además la cantidad de eventos en escuelas por el programa por cada 100 000 estudiantes del municipio en los niveles de secundaria, preparatoria y licenciatura, se redujo un 75.14%; y, el costo promedio real por evento realizado aumentó a una tasa del 18.28% en el mismo periodo.

De acuerdo con las ROP 2023 del programa ¿Quién Dijo Sexo?, este tiene como objetivo concientizar a las juventudes del municipio de Zapopan respecto de la importancia de la salud sexual y reproductiva en su proyecto de vida; lo anterior con la finalidad de disminuir los factores de riesgo en la población joven (principalmente en el sector estudiantil y los polígonos de zonas desiguales). En la siguiente tabla se presenta una descripción general de dicho programa.

Tabla 39. Descripción del programa ¿Quién dijo sexo?

Elemento de análisis	Descripción
Problema público ^{1/}	La ineficaz educación sexual y reproductiva en los jóvenes.
Población potencial	No específica.
Población objetivo	Jóvenes de 12 a 29 años residentes o estudiantes del Municipio de Zapopan.
Objetivo general	<i>Concientizar a las juventudes del Municipio de Zapopan respecto a la importancia que tienen la Salud Sexual y Reproductiva en su proyecto de vida, llevando a cabo acciones que permitan hacer frente a la lucha ideológica en la creación y transmisión de la información en esta temática, y así disminuir los factores de riesgo y aumentar los factores de protección en la población joven; dando prioridad al sector estudiantil y polígonos de zonas desiguales.</i>

Elemento de análisis	Descripción
Objetivos específicos	<p>I. Reducir el índice de embarazos adolescentes en la población joven del municipio de Zapopan.</p> <p>II. Prevenir los contagios por Infecciones de Transmisión Sexual (ITS) en la población joven del municipio de Zapopan.</p> <p>III. Reducir la tasa de abusos sexuales en la población joven del municipio de Zapopan.</p> <p>IV. Combatir la violencia comunitaria en grupos prioritarios (Pueblos Originarios, Comunidad LGTBTTQI+ y Personas con Discapacidad).</p>
Tipo de apoyo	En Especie (Servicio)
Modalidades	1. Charlas, talleres y actividades
Periodicidad de entrega del apoyo ^{2/}	De 4 a 9 meses del año correspondiente.

Fuente: elaboración propia con base en las reglas de operación del programa ¿Quién dijo sexo? del Gobierno Municipal de Zapopan, para el ejercicio fiscal 2023.

1/ No es explícito en las ROP, se infirió como el problema central a partir del apartado de introducción.

2/ 140 horas de aplicación de charlas o talleres, que serán ejecutadas en modalidad presencial, virtual o híbrida.

A partir de la valoración de consistencia realizada se calculó el porcentaje de atributos que fueron satisfechos por cada categoría de análisis definida; así como el porcentaje general de atributos de consistencia satisfechos por programa. Los resultados se presentan en la siguiente tabla.

Tabla 40. Consistencia ^{1/} por categoría de análisis de los programas públicos evaluados

Programas	Categorías de Análisis		
	Lógica de la Intervención	Diseño de la Operación	Marco de Objetivos
Zapopan Presente	33.33	58.33	41.67
Mi Estancia Zapopan	50.00	50.00	25.00
Comedores Comunitarios	50.00	50.00	25.00
Apoyos 60 64	33.33	50.00	25.00
Zapopan Con Ellas	50.00	16.67	16.67
Nos Toca Cuidar	33.33	25.00	25.00
Zapopan Mi Colonia	8.33	50.00	16.67
Siente	33.33	25.00	16.67
Quién Dijo Sexo	25.00	25.00	16.67

Programas	Categorías de Análisis		
	Lógica de la Intervención	Diseño de la Operación	Marco de Objetivos
Consistencia por categoría	35.19	38.89	23.15

Fuente: elaboración propia con base en la valoración de consistencia realizada a los programas públicos del Ayuntamiento de Zapopan en el ejercicio fiscal 2023, que se orientan a la atención de la niñez y juventud, que se alinean con la Política de Desarrollo “Integral del Bienestar”, establecidas en el Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza 2021-2024. Análisis realizado a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

1/ Para determinar la consistencia se contabilizaron las respuestas afirmativas para los atributos y se dividieron entre el total de atributos evaluados, ya sea en la categoría, en el programa, o en su combinación.

De acuerdo con lo presentado en la tabla anterior, de los nueve programas valorados, el programa *¿Quién Dijo Sexo?* fue el que obtuvo el porcentaje más bajo de atributos satisfechos con 22.22%; porcentaje menor al porcentaje general de consistencia, que fue del 32.41%. El marco de objetivos fue la categoría de análisis en la que el programa satisfizo un menor porcentaje de atributos con un 16.67%, mientras que lógica de intervención y diseño de operación cumplió con un 25.00%. Así, en las tres categorías de análisis, el programa estuvo por debajo del porcentaje general de consistencia.

La primera categoría (lógica de intervención) se compone de los siguientes elementos de análisis: a) diagnóstico, que permita identificar un problema central, sus causas, consecuencias y su evolución a través del tiempo, la cuantificación y caracterización de la población que presenta el problema (Población potencial), misma que debe guardar coherencia con dicho problema, y la definición de una población objetivo que sea un subconjunto específico de la población potencial y se vincule adecuadamente con el problema público identificado; b) Teoría de cambio, donde se especifiquen las características de los entregables, los cuales deben ser pertinentes y suficientes para lograr todos los resultados esperados con la intervención, además de guardar vinculación con al menos una de las causas del problema público, que se formulen supuestos válidos para el logro de los resultados, y que los objetivos en el nivel de resultados describan cambios positivos directos en la población potencial o indirectos en poblaciones claramente relacionadas con la potencial; y, c) criterios de elegibilidad, donde se especifiquen las características que deben presentar las personas o unidades solicitantes para acceder a los entregables del programa, que los criterios de elegibilidad mantengan una relación coherente con la definición del problema público y con la población potencial, y que los requisitos que deban cumplir los solicitantes permitan satisfacer de forma coherente todos los criterios de elegibilidad. A continuación se presentan los porcentajes de atributos satisfechos por cada elemento de análisis.

Tabla 41. Consistencia por elemento de análisis (categoría lógica de la intervención) del programa ¿Quién Dijo Sexo?

Elemento de análisis	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por el programa ¿Quién Dijo Sexo?	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por todos los programas evaluados
Diagnóstico	0.00	11.11
Teoría de Cambio (TOC)	25.00	30.56
Criterios de elegibilidad	50.00	63.89
Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos	25.00	35.19

Fuente: elaboración propia con base en el análisis del grado de consistencia de la lógica de intervención de los programas públicos implementados por el Ayuntamiento de Zapopan en el ejercicio fiscal 2023, que fueron analizados por la ASEJ a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

Para identificar los elementos de análisis relacionados con la primera categoría valorada (*lógica de intervención*) se revisó el documento de *Diagnóstico* para el programa *¿Quién Dijo Sexo?* y sus Reglas de Operación (ROP), correspondientes al ejercicio fiscal 2023. Se determinó que un 25% de los atributos para esta categoría fueron satisfechos por el programa, porcentaje menor al general de los programas valorados (36.11%).

En el primer elemento de análisis (diagnóstico), ninguno de los cuatro atributos se cumplió, ya que a pesar de que en el apartado introductorio de las ROP se puede inferir como problema central la ineficaz educación sexual y reproductiva en los jóvenes, causada por contenidos curriculares de la educación básica incompletos y sesgados y cuyas consecuencias son embarazos adolescentes y enfermedades de transmisión sexual, no se presentan datos sobre la evolución de la problemática a través del tiempo en Zapopan. Por otro lado, no se definió una población potencial, por lo tanto, los aspectos sobre su cuantificación y caracterización, así como la coherencia entre dicha población potencial, el problema público, y la población objetivo (los jóvenes que vivan o estudien en el municipio de Zapopan de entre 12 y 29 años de edad), fueron insatisfechos.

En el segundo elemento de análisis, teoría de cambio (TOC), se cumplió uno de los cuatro atributos valorados. Se detectó que los entregables (charlas, talleres y actividades para la capacitación y concientización en materia de salud sexual y reproductiva) se vinculan con al menos una de las causas detectadas en la identificación del problema público (contenidos curriculares de la educación básica incompletos y sesgados). Ahora bien, los entregables son pertinentes para alcanzar el objetivo de concientizar a las juventudes del municipio de Zapopan respecto a la

importancia que tienen la salud sexual y reproductiva en su proyecto de vida, pero insuficientes para alcanzar los objetivos planteados sobre la reducción de la tasa de abusos sexuales en la población joven del municipio de Zapopan y el combate de la violencia comunitaria en grupos prioritarios (Pueblos Originarios, Comunidad LGTBTTQI+ y Personas con Discapacidad), debido a que el programa no está enfocado en la prevención del abuso sexual ni en la atención a los grupos prioritarios. Además, en dichos objetivos se describen cambios positivos en los jóvenes del municipio, sin embargo, no se satisfizo el atributo sobre la relación entre la población potencial y en la descrita en los objetivos, debido a que no se definió una población potencial del programa.

En el último elemento de análisis de la categoría, criterios de elegibilidad, se cumplieron dos de los cuatro atributos valorados. Al respecto, se especifican las características que deben presentar las personas solicitantes para acceder a los entregables: a) vivir y/o estudiar y/o trabajar en el municipio de Zapopan; b) contar con comprobante de residencia y/o credencial que identifique como estudiante, trabajador, o trabajadora; y, c) tener entre 12 y 29 años; y dichos criterios son coherentes con el problema público de ineficaz educación sexual y reproductiva en los jóvenes. Sin embargo, los criterios de elegibilidad no mantienen una relación coherente con la población potencial, por la ausencia de esta; y por otro lado, no se especifican requisitos coherentes para satisfacer todos los criterios de elegibilidad.²⁷ En ese sentido, no se precisa el requisito para seleccionar a los beneficiarios de entre 12 y 29 años y tampoco se especifica cuáles pueden ser los documentos que deben acreditar ser estudiante del plantel educativo donde se llevará a cabo el programa, ni con qué documentos se puede comprobar que el beneficiario es habitante del municipio.

La segunda categoría (*diseño de la operación*) se compone de los siguientes elementos de análisis: a) procedimientos de selección de beneficiarios, donde se valoró que la mecánica de selección de beneficiarios fuera congruente con la población potencial, que se hubiesen previsto actividades específicas y suficientes para describir detalladamente la selección de los beneficiarios del programa (desde la emisión de la convocatoria hasta la resolución), con responsables definidos para cada una de las actividades de dicho proceso, y cuya dictaminación se hubiese realizado con oportunidad; b) procedimientos para la entrega de los beneficios, en la cual se revisó que las modalidades, cantidades y la periodicidad de entrega de los apoyos fueran claras y específicas, y que se contemplaran actividades para realizar la entrega de los beneficios del programa (desde la dictaminación hasta que el beneficiario recibe el entregable), con responsables definidos para realizar cada una de esas actividades, y cuyo proceso fuera oportuno y adecuado para las condiciones de la población

²⁷ Los requisitos solicitados para satisfacer los criterios de elegibilidad son: a) el documento que acredite que forma parte del plantel educativo en donde se llevará a cabo el programa; y, b) el documento que acredite ser habitante del Municipio de Zapopan.

potencial; y, c) registro de la información de la gestión, donde se evaluó que se establecieran responsables para realizar cada una de las actividades relacionadas con el registro de la información de la gestión del programa, que los registros sobre la gestión del programa fueran pertinentes para alimentar los indicadores (de resultados y de gestión), que permitieran identificar la cantidad de entregables suministrados a la población beneficiaria, y que los padrones de beneficiarios contaran con una clave única de identificación por beneficiario que no cambia en el tiempo. En la siguiente tabla se aprecian los porcentajes de atributos satisfechos para cada uno de los elementos de análisis mencionados.

Tabla 42. Consistencia por elemento de análisis (categoría diseño de la operación) del programa ¿Quién Dijo Sexo?

Elemento de análisis	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por el programa ¿Quién Dijo Sexo?	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por todos los programas evaluados
Procedimientos de selección de beneficiarios	0.00	13.89
Procedimientos para la entrega de los beneficios	50.00	58.33
Registro de la información de la gestión	25.00	44.44
Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos	25.00	38.89

Fuente: elaboración propia con base en el análisis del grado de consistencia del diseño de la operación de los programas públicos implementados por el Ayuntamiento de Zapopan en el ejercicio fiscal 2023, que fueron analizados por la ASEJ a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

Para valorar los elementos que componen la categoría sobre el *diseño de la operación* se revisaron las Reglas de Operación (ROP) del programa y el Manual de Procedimientos del Instituto Municipal de las Juventudes de Zapopan, vigentes en el ejercicio fiscal 2023. Asimismo, se revisaron las bases de datos con información sobre los eventos realizados y la cantidad de beneficiarios del programa en el periodo 2022-2023. Se determinó que un 25% de los atributos fueron satisfechos por el programa en la presente categoría, porcentaje menor que la consistencia general de los programas evaluados (38.89%).

En el primer elemento de análisis de esta categoría (los procedimientos de selección de beneficiarios), ninguno de los cuatro atributos de consistencia fue satisfecho por el programa, debido a que no se previeron actividades específicas para la selección de beneficiarios con actores responsables de realizarlas, tampoco se contempló un

mecanismo para asegurar que el proceso de dictaminación (desde la emisión de la convocatoria hasta la resolución) se realice con oportunidad.²⁸

En el segundo elemento del análisis, procedimientos para la entrega de los beneficios, el programa satisfizo dos de los cuatro atributos valorados. Se previeron actividades específicas para la entrega²⁹ y se especifican las modalidades, cantidades y la periodicidad de los entregables.³⁰ Sin embargo, no se especifican responsables específicos para realizar cada una de las actividades relacionadas con la entrega de los beneficios del programa, solamente al propio Instituto Municipal de las Juventudes. Tampoco se prevé un proceso de entrega oportuno y adecuado para las condiciones de la población que presenta el problema.

En el último elemento de análisis de la categoría, registro de la información de la gestión, solamente se satisfizo uno de los cuatro atributos valorados, relacionado con la existencia de registros sobre la cantidad de entregables (eventos) suministrados. Por otro lado, los registros del programa son pertinentes para alimentar los indicadores de gestión³¹, pero no para dar cuenta de algún aspecto relacionado con los resultados esperados con la intervención, es decir, con la reducción del índice de embarazos adolescentes, con la prevención de contagios por Infecciones de Transmisión Sexual (ITS), con la reducción de la tasa de abusos sexuales en la población joven del municipio de Zapopan o bien, con el combate de la violencia comunitaria en grupos prioritarios. Además, a pesar de que en el Manual de Procedimientos del Instituto de la Juventud se prevé como la última actividad relacionada con el programa la creación de una base de datos con los usuarios de dicho programa, esta actividad no cuenta con responsables específicos para realizarla. Ahora bien, los padrones de beneficiarios no cuentan con una clave única de identificación por beneficiario que no cambie en el tiempo. Conviene mencionar que en entrevista con personal del ayuntamiento de Zapopan, se mencionó que para algunas de las actividades realizadas por el Instituto

²⁸ En el Manual de Procedimientos del Instituto Municipal de las Juventudes de Zapopan, y en las ROP del programa no se establecen los mecanismos para realizar la selección de los beneficiarios de las charlas, talleres y otras actividades. A pesar de que en el manual referido se prevé como actividad la selección de las instituciones de educación media, media superior y superior donde se realizarán los talleres, foros, charlas sobre temas de Salud Sexual y/o Reproductiva; esta actividad no contempla la forma de seleccionar a las personas susceptibles de ser beneficiarias del programa (jóvenes entre 12 y 29 años que estudien o trabajen en el municipio).

²⁹ En el Manual de Procedimientos del Instituto Municipal de las Juventudes de Zapopan se contempla un diagrama de flujo con las siguientes actividades: 1. Seleccionar las instituciones educativas; 2. Socializar con las autoridades de la institución el programa (y elegir el lugar adecuado); 3. Adaptar el espacio con los insumos y detalles necesarios; 5. Iniciar el taller.

³⁰ En las ROP se prevén 140 horas de charlas o talleres, en modalidad presencial, virtual o híbrida, aplicadas en un lapso de 4 a 9 meses.

³¹ Los indicadores de gestión que emplea el programa son los siguientes. Indicador del SIZ: avance porcentual de los talleres y capacitaciones en materia de salud sexual y reproductiva brindados con respecto a la meta anual. Indicadores del Pbr: a) eventos realizados; b) realización de eventos del Instituto Municipal de la Juventud; y, c) realización de eventos de salud. Indicador de la MIR: eventos realizados para promover la salud mental y la educación sexual y reproductiva.

de las Juventudes de Zapopan, por falta de tiempo y personal, los registros sobre la cantidad de participantes era una cifra estimada.

La tercera categoría de análisis (marco de objetivos) se compone de los siguientes elementos: a) indicadores, sobre los cuales se valora que estén relacionados con todos los resultados y entregables previstos por el programa, que permitan medir válidamente los cambios en la población potencial y al menos una dimensión del desempeño (eficacia, eficiencia, economía o calidad), cuyos métodos de cálculo sean coherentes con los nombres de las métricas y las variables recuperen válidamente todos los factores relevantes de los objetivos a los que se asocian dichos indicadores; b) mecanismos de seguimiento, sobre ello se evalúa que el programa cuente con mecanismos formalmente establecidos que permitan identificar y corregir con oportunidad posibles desviaciones del programa y dar seguimiento tanto al suministro de los entregables como a la satisfacción de los beneficiarios; y, c) evaluación y procesos de mejora, como parte de este elemento de análisis se revisa que el programa cuente con mecanismos formalmente establecidos para planificar, coordinar o realizar investigaciones evaluativas y para la definición y seguimiento de los compromisos de mejora derivados de esas evaluaciones, además se analiza que se cuente con directrices específicas para definir los tipos de evaluación y su periodicidad de realización, así como para definir y seleccionar a los responsables de realizar evaluaciones, ya sean internas o externas.

Con relación a la tercera categoría valorada (*marco de objetivos*) se revisó la siguiente información: Matriz de Indicadores para Resultados (MIR); indicadores relacionados con el programa ¿Quién dijo sexo? del Sistema de Indicadores de Zapopan (SIZ) que se alinean con la Política de Desarrollo denominada “Integral del Bienestar” del Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza 2021-2024; y, Métricas del Presupuesto Basado en Resultados (Pbr) relacionadas con el monitoreo y seguimiento del programa. Por último, se revisó el documento Mecanismo del H. Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco para el Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora Derivados de las Evaluaciones del Desempeño de los programas públicos. En la siguiente tabla se presentan los indicadores relacionados con el programa, los cuales están establecidos en sistemas informáticos e instrumentos programáticos municipales.

Tabla 43. Métricas relacionadas con el programa ¿Quién Dijo Sexo?

Instrumento	Objetivo	Indicador	Método de cálculo
Sistema de Indicadores de Zapopan (SIZ)	Incrementar el desarrollo integral de las personas mediante programas, servicios, proyectos y acciones orientadas a evaluación y resultados.	Avance porcentual de talleres y capacitaciones en materia de salud sexual y reproductiva brindados con respecto a la meta anual.	((Talleres y capacitaciones en materia de salud sexual brindados en el año t)/(meta anual de talleres y capacitaciones)*100)

Instrumento	Objetivo	Indicador	Método de cálculo
Métricas del Presupuesto Basado en Resultados (Pbr)	Incrementar el desarrollo integral de las personas mediante programas, servicios, proyectos y acciones orientadas a evaluación y resultados	Eventos realizados.	(Número de eventos realizados / número de eventos estimados)*100
Métricas del Presupuesto Basado en Resultados (Pbr)	Incrementar el desarrollo integral de las personas mediante programas, servicios, proyectos y acciones orientadas a evaluación y resultados	Realización de eventos del instituto municipal de las juventudes de Zapopan, Jalisco.	(Número de eventos realizados / número de eventos programados)*100
Métricas del Presupuesto Basado en Resultados (Pbr)	Incrementar el desarrollo integral de las personas mediante programas, servicios, proyectos y acciones orientadas a evaluación y resultados.	Realización de eventos de salud.	(Número de eventos realizados / número de eventos programados)*100
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) ^{1/}	Realización de eventos de salud.	Eventos realizados para promover la salud mental y la educación sexual y reproductiva.	(Número de eventos realizados / número de eventos programados)*100

Fuente: elaboración propia con base en información del ejercicio 2023 del Sistema de Indicadores de Zapopan, el Presupuesto basado en Resultados, la Matriz de Indicadores para Resultados y las Reglas de Operación del programa ¿Quién dijo sexo? que fueron analizados por la ASEJ a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

1/ Indicador de nivel de Actividad 4.2 del Programa Presupuestario 13.7 Instituto de las Juventudes.

El programa ¿Quién dijo sexo? cumplió con un 16.67% de los atributos de consistencia valorados para la categoría de marco de objetivos, el porcentaje de satisfacción más bajo de las tres categorías analizadas, incluso más bajo que el porcentaje general de los programas evaluados (23.15%). De acuerdo con el análisis realizado, el programa incumplió con los cuatro atributos valorados para el elemento de análisis de los indicadores, ya que las métricas de Pbr y MIR no corresponden con una relación entre variables, sino con una sola variable, situación que afecta la coherencia entre sus nombres y sus métodos de cálculo (de los cuales se obtiene un porcentaje); por otro lado, los indicadores (MIR, Pbr y SIZ) solamente miden aspectos sobre la gestión del programa, pero no permiten medir válidamente los cambios en la población que presenta el problema. Además, los métodos de cálculo solamente relacionan los eventos realizados entre los programados, por lo tanto, no miden alguna dimensión del desempeño (eficacia, eficiencia, economía o calidad). Finalmente, las variables previstas en los métodos de cálculo de los indicadores del SIZ y del Pbr no recuperan válidamente todos los factores relevantes de los objetivos, ya que no permiten

dimensionar en qué medida se incrementa el desarrollo integral de las personas. En la siguiente tabla se presentan las valoraciones de cada uno de los elementos de análisis de la categoría marco de objetivos.

Tabla 44. Consistencia por elemento de análisis (categoría marco de objetivos) del programa ¿Quién Dijo Sexo?

Elemento de análisis	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por el programa ¿Quién Dijo Sexo?	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por todos los programas evaluados
Indicadores (instrumentos de medición)	0.00	22.22
Mecanismos de seguimiento	25.00	22.22
Evaluación y procesos de mejora	25.00	25.00
Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos	16.67	23.15

Fuente: elaboración propia con base en el análisis del grado de consistencia del marco de objetivos de los programas públicos implementados por el Ayuntamiento de Zapopan en el ejercicio fiscal 2023, que fueron analizados por la ASEJ a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

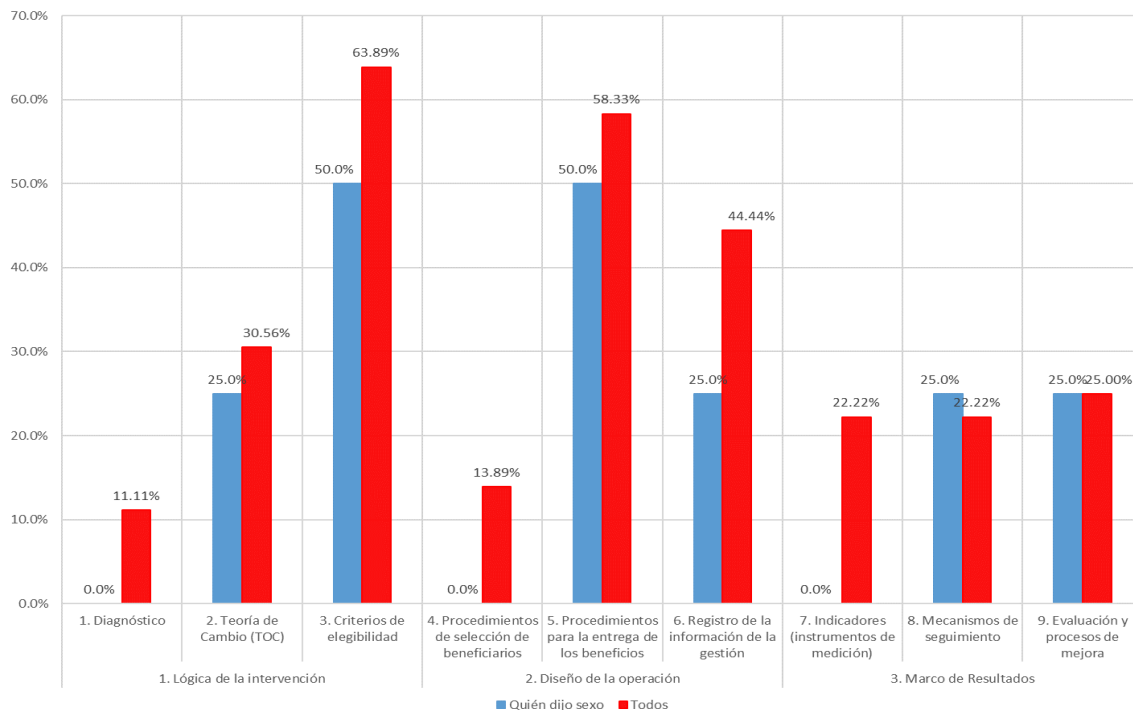
Con relación al elemento de análisis de mecanismos de seguimiento, el programa incumplió con tres de los cuatro atributos valorados. A pesar de que se contó con mecanismos de seguimiento del suministro de los entregables, toda vez que el manual de procedimientos del Instituto de las Juventudes plantea una como una de las actividades del programa "dar seguimiento del programa", y tanto las bases de datos como los indicadores permiten dar cuenta de la cantidad de eventos realizados, estos no permiten identificar y corregir posibles desviaciones del programa; por otro lado, no se establecieron mecanismos para dar cuenta de la satisfacción de los beneficiarios.

Respecto de la evaluación y los procesos de mejora, no se satisficieron tres de los cuatro atributos valorados. En las ROP del programa no se estableció un mecanismo de evaluación propio del programa. Por otro lado, aunque la entidad fiscalizada cuenta con un Programa Anual de Evaluación (PAE) por ejercicio fiscal en el que se prevé la programación de las evaluaciones externas a realizar durante el ejercicio fiscal correspondiente, no se prevé un esquema de evaluación que contemple directrices específicas para evaluar al programa con regularidad, sea de manera interna o externa; para definir los tipos de evaluación a realizar (resultados, procesos, desempeño, diseño, entre otros); su periodicidad; y a los responsables de hacerlo, ya sea dentro de la propia entidad fiscalizada o externamente. Así, el único atributo que se cumplió es con relación a la existencia de un mecanismo para la definición y seguimiento de los compromisos de mejora derivados de las evaluaciones, el cual se denomina

“Mecanismo para el Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora Derivados de la Evaluación del Desempeño Realizada a las Políticas Públicas, Planes, Programas, Proyectos, Matriz de Indicadores para Resultados y Recursos del Gasto Federalizado y Municipal Programable”.

A continuación se presenta un gráfico con la comparación de los resultados del programa *¿Quién dijo sexo?* y de los nueve programas evaluados por categoría y elemento de análisis. En siete elementos de análisis (diagnóstico, teoría de cambio, criterios de elegibilidad, procedimientos para la selección y procedimientos para la entrega de los beneficios, registros de la gestión e indicadores), el porcentaje de atributos cumplidos por el programa fue menor que el porcentaje general de consistencia. En uno de los elementos de análisis (evaluación y procesos de mejora) el programa obtuvo el mismo puntaje que el puntaje general, mientras que el restante (mecanismos de seguimiento) fue el único cuyo porcentaje fue ligeramente mayor al porcentaje general de consistencia.

Gráfico 5. Comparación en el porcentaje de atributos consistentes del programa *¿Quién Dijo Sexo?* y de todos los programas públicos evaluados, por elemento de análisis



Fuente: elaboración propia con base en el análisis del grado de consistencia de los programas públicos implementados por el Ayuntamiento de Zapopan para el ejercicio fiscal 2023, que fueron analizados por la ASEJ a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

Para determinar el desempeño en la provisión de los entregables del programa se revisó la información sobre los eventos realizados por el programa en el periodo 2022-2023; los datos de las Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2020-2070 del Consejo Nacional de la Población a fin de obtener información de la población entre 12 y 29 años de edad en el municipio de Zapopan; y, los datos del Sistema Interactivo de Consulta Educativa de la SEP, para obtener el número de estudiantes de los niveles secundaria, preparatoria y licenciatura del municipio. A partir de lo anterior se calculó la tasa de variación anual en el periodo 2022-2023 de los siguientes indicadores:

$$QeSE*100\ 000 = (QeSE/QaZ_i) *100\ 000$$

Donde:

$QeSE*100\ 000$ = Cantidad de eventos realizados por el programa en las escuelas del municipio de Zapopan por cada 100 000 estudiantes de los niveles secundaria, preparatoria y licenciatura.

i = año *iésimo*.

$QeSE$ = Cantidad de eventos realizados por el programa en escuelas en el municipio de Zapopan.

QaZ = Cantidad de alumnos en las escuelas secundaria, preparatoria y licenciatura en el municipio de Zapopan.

$$QeSP*100\ 000 = (QeSP/QpjZ_i) * 100\ 000$$

Donde:

$QeSP*100\ 000$ = Cantidad de eventos realizados por el programa en espacios públicos en el municipio de Zapopan por cada 100 000 personas del rango de edad de entre 12 y 29 años.

i = año *iésimo*.

$QeSP$ = Cantidad de eventos realizados por el programa en espacio público del municipio de Zapopan.

$QpjZ$ = Proyección de personas de 12 a 29 años de edad que viven en Zapopan ($QpjZ$).

El Instituto de las Juventudes de Zapopan realizó 58 eventos (charlas, talleres y actividades) para la capacitación y concientización en materia de salud sexual y reproductiva en las escuelas (de nivel secundario, preparatoria y licenciatura) en 2022,

mientras que para el año 2023 la cantidad fue significativamente menor (15). El Instituto realizó 12 eventos en espacios públicos en el año 2022 y 7 en el 2023. Por su parte, de acuerdo con las proyecciones de CONAPO, en 2022 la población del municipio entre 12 y 29 años fue de 486 503 personas y en el año 2023 de 487 017 personas; y, según el Sistema Interactivo de Consulta de la Estadística Educativa de la SEP, en el 2021 la cantidad de estudiantes en los niveles educativos de secundaria, preparatoria y licenciatura fue de 186 093 alumnos, y en el año 2023 incrementó a 193 559 estudiantes, como se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 45. Análisis de la eficacia en provisión de eventos realizados en espacios públicos y en escuelas por el programa ¿Quién dijo sexo?

Variables	2022	2023	TVA ^{1/}
Cantidad de eventos realizados por el programa en escuelas en el municipio de Zapopan (QeSE) ^{2/}	58	15	-74.14%
Cantidad de eventos realizados por el programa en espacio público del municipio de Zapopan (QeSP) ^{2/}	12	7	-41.67
Cantidad de alumnos en las escuelas secundaria, preparatoria y licenciatura en el municipio de Zapopan (QaZ) ^{3/}	186 093	193 559	4.01%
Proyección de la población de 12 a 29 años de edad que viven en Zapopan (QpjZ)	486 503	487 017	0.11%
Cantidad de eventos realizados por el programa en las escuelas del municipio de Zapopan por cada 100 000 estudiantes de los niveles secundaria, preparatoria y licenciatura. QeSE*100 000 = (QeSE/ QaZ)*100 000	31.17	7.75	-75.14%
Cantidad de eventos realizados por el programa en espacios públicos en el municipio de Zapopan por cada 100 000 personas del rango de edad de entre 12 y 29 años. QeSP*100 000 = (QeSP/ QpjZ)*100 000	2.47	1.44	-41.73%

Fuente: elaboración propia con base en la información del programa; de las proyecciones de la población de los municipios 1990-2040, del Consejo Nacional de Población; y, del Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa, SEP.

1/ Tasa de variación anual = [(valor final/valor inicial)-1]*100

2/ Se dividió el entregable en dos (eventos en escuelas y en espacio público) de acuerdo con la información de geolocalización en la base de datos proporcionada por el ente.

3/ La información del año 2022 corresponde al ciclo escolar 2022-2023 y la del año 2023 al ciclo 2023-2024.

De acuerdo con los datos presentados en la tabla anterior, se estimó que en el ejercicio fiscal 2022 el programa realizó 2.47 eventos en espacios públicos por cada 100 000 personas del municipio de Zapopan del rango de edad de entre 12 y 29 años, mientras que en el año 2023 se realizaron 1.44 eventos por cada 100 000 personas en dicho rango de edad del municipio. A partir de lo anterior, se estimó una tasa de variación anual (TVA) del -41.73%, en la cantidad de eventos en espacios públicos realizados

por el programa. Asimismo, el programa realizó 31.17 eventos en escuelas por cada 100 000 alumnos de los niveles secundaria, preparatoria y licenciatura en el municipio de Zapopan, mientras que en el año 2023 se realizó 7.75 eventos por cada 100 000 estudiantes en dichos niveles educativos, es decir una disminución anual del 75.14%, lo que representa una brecha de eficacia en el suministro de los entregables del programa.

Ahora bien, para dimensionar la eficiencia en la provisión de los entregables del programa ¿Quién dijo sexo?, se calculó la tasa de variación anual en el periodo 2022-2023 del siguiente indicador:

$$CPAE = [(CDIJ_i / CAIJ) + (VEAP_i / CAEP_i)]$$

Donde:

CPAE = Costo promedio real por evento realizado.

i = año *iésimo*.

CDIJ = Costo operativo del Instituto de la Juventud de Zapopan a precios 2023.

CAIJ = Cantidad de eventos realizados por los programas evaluados del Instituto de la Juventud de Zapopan.

VEAP = Valor económico de los eventos realizados por el programa a precios 2023.

CAEP = Cantidad de eventos realizados por programa.

El Instituto de las Juventudes de Zapopan realizó 70 eventos en el 2022 mientras que en el año 2023 se realizaron 22 eventos, con una tasa de variación anual de -68.57%. Por otro lado, el costo promedio real por evento realizado en 2022 fue de 15 159 pesos, y para el año 2023 aumentó a 17 930 pesos, lo que significa una variación promedio anual del 18.28%. En la siguiente tabla se presenta el cálculo del indicador mencionado.

Tabla 46. Costo promedio real de los entregables del programa de acuerdo con su Unidad Administrativa de adscripción (Instituto de la Juventud)^{1/}

Programa	Variable	2022	2023	TVA ^{2/}
¿Quién Dijo Sexo? ^{3/}	Cantidad de eventos realizados	70	22	-68.57%
	Costo promedio por evento realizado (a precios 2023)	15 159.36	17 930.34	18.28%

Programa	Variable	2022	2023	TVA ^{2/}
Siente ^{4/}	Cantidad de eventos realizados	64	65	1.56%
	Costo promedio por evento realizado (a precios 2023)	15 159.36	17 930.34	18.28%

Fuente: elaboración propia con base en la información sobre los padrones de beneficiarios, los eventos realizados y los costos operativos de los programas en el periodo 2021-2023, suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información. Para convertir los valores nominales o corrientes a valores reales o constantes de 2023, se utilizó el método del deflactor del PIB, base 2018.

1/ Dado que la entidad fiscalizada no remitió la información de los costos operativos desglosada por programa, el costo promedio por entregable para cada programa se obtuvo al dividir los costos operativos de su Unidad Administrativa de adscripción (capítulos 1 000, 2 000, 3 000 y 5 000), entre la cantidad de entregables de todos programas de esa Unidad Administrativa; y sumar a dicha cantidad el valor promedio de los entregables (capítulo 4 000) del programa específico.

2/ Tasa de variación anual = [(valor final/valor inicial)-1]*100.

3/ No aplica dado que en el año 2021 no operó el programa.

4/ El ejercicio 2021 se excluyó del análisis debido a que para ese año solamente se registraron dos eventos. La entidad fiscalizada informó que se debió a que en el periodo 2018-2021 el programa se enfocó en brindar atención psicológica y no en realizar eventos.

Con base en la información de la tabla anterior, se identificaron brechas de eficiencia en los entregables del programa ¿Quién dijo sexo?, debido a un aumento en el costo promedio real de cada evento realizado entre 2022 y 2023, lo que significa que aún descontando la inflación, al Ayuntamiento de Zapopan le costó más realizar cada evento del programa en dicho periodo.

A partir del presente hallazgo, se recomendó al Ayuntamiento de Zapopan, específicamente al Instituto de la Juventud, y a las áreas que corresponda: 1) revisar y modificar el diagnóstico y la teoría del cambio del programa para dimensionar el problema público a nivel municipal y cuantificar su población potencial; 2) recopilar información estadística y generar bases de datos sobre los cambios detonados en las personas beneficiadas a partir de los eventos realizados; 3) diseñar indicadores de desempeño válidos que permitan evaluar el cumplimiento de sus objetivos y el logro de sus resultados; y, 4) diseñar e implementar mecanismos de seguimiento y de evaluación que permitan detectar y corregir posibles desviaciones de los objetivos y rendir cuentas sobre sus resultados. Lo anterior permitiría satisfacer lo establecido en los numerales CUARTO, QUINTO y SEXTO de los Lineamientos para la Construcción y Diseño de Indicadores de Desempeño mediante la metodología de Marco Lógico emitidos por el CONAC, en el sentido de orientar el programa hacia resultados y medir el avance en la entrega de sus bienes y servicios; así como lo señalado en el artículo 83, fracción II, inciso d) de la Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco

y sus Municipios en el sentido de que para la operación de los programas públicos se contemplen reglas de operación (ROP), un diagnóstico, una matriz de indicadores de resultados y un padrón de beneficiarios público de fácil consulta; y con el artículo 27 bis de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco, el cual establece el contenido mínimo de las ROP que formulen los municipios.

Como respuesta a la recomendación, la entidad fiscalizada presentó una justificación en la que comunicó que el programa *¿Quién dijo sexo?* dejará de operar debido a una reestructuración organizacional implementada con el cambio de administración en el municipio, y mencionó que *los temas relacionados con la salud reproductiva y la planificación familiar serán atendidos de manera más eficiente por el Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud Jalisco (OPD SSJ)*, el cual, de acuerdo con su Manual de Organización, *tiene la función de garantizar una atención integral en materia de salud sexual y reproductiva*. Además, como otro de los argumentos, enlistó una serie de funciones (y las unidades administrativas responsables de realizarlas) relacionadas con la salud sexual y reproductiva de dicho OPD. Añadió que lo anterior *responde a la necesidad de optimizar los recursos municipales y evitar la duplicidad de esfuerzos*, e indicó que *el Instituto de la Juventud de Zapopan asumirá un rol activo como enlace* entre las y los beneficiarios del programa y las instancias correspondientes, a fin de asegurar que la población joven reciba la atención adecuada en materia de salud sexual y reproductiva. Por último, señaló que con dicha estrategia, *el municipio garantiza que las personas continúen recibiendo servicios especializados a través de una red consolidada de atención en salud, al tiempo que se enfoca en fortalecer y diversificar otras iniciativas orientadas al bienestar integral de la juventud en Zapopan*.

Como evidencia, la entidad fiscalizada refirió al Manual de Organización del Organismo Público Descentralizado de Servicios de Salud Jalisco y adjuntó el vínculo electrónico a la página de internet donde se encuentra publicado, el cual contiene la estructura orgánica y las funciones del OPD SSJ. A pesar de que la evidencia proviene de una fuente de información válida, (la página de internet del gobierno del estado de Jalisco) no es suficiente para justificar la imposibilidad de atender la recomendación, ya que no se demuestra que en efecto el programa municipal dejará de operar. Al respecto, este órgano fiscalizador revisó el anexo III Matrices de Indicadores para Resultados del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2025 del gobierno municipal de Zapopan, que se encuentra disponible públicamente en la página de internet de dicho ente, y se confirmó que ya no se contempla el indicador eventos realizados para promover la salud mental y la educación sexual y reproductiva en la MIR del programa presupuestario “13.6 Instituto de las Juventudes de Zapopan”, por lo tanto, se tiene por confirmada la desaparición del programa, y justificada la inaplicabilidad de la recomendación.

Recomendación 23-DAD-PR-006-712000-A-02

El artículo 8 de la *Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco* (en lo sucesivo Ley de Desarrollo Social) establece que los gobiernos municipales deben cumplir y hacer cumplir los derechos sociales en todas sus funciones y actividades. Por su parte, la *Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco*, contempla en su artículo 37, fracción II, que los Ayuntamientos tienen la obligación de aprobar y aplicar su presupuesto de egresos, bandos de policía y gobierno, reglamentos y disposiciones de observancia general que organicen la administración pública municipal; y que regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia.

Por otro lado, de acuerdo con los artículos 9 y 10 de la Ley de Desarrollo Social toda persona tiene derecho a ser beneficiada por programas de desarrollo social y toda persona en situación de vulnerabilidad tiene derecho a recibir apoyos y servicios orientados a disminuir su desventaja y a contar con una mejor calidad de vida. En este sentido, el artículo 53, fracción XXIII, del *Reglamento de la Administración Pública Municipal de Zapopan, Jalisco* (en lo sucesivo Reglamento de la Administración Pública) establece que es atribución de la Coordinación General de Construcción de Comunidad establecer programas y becas para otorgar diversos apoyos a los estudiantes de bajos recursos.

Adicionalmente, el artículo 83, fracción II, inciso d), de la *Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios* (en lo sucesivo Ley de Planeación); y el artículo 34, fracción II, inciso d), del *Reglamento de Planeación Participativa para el Municipio de Zapopan, Jalisco* (en lo sucesivo Reglamento de Planeación de Zapopan), establecen que para la operación de cada programa público se debe contemplar la elaboración de Reglas de Operación (ROP), un diagnóstico, la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y el padrón de beneficiarios público y de fácil consulta.

Asimismo, el artículo 27 de la Ley de Desarrollo Social establece que los municipios deben elaborar y publicar las Reglas de Operación de los programas de desarrollo social municipales a implementar en su gaceta municipal u órgano oficial de difusión. Además, el artículo 27 Bis de la misma Ley prevé que las ROP que formulen los municipios deben contener la siguiente información sobre el programa: nombre del programa; presupuesto a ejercer; objetivos; problema público que atiende; cobertura geográfica; población o grupo objetivo; tipos de apoyo; montos y topes máximos; criterios de elegibilidad y requisitos; criterios de selección; instrumentación del programa; mecanismos de verificación de resultados; indicadores de seguimiento; y, difusión del padrón único de beneficiarios, entre otros aspectos.

Por su parte, la *Guía para la Elaboración de las Reglas de Operación 2023* de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana del Gobierno del Estado de Jalisco, prevé que las ROP deben contener la descripción del problema público y la intervención, los objetivos, la población potencial y objetivo, la cobertura geográfica del programa, las características de los apoyos, los procedimientos de la selección de los beneficiarios, los procesos de operación o instrumentación, los indicadores de resultados y de valor público, los mecanismos de seguimiento y monitoreo, los mecanismos de evaluación, los padrones de beneficiarios y la convocatoria del programa. Con relación a lo anterior, la *Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados* emitida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), contempla que para la construcción de una Matriz de Indicadores para Resultados es necesario identificar y definir el problema que se busca resolver. Para ello, se puede usar la herramienta del árbol de problemas y objetivos, cuya construcción debe partir del diagnóstico realizado sobre el tema, el cual muestra evidencia empírica del problema.

Ahora bien, el artículo 35 de Ley de Desarrollo Social contempla que la planeación, aplicación y distribución de los recursos destinados a financiar los programas de desarrollo social, deben basarse en indicadores y lineamientos generales de eficacia, eficiencia y calidad en la prestación de los servicios.

Al respecto, el numeral CUARTO de los *Lineamientos para la Construcción y Diseño de Indicadores de Desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico*, emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), establece que los indicadores de desempeño de los programas operados por los entes públicos deben considerar, para su generación, homologación, actualización y publicación, la Metodología de Marco Lógico a través de la MIR. Asimismo, el numeral QUINTO de los Lineamientos contempla que los indicadores de desempeño deben permitir la verificación del nivel de logro alcanzado por el programa. Por su parte, el numeral SEXTO de dichos Lineamientos establece que los indicadores deben ser estratégicos y de gestión. Los estratégicos deben medir el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y programas presupuestarios; además de contribuir a fortalecer o corregir la orientación de los recursos. Los de gestión deben medir el avance y el logro en procesos y actividades; esto es, sobre la forma que se generan y entregan los bienes y servicios públicos. Adicionalmente, este numeral establece que los indicadores deben considerar alguna de las siguientes dimensiones: eficacia, eficiencia, economía o calidad.

Con base en estos criterios y a partir de la evidencia recabada, se obtuvo el siguiente hallazgo:

Se identificaron las siguientes inconsistencias en el diseño del programa Zapopan ¡Presente!: el programa carece de una definición precisa del problema que busca atender y sus consecuencias, de una definición y cuantificación precisa de la población que presenta el problema y de una cuantificación precisa de la población objetivo; carece de mecanismos para seleccionar a los beneficiarios del programa y de indicadores que permitan medir los cambios generados en la población que presenta el problema; los mecanismos de seguimiento no permiten identificar ni corregir posibles desviaciones en el cumplimiento de sus objetivos; y carece de mecanismos de evaluación con directrices específicas para evaluar al programa con regularidad. Dichas inconsistencias perjudicaron el desempeño del Ayuntamiento de Zapopan en el suministro de los apoyos del programa en dos sentidos: 1) a pesar de que se registró un aumento en el porcentaje de alumnos inscritos en escuelas públicas de educación básica que fueron beneficiados por el programa en el periodo 2021-2023, no fue posible determinar con precisión la eficacia en los resultados del programa al no contar con información sobre los cambios generados en la población que presentó el problema de abandono escolar en el nivel de educación básica; y, 2) se registró una disminución en la eficiencia con la que se suministraron los apoyos del programa pues el costo promedio real por paquete escolar entregado incrementó 32.39% en promedio cada ciclo escolar, durante el periodo analizado.

De acuerdo con el apartado de antecedentes del programa, previsto en las ROP 2023, en 2016 el Ayuntamiento de Zapopan implementó por primera ocasión el programa Zapopan ¡Presente!, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las familias zapopanas con integrantes estudiantes en instituciones públicas de educación básica; y cuya prioridad era contribuir a que niñas, niños y adolescentes en el municipio no abandonaran la escuela por falta de recursos económicos para la adquisición de uniformes, zapatos y materiales escolares. Así, desde el ciclo escolar 2016-2017, el Ayuntamiento de Zapopan entrega anualmente como parte del programa paquetes escolares que incluyen uniformes y mochilas con útiles para estudiantes de instituciones públicas que cursan la educación básica (nivel inicial, preescolar, primaria y secundaria) en Zapopan. Las características principales del programa se presentan a continuación.

Tabla 47. Características del programa Zapopan ¡Presente!

Elemento de análisis	Descripción
Problema público	Abandono escolar de niñas, niños y adolescentes del municipio de Zapopan por falta de recursos económicos para la compra de uniformes, zapatos y materiales escolares.

Elemento de análisis	Descripción
Población potencial	<i>Conforme a los datos del Sistema Interactivo de Consulta de Estadística de la Secretaría de Educación Jalisco (sic), los niños, niñas y adolescentes del grupo de edad de 3 a 14 años que cursaron la educación inicial, preescolar, primaria y secundaria en instituciones públicas del municipio de Zapopan son 194 411, al ciclo escolar 2021-2022.</i>
Población objetivo	<i>Beneficiar a 150 000 niños, niñas y adolescentes que cursen la educación inicial, preescolar, primaria y secundaria en instituciones públicas del municipio de Zapopan, conforme a las solicitudes enviadas por los planteles escolares.</i>
Objetivo general	<i>Brindar apoyos en especie en favor de la equidad educativa para niñas, niños y adolescentes estudiantes de instituciones públicas del municipio de Zapopan; contribuyendo a la permanencia y a la eficiencia terminal en estos niveles educativos.</i>
Objetivos específicos	<i>I. Apoyar la economía de las familias con miembros que estudien en instituciones públicas de educación básica. II. Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo humano de las personas o familias en dicha situación. III. Fomentar y promover siempre los temas educativos; sobre todo la educación básica, a las y los niños y jóvenes o familias en situación de pobreza, con el fin de estimular su inscripción y asistencia formal y continua a la escuela, así como incentivar la terminación de dichos niveles. IV. Dotar de kits escolares a las niñas, niños y adolescentes estudiantes de instituciones públicas de educación básica en el municipio.</i>
Tipo de apoyo	<i>En especie [paquetes escolares con uniformes y mochilas con útiles].</i>
Cantidad y periodicidad	<i>Un kit escolar [paquete escolar] por alumno. Fin del ciclo escolar 2022-2023 e inicio del ciclo escolar 2023-2024.</i>

Fuente: elaboración propia con información de las Reglas de Operación del programa, vigentes durante el ejercicio fiscal 2023.

Con el propósito de determinar en qué medida la consistencia del programa *Zapopan ¡Presente!*, incidió en el logro de sus resultados se aplicó un instrumento de valoración diseñado con base en los *Términos de Referencia de la Evaluación de Consistencia y Resultados* del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Dicho instrumento se dividió en tres categorías de análisis: lógica de intervención; diseño de la operación; y, marco de objetivos. A su vez, cada categoría se integró por tres elementos de análisis y cada elemento se compuso de cuatro atributos de consistencia; los cuales suman un total de 36 atributos de consistencia que fueron valorados en cada programa público. A partir de la valoración, se calculó el porcentaje de atributos de consistencia que fueron satisfechos por cada categoría de análisis definida; así como el porcentaje general de atributos de consistencia satisfechos por programa. Los resultados se presentan en la siguiente tabla.

Tabla 48. Consistencia ^{1/} por categoría de análisis de los programas públicos evaluados

Programas	Categorías de Análisis		
	Lógica de la Intervención	Diseño de la Operación	Marco de Objetivos
Zapopan Presente	33.33	58.33	41.67
Mi Estancia Zapopan	50.00	50.00	25.00
Comedores Comunitarios	50.00	50.00	25.00
Apoyos 60 64	33.33	50.00	25.00
Zapopan Con Ellas	50.00	16.67	16.67
Nos Toca Cuidar	33.33	25.00	25.00
Zapopan Mi Colonia	8.33	50.00	16.67
Siente	33.33	25.00	16.67
Quién Dijo Sexo	25.00	25.00	16.67
Consistencia por categoría	35.19	38.89	23.15

Fuente: elaboración propia con base en la valoración de consistencia realizada a los programas públicos del Ayuntamiento de Zapopan en el ejercicio fiscal 2023, que se orientan a la atención de grupos vulnerables, a la atención de la niñez y juventud y que forman parte del Sistema Integral de Cuidados, alineados con las Políticas de Desarrollo “Integral del Bienestar” y “Prevención y Atención Interinstitucional de Conductas Antisociales”, establecidas en el Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza 2021-2024. Análisis realizado a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

1/ Para determinar la consistencia se contabilizaron las respuestas afirmativas para los atributos y se dividieron entre el total de atributos evaluados, ya sea en la categoría, en el programa, o en su combinación.

De acuerdo con la tabla anterior, el programa *Zapopan ¡Presente!* obtuvo mayores niveles de consistencia en comparación con el porcentaje general de los programas. Mientras que el programa satisfizo 44.44% de los atributos de consistencia; el porcentaje general de los programas fue de 32.41% de los atributos. Por otro lado, en la categoría *lógica de la intervención*, que fue la menos consistente, el programa satisfizo únicamente el 33.33% de los atributos valorados. Por su parte, en la categoría de *marco de objetivos* se satisfizo el 41.67% de los atributos valorados. Por el contrario, la categoría de *diseño de la operación* fue en la que el programa obtuvo el mayor porcentaje de consistencia con 58.33%.

Ahora bien, los elementos del diseño del programa fueron valorados a partir de evidencia documental remitida por el Ayuntamiento de Zapopan (instrumentos normativos, instrumentos programáticos, manuales, registros administrativos, entre otros). Para identificar los elementos de análisis relacionados con la primera categoría

(*lógica de intervención*) se revisó el documento de *Diagnóstico* para el programa *Zapopan ¡Presente!* y sus Reglas de Operación (ROP), correspondientes al ejercicio fiscal 2023.

A partir de lo identificado en dichos documentos, se calcularon los porcentajes de consistencia de los tres elementos de análisis contemplados en la *lógica de intervención*: diagnóstico, teoría de cambio y criterios de elegibilidad. Sobre el *diagnóstico* se analizó si se prevé un problema público con causas y consecuencias; si se cuantifica y caracteriza a una población potencial coherente con el problema identificado; y, si se define una población objetivo coherente con la potencial y con el problema. Sobre la *teoría de cambio* se analizó si los apoyos del programa son coherentes con las causas del problema; si son pertinentes y suficientes para lograr los resultados esperados; si se prevén supuestos válidos para lograr dichos resultados; y, si los objetivos describen cambios positivos en la población que presenta el problema. Por último, se analizó si en los *criterios de elegibilidad* se especifican las características necesarias para acceder a los apoyos del programa; si son coherentes con el problema y con la población potencial; y, si los requisitos son coherentes con dichos criterios. En la siguiente tabla se presentan los resultados de la valoración sobre los tres elementos analizados acerca de la *lógica de intervención*.

Tabla 49. Consistencia por elemento de análisis (categoría lógica de la intervención) del programa Zapopan ¡Presente!

Elemento de análisis	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por el programa Zapopan ¡Presente!	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por todos los programas evaluados
Diagnóstico	0.00	11.11
Teoría de Cambio (TOC)	25.00	30.56
Criterios de elegibilidad	75.00	63.89
Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos	33.33	35.19

Fuente: elaboración propia con base en el análisis del grado de consistencia de la *lógica de intervención* de los programas públicos implementados por el Ayuntamiento de Zapopan en el ejercicio fiscal 2023, que fueron analizados por la ASEJ a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

A partir de la valoración se identificó que la *lógica de intervención* fue la categoría menos consistente del programa, pues el porcentaje de atributos cumplidos fue de 33.33%. En este sentido, el elemento de análisis peor valorado fue el *diagnóstico*, pues el programa incumplió con todos los atributos valorados; por su parte, en la teoría de cambio del programa el resultado fue de 25.00% (un atributo satisfecho de cuatro).

Para esta categoría, el elemento de análisis de *criterios de elegibilidad* del programa fue el que cumplió la mayor cantidad de atributos de consistencia, ya que *Zapopan ¡Presente!* satisfizo el 75.00% de ellos.

La valoración de consistencia de su diagnóstico reflejó que el programa *Zapopan ¡Presente!* incumplió con los cuatro atributos valorados, pues carece de una identificación clara de las consecuencias del problema público que se intenta atender (abandono o deserción escolar debido a la falta de recursos económicos para la adquisición de uniformes, zapatos y materiales escolares) y su evolución a través del tiempo en el municipio. Por otro lado, no se definió con precisión la población potencial, ya que en el apartado de la definición del problema público de las ROP se hace referencia a 117 mil 290 niños y niñas de 3 a 14 años de edad en condiciones de alta y muy alta desigualdad,³² mientras que en el apartado específico de población potencial de las mismas ROP, dicha población corresponde con 194 mil 411 niños, niñas y adolescentes del grupo de edad de 3 a 14 años que cursaron educación inicial, preescolar, primaria y secundaria en instituciones públicas del municipio de Zapopan en el ciclo escolar 2021-2022, esta última definición no contiene una condición negativa que deba ser atendida. Ahora bien, a pesar de que la población objetivo (150 mil niños, niñas y adolescentes que cursen educación inicial, preescolar, primaria y secundaria en instituciones públicas del Municipio de Zapopan) podría corresponder con un subconjunto de alguna de las poblaciones potenciales definidas ya que la cantidad de personas que se prevé atender es menor, esta tampoco presenta un problema público que necesite ser atendido.

Ahora bien, dado que se desconoce la magnitud de la problemática del programa, se estimó el porcentaje de abandono escolar en el municipio de Zapopan a partir de la información disponible en el Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa, de la Secretaría de Educación Pública (SEP); y, de las estimaciones disponibles en la *Reconstrucción y proyecciones de la población de los municipios 1990-2040*, del Consejo Nacional de Población (CONAPO), para el periodo 2015-2023.³³ Con base en

³² En las ROP se menciona que de acuerdo con el Atlas de Desigualdad del Instituto de Información Estadística y Geográfica (IIEG), en Zapopan viven 570 659 personas en condiciones de alta y muy alta desigualdad, de las cuales 117 290 son niños y niñas de 3 a 14 años (rango de edad en el que se cursa la educación básica). Sin embargo, de acuerdo con el problema público del programa la condición negativa que presenta este grupo poblacional es su propensión a abandonar la escuela por falta de recursos económicos; no su condición de desigualdad, la cual constituye una problemática distinta. La desigualdad es una condición que describe la inequidad en la distribución de los bienes, ingresos, servicios, entre otros factores, y que se presenta en una población, país, grupo o región. Para dimensionar esta condición se contemplan distintos factores de manera que se sinteticen las disparidades presentes en toda la población, grupo o país analizado, siendo la propia población o país el referente de sus disparidades; es decir, la desigualdad no se presenta únicamente en un sector específico de la población sino en toda. Por otra parte, los apoyos del programa tampoco se focalizan en alguna de las poblaciones mencionadas en el problema público; pues la población potencial y objetivo no contemplan personas que presenten una condición negativa que se busque revertir con la implementación del programa.

³³ Se analizó este periodo debido a que el programa *Zapopan ¡Presente!*, empezó a operar en el municipio en el año 2016.

dicha información, se calculó el total de personas que salieron del rango de edad en el que se cursa la educación básica,³⁴ de 05 a 14 años, durante el periodo 2015-2023. La diferencia entre el total de personas entre 05 y 14 años de edad en un año y el total del siguiente año fue considerada como la cantidad de personas que dejaron de estar en el rango de edad para cursar la educación básica. Asimismo, se estimó la cantidad de alumnos matriculados en educación básica que se dieron de baja de un ciclo escolar a otro a partir de la diferencia entre la cantidad de alumnos matriculados en un ciclo escolar respecto de la cantidad de alumnos matriculados en el ciclo anterior, y el resultado fue considerado como la cantidad de alumnos matriculados que se dieron de baja de la escuela. Por último, para obtener la cantidad de alumnos que abandonaron la escuela se restó el total de personas que salieron del rango de 05 a 14 años de edad al total de alumnos matriculados que se dieron de baja de escuelas públicas y privadas durante el periodo 2015-2023.

Tabla 50. Estimación del porcentaje de abandono escolar en el municipio de Zapopan, correspondiente al periodo 2015-2023

Variables	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TMVA ^{1/}
Total de personas entre 05 y 14 años en Zapopan (TP _t)	239 164	238 788	238 242	237 602	236 815	235 898	234 676	233 080	231 279	-0.42%
Total de personas que salieron del rango de 05 a 14 años de edad TPs _t = (TP _{t-1} -TP _t)	NA	376	546	640	787	917	1 222	1 596	1 801	25.08%
Total de alumnos matriculados en escuelas públicas y privadas de educación básica ^{2/} (TAm _t)	237 880	236 609	231 881	233 085	231 685	228 824	229 812	226 571	223 966	-0.75%

³⁴ De acuerdo con la Secretaría de Educación Pública, el rango de edad para cursar educación básica es de los 3 a los 14 años. La educación preescolar se cursa a partir de los 3 años, la educación primaria a partir de los 6 años y la educación secundaria a partir de los 12 años de edad. Para obtener el porcentaje de abandono escolar en la educación básica, únicamente se contempló el último año de preescolar (cursado a los 5 años) debido a que las proyecciones poblacionales disponibles en CONAPO se publican por grupos quinquenales (0 a 04 años, 05 a 09 años, 10 a 14 años y así sucesivamente).

Variables	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TMVA ^{1/}
Bajas de alumnos matriculados de educación básica ^{3/} (escuelas públicas y privadas) BAm _t = (TAm _{t-1} -TAm _t)	NA	1 271	4 728	-1 204	1 400	2 861	-988	3 241	2 605	10.80%
Cantidad de alumnos que abandonaron la escuela ^{4/} QAae _t = (BAm _t -TPsr _t)	NA	895	4 182	-1 844	613	1 944	-2 210	1 645	804	-1.52%
Porcentaje de abandono escolar PAe _t = (QAae _t /TAm _{t-1})*100	NA	0.38%	1.77%	-0.80%	0.26%	0.84%	-0.97%	0.72%	0.35%	-0.83%

Fuente: elaboración propia con información de la *Reconstrucción y proyecciones de la población de los municipios 1990-2040*, del Consejo Nacional de Población; y con información del Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa, de la Secretaría de Educación Pública correspondiente al periodo 2015-2023.

1/ TMVA: Tasa media de variación anual = [(valor final/valor inicial) ^{1/t} -1]*100, donde t=periodos transcurridos entre el valor inicial y el valor final.

2/ Para calcular esta variable, se contabilizaron los alumnos matriculados en escuelas públicas y privadas de los niveles de primaria y secundaria; en el nivel preescolar únicamente se consideraron los alumnos de tercer grado, para que los datos educativos fueran comparables con los poblacionales. Para asociar los ciclos escolares con los años calendario, se consideró el inicio del ciclo escolar como referente del año, por ejemplo la matrícula del ejercicio 2016 corresponde al ciclo escolar 2016-2017.

3/ En esta variable se contabiliza el total de alumnos de educación básica que se dieron de baja de escuelas públicas y privadas. Los valores negativos en esta variable reflejan que para ese año hubo más ingresos o altas que bajas de alumnos en las escuelas del municipio de Zapopan.

4/ En esta variable se estima la cantidad de alumnos que pudieron abandonar la escuela, dado que se dieron de bajar, pero no dejaron el rango de edad para cursar la educación básica; es decir, solo se contemplan los alumnos que abandonaron la escuela por cualquier factor no relacionado con su transición a otro nivel educativo.

De acuerdo con las estimaciones realizadas, el total de personas de 05 a 14 años de edad en el municipio disminuyó en promedio 0.42% cada año en el periodo analizado, lo cual significa que cada año hubo una menor cantidad de población en edad de cursar la educación básica. En este sentido, según el cálculo realizado, el total de personas que salieron de este rango de edad incrementó considerablemente en el municipio pues su tasa media de variación anual fue de 25.08%. Por su parte, el total

de alumnos matriculados tanto en escuelas públicas como en escuelas privadas de educación básica descendió 0.75% en promedio cada año; lo cual podría tener relación con la reducción presentada en el total de personas de 05 a 14 años de edad en el municipio. Sin embargo, la disminución en el total de alumnos matriculados fue mayor que en la cantidad de personas en dicho rango de edad, lo cual podría ser un indicio de abandono escolar pues aunque se desconocen los factores por los cuales los alumnos abandonaron la escuela, estos no se relacionan con la transición natural que existe entre niveles educativos; es decir, aquellos que egresan de las escuelas y pasan al siguiente nivel. Por este motivo, la diferencia entre el total de personas que salieron del rango de edad de 05 a 14 años y el total de bajas de alumnos matriculados puede ser considerada como abandono escolar. Adicionalmente, el total de alumnos matriculados en educación básica que se dieron de baja aumentó 10.80% en promedio cada año; mientras que la cantidad de alumnos que abandonaron la escuela, por factores no asociados con el rango de edad, disminuyó 1.52% en promedio cada año.

Sobre el porcentaje de abandono escolar en el periodo de análisis, se registró una disminución promedio de 0.83% cada año. El porcentaje más alto de abandono escolar en Zapopan se presentó en 2017, año en el que este fue de 1.77%; mientras que el porcentaje más bajo de abandono escolar se dio durante los años 2018 y 2021 en los cuales dicho porcentaje fue negativo; con lo cual se podría inferir que no hubo abandono. Sin embargo, dado que la cantidad de ingresos en la matrícula superó el total de personas que se dieron de baja de la escuela debido a que dejaron de estar en el rango de edad para cursar la educación básica, en dichos años no fue posible determinar el abandono escolar por factores distintos al rango de edad. De cualquier manera, en el resto de los años analizados, con excepción de 2017, el porcentaje de abandono escolar se mantuvo por debajo de 1.00%. Con base en lo anterior, se determinó que la magnitud del problema es sumamente pequeña, además de que ha ido en decremento a pesar de que este no ha sido constante.

Por otro lado, en el análisis realizado acerca de la consistencia en la *teoría de cambio* del programa, se identificó que los apoyos otorgados son pertinentes pero insuficientes para lograr todos los resultados esperados (contribuir a que los estudiantes de instituciones públicas de educación básica en Zapopan puedan continuar y concluir sus estudios; apoyar la economía de las familias; y, contribuir a romper el ciclo intergeneracional de la pobreza). Además, no se prevén supuestos válidos para el logro de los resultados, pues los previstos en la MIR del programa para lograr su *fin* y *propósito* no son situaciones externas a la gestión del programa, en ambos casos el supuesto es que *se dispone de suficiencia presupuestal, y el convenio con el gobierno del estado para la entrega del beneficio del programa*. Debido a la imprecisión en la definición de una única población potencial, se determinó que los objetivos en el nivel de resultados no describen cambios positivos directos en la población potencial o indirectos en poblaciones claramente relacionadas con la potencial. Por estos motivos,

el porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por el programa en relación con la teoría de cambio fue de 25.00%, ya que solamente se cumplió con el atributo que valora que las características del apoyo (paquetes escolares) se vinculen con una de las causas del problema (falta de recursos económicos para la adquisición de materiales escolares).

Sobre los *criterios de elegibilidad*, estos no fueron congruentes con la definición del problema público pues no contemplan la forma de seleccionar a la población que es susceptible de abandonar sus estudios de educación básica. Dichos criterios consisten en ser alumna o alumno de educación básica (inicial, preescolar, primaria y secundaria) en instituciones públicas del municipio de Zapopan y formar parte de la matrícula educativa que envía el director de la escuela, o persona que designe la escuela como enlace, en los tiempos y formas que defina la Dirección de Programas Sociales Municipales. Dado que este fue el único atributo de consistencia que no se cumplió en este elemento de análisis, el porcentaje obtenido por el programa fue de 75.00%.

Por otro lado, con el objetivo de identificar los atributos de consistencia de la categoría *diseño de la operación*, se revisaron las Reglas de Operación del programa vigentes durante el ejercicio fiscal 2023, así como el *Manual de Procedimientos* de la Dirección de Programas Sociales Municipales, vigente durante el mismo ejercicio fiscal, el cual contiene un procedimiento en el que se describen las actividades relacionadas con la provisión de los entregables del programa *Zapopan ¡Presente!*. A partir de lo identificado en dichos documentos, se calcularon los porcentajes de consistencia de los tres elementos de análisis contemplados en esta categoría: procedimientos de selección de beneficiarios; procedimientos para la entrega de los beneficios; y, registro de la información de la gestión.

Con relación a los *procedimientos de selección de beneficiarios* se analizó si se prevén actividades específicas y suficientes para describir el proceso para dicha selección, así como los responsables de llevarlas a cabo; si se contempla un proceso de dictaminación oportuno; y, si la mecánica de selección de los beneficiarios es congruente con la población potencial. Con relación a los *procedimientos para la entrega de los beneficios* se analizó si se contemplan actividades específicas para suministrar los apoyos, así como sus responsables; si se prevé un proceso de entrega oportuno y adecuado para la población que presenta el problema; y, si se especifican claramente las modalidades, cantidades y periodicidad de entrega de los apoyos. Respecto del *registro de la información de la gestión* se analizó si se definen responsables de realizar las actividades para registrar la información que deriva de la operación del programa; si los registros sobre su gestión permiten identificar los apoyos suministrados y son pertinentes para alimentar sus indicadores; y, si los padrones de beneficiarios cuentan con una clave única para identificar a quienes participan en el programa. En la siguiente tabla se presentan los porcentajes de consistencia sobre el *diseño de la operación*.

Tabla 51. Consistencia por elemento de análisis (categoría diseño de la operación) del programa Zapopan ¡Presente!

Elemento de análisis	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por el programa Zapopan ¡Presente!	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por todos los programas evaluados
Procedimientos de selección de beneficiarios	25.00	13.89
Procedimientos para la entrega de los beneficios	75.00	58.33
Registro de la información de la gestión	75.00	44.44
Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos	58.33	38.89

Fuente: elaboración propia con base en el análisis del grado de consistencia del diseño de la operación de los programas públicos implementados por el Ayuntamiento de Zapopan en el ejercicio fiscal 2023, que fueron analizados por la ASEJ a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

Se identificó que el programa tuvo un mayor porcentaje de consistencia (58.33%) que el porcentaje general (38.89%) en el *diseño de la operación*. El elemento de análisis de los procedimientos de selección de beneficiarios fue el que obtuvo los menores porcentajes de consistencia en esta categoría (25.00%). Por otro lado, los procedimientos para la entrega de los beneficios del programa satisficieron tres de los cuatro atributos de consistencia valorados (75.00%); de igual forma, en el registro de la información sobre la gestión del programa se satisfizo el 75.00% de los atributos valorados.

Con relación a los *procedimientos de selección*, se identificó que a pesar de que en el manual de Procedimientos de la Dirección de Programas Sociales Municipales se prevén los responsables de realizar las actividades de selección de beneficiarios, estas son insuficientes para describir de manera detallada cómo se realiza dicha selección. Además no se identificó algún mecanismo que dé certeza sobre la oportunidad del proceso de dictaminación. Al respecto, en entrevista con personal del Ayuntamiento de Zapopan se mencionó que los alumnos de todas las escuelas públicas solicitantes del programa reciben sus paquetes escolares cada año. Sin embargo, las escuelas que no envían su información en tiempo pueden no resultar beneficiarias del programa si no se cuenta con suficiencia presupuestal en el momento de la solicitud, pero generalmente todas las escuelas que solicitan el apoyo forman parte del programa. En otras palabras, no se realiza una selección de beneficiarios pues todo aquel que solicite el apoyo lo recibe.

Por otro lado, la principal fortaleza del programa en el diseño de su operación fueron los procedimientos para la entrega de los beneficios al cumplir con el 75.00% de los atributos valorados, pues se definieron actividades específicas para entregar los paquetes escolares, así como los responsables de llevarlas a cabo.³⁵ Además, la información sobre el apoyo otorgado (modalidades, cantidades y periodicidad de entrega) se plantea con claridad en las ROP. Así, el único atributo que no se cumplió fue sobre la existencia de un mecanismo que dé certeza de la entrega adecuada y oportuna de los apoyos para las condiciones de la población potencial, ya que los procesos de entrega del apoyo prevén que esta se realice a todos los niños inscritos en escuelas públicas de educación básica, y no a los que presentan el problema, es decir, a los que son susceptibles de abandonar sus estudios.

Por su parte, sobre el registro de información de la gestión del programa se identificó que los padrones de beneficiarios no cuentan con una clave única de identificación. Por este motivo, en este elemento de análisis se cumplió con el 75.00% de los atributos de consistencia; es decir, con tres de los cuatro valorados.

Con base en lo identificado en los distintos instrumentos de la entidad fiscalizada, se calcularon los porcentajes de consistencia de los tres elementos de análisis contemplados en el *marco de objetivos*: indicadores; mecanismos de seguimiento; y, evaluación y procesos de mejora.

Sobre los *indicadores* se analizó si el programa cuenta con métricas relacionadas con sus resultados y si estas permiten medir los cambios en la población potencial de manera válida; si el programa cuenta con métricas relacionadas con el suministro de sus apoyos y si permiten medir válidamente alguna dimensión de desempeño; si los métodos de cálculo son coherentes con los nombres de sus indicadores; y, si las variables de los métodos recuperan los factores relevantes de sus objetivos. Con relación a los *mecanismos de seguimiento* se analizó si estos se encuentran formalmente establecidos y permiten monitorear el suministro de los apoyos; si se establecen mecanismos para dar seguimiento a la satisfacción de beneficiarios; y, si los mecanismos establecidos permiten identificar y corregir con oportunidad las posibles desviaciones del programa. Sobre la *evaluación y los procesos de mejora* se analizó si el programa cuenta con mecanismos formalmente establecidos para planificar, coordinar o realizar investigaciones evaluativas; si cuenta con directrices específicas tanto para definir los tipos de evaluación y su periodicidad, como para definir y

³⁵ Después de seleccionar a los beneficiarios, las actividades relevantes del proceso de entrega son: a) armar y resguardar los paquetes (a cargo del área de Análisis, Atención y Seguimiento Zapopan Presente); b) turnar al enlace del programa, los expedientes por institución pública de educación básica para realizar el proceso de entrega de los paquetes escolares (cuyo responsable es el área de comprobación del programa); y, c) entregar al director de la escuela o persona designada por la institución pública de educación básica (quien firma de recibido) los paquetes escolares, misma que corresponde realizarla al enlace del programa.

seleccionar a los responsables de su realización; y, si se prevén mecanismos para la definición y seguimiento de compromisos derivados de las evaluaciones realizadas.

El programa dispone de una Matriz de Indicadores para Resultados propia donde se plantean indicadores para los distintos niveles (fin, propósito, componente y actividad). En la siguiente tabla se presentan los indicadores del programa presupuestario 10.5 Zapopan ¡Presente!

Tabla 52. Matriz de Indicadores para Resultados del programa Zapopan ¡Presente!, correspondiente al ejercicio fiscal 2023

Nivel	Resumen narrativo	Nombre del indicador	Método de cálculo
Fin	Se contribuye a impulsar la eficiencia del nivel básico escolar	Porcentaje de reingresos de alumnos inscritos en la matrícula de educación básica en Zapopan	(Número de reingresos de alumnos inscritos en la matrícula de educación básica en Zapopan / Número de alumnos inscritos en la matrícula de educación básica en Zapopan) *100
Propósito	Los estudiantes de nivel básico del municipio de Zapopan reciben apoyos materiales para concluir sus estudios	Costo por beneficiario	(Costo total del programa en el año actual / Total de beneficiarios en el año actual)
Componente 1	Kits escolares entregados	Porcentaje de kits escolares entregados	(Total de kits entregados / kits escolares proyectados a entregar) *100
Actividad 1.1	Entrega de apoyo a alumnos con uniforme (pants, playera tipo polo y calzado)	Porcentaje de alumnos beneficiados con uniformes	(Total de uniformes (pants, playera tipo polo y calzado) entregados / Total de uniformes (pants, playera tipo polo y calzado) programados a entregar) *100
Actividad 1.2	Entrega de apoyo a alumnos con paquete escolar: mochila y útiles escolares	Porcentaje de alumnos beneficiados con paquete escolar	(Total de paquetes escolares (mochila y útiles) entregados / Total de paquetes escolares (mochilas y útiles) programados a entregar) *100
Componente 2	Planteles de educación básica atendidos a través del programa Zapopan Presente	Porcentaje de escuelas en las que se entregó el apoyo del programa Zapopan Presente	(Total de escuelas en las que se entregó el apoyo a los beneficiarios del programa / Total de escuelas en las que se proyecta entregar el apoyo a los beneficiarios del programa) *100

Nivel	Resumen narrativo	Nombre del indicador	Método de cálculo
Actividad 2.1	Escuelas entregadas con alumnos que cambian de grado (etapa 1)	Porcentaje de escuelas con entrega de apoyo para alumnos que cambian de grado (primera etapa)	$(\text{Escuelas entregadas} / \text{Escuelas proyectadas a entregar}) * 100$
Actividad 2.2	Escuelas entregadas con alumnos de primer grado y de nuevo ingreso (etapa 2)	Porcentaje de escuelas con entrega de apoyo para alumnos de primer grado y de nuevo ingreso (segunda etapa)	$(\text{Escuelas entregadas} / \text{Escuelas proyectadas a entregar}) * 100$

Fuente: elaboración propia con información de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario 10.5 Zapopan ¡Presente! del ejercicio 2023, cuya unidad responsable es la Coordinación General de Desarrollo Económico y Combate a la Desigualdad y está a cargo de la Dirección de Programas Sociales Municipales.

Con base en lo anterior, se identificó que el elemento de análisis de los indicadores presentó un 75.00% de consistencia pues se satisficieron tres de los cuatro atributos valorados. Lo anterior debido a que el programa contempla indicadores relacionados con el suministro de los paquetes escolares y estos permiten medir al menos una dimensión de desempeño de manera válida. Además, los métodos de cálculo son coherentes con los nombres de las métricas a las que se asocian pues la operación matemática señalada en los métodos de cálculo es coherente con las unidades de medida que se desprenden de los nombres de sus indicadores y las variables recuperan válidamente los factores relevantes de sus objetivos. Sin embargo, el programa no contempla indicadores que permitan medir todos los resultados esperados del programa,³⁶ pues la mayoría de los indicadores previstos dan cuenta de la entrega de los apoyos pero ninguno de los cambios en la población que presenta el problema identificado (abandono escolar), razón por la cual este atributo de consistencia no fue satisfecho. En la siguiente tabla se presentan los resultados específicos de los porcentajes de consistencia que fueron valorados en esta categoría.

³⁶ De acuerdo con las ROP, los resultados esperados del programa consisten en contribuir a la permanencia escolar y a la eficiencia terminal en los niveles de educación básica; apoyar la economía de las familias que estudien en instituciones públicas de educación básica; contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza; y, promover los temas educativos para estimular la inscripción, asistencia formal y continua, y la terminación de la educación básica en niñas y niños, jóvenes y familias en situación de pobreza.

Tabla 53. Consistencia por elemento de análisis (categoría marco de objetivos) del programa Zapopan ¡Presente!

Elemento de análisis	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por el programa Zapopan ¡Presente!	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por todos los programas evaluados
Indicadores (instrumentos de medición)	75.00	22.22
Mecanismos de seguimiento	25.00	22.22
Evaluación y procesos de mejora	25.00	25.00
Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos	41.67	23.15

Fuente: elaboración propia con base en el análisis del grado de consistencia del marco de objetivos de los programas públicos implementados por el Ayuntamiento de Zapopan en el ejercicio fiscal 2023, que fueron analizados por la ASEJ a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

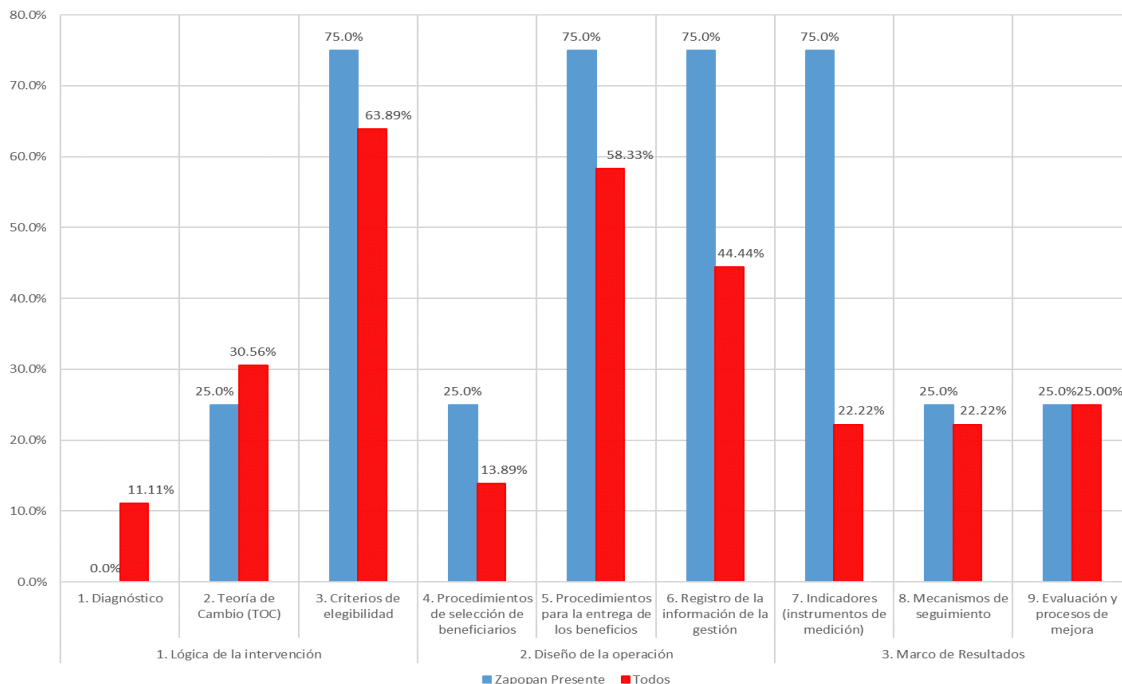
De acuerdo con los resultados de la valoración, el *marco de objetivos* de los programas fue la categoría donde se cumplieron la menor cantidad de atributos de consistencia en general (23.15%). Al respecto, el porcentaje de los que fueron cumplidos por el programa en esta categoría fue de 41.67%, menos de la mitad de los atributos evaluados.

Por su parte, las principales áreas de mejora en esta categoría se detectaron en los mecanismos de seguimiento, pues tanto *Zapopan ¡Presente!* como el grupo de programas evaluados, incumplieron con la mayoría de los atributos de consistencia. Particularmente, se encontró que el programa no establece mecanismos formales para dar seguimiento a la satisfacción de sus beneficiarios. Además, a pesar de que se identificaron mecanismos para dar seguimiento al suministro de los apoyos (padrones de beneficiarios e indicadores), estos no permiten identificar ni corregir con oportunidad posibles desviaciones del programa.

Por otro lado, a partir del análisis realizado se identificó que el programa no cuenta con mecanismos de evaluación que permitan planificar, coordinar y realizar investigaciones evaluativas. En este sentido, no se cuenta con directrices específicas para definir, por un lado, los tipos de evaluación a realizar y su periodicidad, y por otro lado, a los responsables de realizar las evaluaciones, independientemente de si estas son internas o externas. Sobre los procesos de mejora se determinó que la entidad fiscalizada cuenta con un mecanismo, que aunque no es exclusivo del programa, establece los criterios para definir y dar seguimiento a los compromisos derivados de las evaluaciones de desempeño a los programas públicos, por lo tanto, dicho atributo del presente elemento de análisis fue satisfecho por el programa.

A continuación se presenta un gráfico con la comparación entre los resultados del programa *Zapopan ¡Presente!* y el porcentaje general de los programas evaluados, por categoría y elemento de análisis. Como se puede observar, el programa cumplió con un mayor porcentaje de atributos de consistencia en la mayoría de los elementos de análisis (seis de nueve) de las tres categorías evaluadas. Las mayores fortalezas del programa radican en el diseño de su operación pues los procedimientos para la entrega de beneficios y el registro de la información sobre su gestión presentaron altos porcentajes de consistencia. Además, los indicadores del programa presentaron un grado de consistencia significativamente más alto que el porcentaje general de consistencia. Sobre los dos elementos restantes del marco de objetivos, se identificó que el programa presentó deficiencias en sus mecanismos de seguimiento y evaluación; por otro lado, el diagnóstico y la teoría de cambio, que forman parte de la lógica de intervención del programa, tuvieron las mayores brechas de consistencia.

Gráfico 6. Comparación entre el porcentaje de atributos consistentes del programa Zapopan ¡Presente! y el porcentaje general de consistencia de los programas, por elemento de análisis



Fuente: elaboración propia con base en el análisis del grado de consistencia de los programas públicos implementados por el Ayuntamiento de Zapopan para el ejercicio fiscal 2023, que fueron analizados por la ASEJ a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

Ahora bien, para valorar el desempeño del programa *Zapopan ¡Presente!*, se solicitó información sobre las escuelas beneficiadas y los padrones de beneficiarios correspondientes a los ejercicios fiscales 2021, 2022 y 2023. Asimismo, se revisó la

información disponible en el Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa de la Secretaría de Educación Pública sobre los Centros de Trabajo de educación básica³⁷ en Zapopan durante los ciclos escolares 2021-2022, 2022-2023 y 2023-2024. A partir de la información recabada se calcularon dos indicadores: uno para estimar la eficacia y uno para estimar la eficiencia con la que el Ayuntamiento de Zapopan proveyó los apoyos del programa. Para determinar la eficacia se calculó la tasa media de variación anual del periodo 2021-2023 en el siguiente indicador.

$$PAieB = (QBep_i / QtAiep_i) * 100$$

Donde:

PAieB = Porcentaje de alumnos inscritos en escuelas públicas de educación básica en Zapopan que fueron beneficiados por el programa.

i = año *iésimo*.

QBep = Cantidad de alumnos beneficiados en escuelas públicas de educación básica en Zapopan.

QtAiep = Cantidad total de alumnos inscritos en escuelas públicas de educación básica en Zapopan.

En la siguiente tabla se presentan los resultados de las estimaciones realizadas sobre el porcentaje de alumnos inscritos en escuelas públicas de educación básica que fueron beneficiados durante los ejercicios 2021, 2022 y 2023.

Tabla 54. Análisis de eficacia del programa Zapopan ¡Presente!, en el periodo 2021-2023

Variables e indicadores	Ciclo escolar			TMVA ^{1/}
	2021-2022	2022-2023	2023-2024	
Cantidad de escuelas públicas de educación básica cuyos alumnos fueron beneficiados por el programa (QEpb)	728	720	716	-0.83%
Cantidad de escuelas públicas de educación básica en Zapopan (QtEp)	788	785	783	-0.32%

³⁷ Se utilizó la información de los Centros de Trabajo de educación básica pues el programa se enfoca en entregar apoyos a los alumnos inscritos en instituciones públicas del municipio de Zapopan que cursen los niveles educativos de educación inicial, preescolar, primaria y secundaria.

Variables e indicadores	Ciclo escolar			TMVA ^{1/}
	2021-2022	2022-2023	2023-2024	
Cantidad de alumnos beneficiados de las escuelas públicas de educación básica de Zapopan (QBep)	182 760	179 622	181 240	-0.42%
Total de alumnos inscritos en escuelas públicas de educación básica en Zapopan (QtAiep)	194 411	188 364	183 964	-2.72%
Porcentaje de escuelas públicas cuyos alumnos fueron beneficiados PEpb = $(QEpb/QtEp)*100$	92.39%	91.72%	91.44%	-0.51%
Porcentaje de alumnos inscritos en escuelas públicas que fueron beneficiados por el programa PAieB = $(QBep/QtAiep)*100$	94.01%	95.36%	98.52%	2.37%

Fuente: elaboración propia con base en información remitida por el Ayuntamiento de Zapopan y en la información disponible en el Sistema de Estadísticas Continuas de Educación de la Secretaría de Educación Pública.

1/ TMVA: Tasa media de variación anual = $[(\text{valor final}/\text{valor inicial})^{1/t} - 1]*100$, donde, t =periodos transcurridos entre el valor inicial y el valor final.

Como se observa en la tabla anterior, las variaciones promedio entre ciclos escolares en general fueron negativas; es decir, la cantidad de alumnos y escuelas disminuyeron durante el periodo de análisis. Particularmente, se estimó que la cantidad de escuelas de educación básica cuyos alumnos inscritos fueron beneficiados con paquetes escolares disminuyó en promedio 0.83% durante el periodo analizado. Una tendencia similar se presentó en las escuelas públicas de educación básica en el municipio pues la cantidad total decreció 0.32% en promedio del ciclo 2021-2022 al ciclo 2023-2024. Con base en lo anterior, se obtuvo el porcentaje de escuelas públicas cuyos alumnos fueron beneficiados durante cada ciclo escolar. En el de 2021-2022 este porcentaje fue de 92.39%, mientras que para el ciclo 2023-2024 el porcentaje disminuyó a 91.44%, lo cual representó un decremento de 0.51% en promedio por año durante el periodo analizado.

Por su parte, se analizó la cantidad de alumnos que fueron beneficiados con mochilas y útiles escolares donde también se presentó una tendencia negativa ya que esta se redujo 0.42% en promedio durante el periodo analizado. Una disminución aún mayor se presentó en la cantidad de alumnos en escuelas públicas de educación básica en el municipio pues el total de alumnos inscritos pasó de 194 411 en el ciclo escolar 2021-2022 a 183 964 en el ciclo 2023-2024; un decremento de 2.72% por ciclo en

promedio. Por el contrario, el porcentaje de alumnos beneficiados por el programa aumentó 2.37% en promedio cada ciclo escolar. Sin embargo, este incremento se debe principalmente a la reducción en el total de alumnos inscritos en escuelas de educación básica, cuya variación promedio anual fue mayor que la variación en la cantidad de alumnos beneficiados de las escuelas públicas de educación básica de Zapopan. En este sentido, si bien el porcentaje presentó una variación positiva en el periodo analizado, y sirve para dimensionar su eficacia en la gestión, no resulta suficiente para conocer su grado de eficacia en los resultados del programa; dado que los entregables no se entregan a la población que presenta el problema (niños, niñas y adolescentes que cursan la educación básica y que abandonan la escuela o están en riesgo de abandonarla).

Con el propósito de dimensionar la magnitud del problema de abandono escolar en el municipio de Zapopan, se calculó un indicador mediante el cual se hace una aproximación sobre la evolución del problema durante el periodo 2015-2023. Los resultados del cálculo se presentan como parte del análisis de consistencia en la lógica de intervención del programa. Con base en los porcentajes ahí plasmados, se determinó que la problemática de abandono escolar es sumamente pequeña, la cual incluso ha disminuido en el tiempo aunque no de manera constante pues en su evolución se presentan aumentos y caídas pronunciadas que incluso alcanzan valores negativos. Sin embargo, a pesar de haberse registrado una disminución esta no es atribuible al programa por los siguientes motivos: 1) de acuerdo con los datos presentados en la tabla 53, el número de personas en edad de cursar la educación básica disminuyó en el periodo de análisis, lo cual significa que cada vez nacieron menos personas y en consecuencia también se inscribieron menos personas en las escuelas, razón por la cual este total se redujo; 2) a pesar de que en promedio se registró una disminución en el porcentaje de abandono escolar, esta no se dio de manera sostenida ni constante pues presentó alzas pronunciadas y caídas importantes durante el periodo de análisis, lo cual es indicio de que existen factores externos a la implementación del programa que inciden en su comportamiento ya que este se ha implementado año con año desde 2016; y, 3) los apoyos del programa se entregan de manera universal. Por lo tanto, no es posible sostener que el cambio presentado en el problema se deriva de una atención intencional y focalizada de dicho problema por parte de la entidad fiscalizada.

Ahora bien, de acuerdo con lo mencionado en entrevista con personal del Ayuntamiento de Zapopan, los apoyos del programa son solicitados y entregados en dos momentos. En la primera etapa, se solicitan los paquetes para la plantilla escolar que se encuentra inscrita en el ciclo escolar en curso, mismos que deben ser entregados antes de iniciar el siguiente ciclo escolar; y en una segunda etapa, se solicitan y entregan los paquetes para los alumnos que son de nuevo ingreso una vez iniciado el siguiente ciclo escolar con la certeza sobre la cantidad de alumnos de nuevo

ingreso. Las solicitudes de los paquetes escolares las hace una autoridad designada en cada escuela participante antes de que inicie cada ciclo escolar a través de una plataforma donde se recaba la información sobre las tallas de los alumnos.

A partir de lo anterior, se diseñaron dos indicadores. El primero de ellos para determinar la oportunidad³⁸ con la que el Ayuntamiento de Zapopan entregó los apoyos correspondientes a la primera etapa, mismos que fueron solicitados antes del inicio del nuevo ciclo escolar; y el segundo, para determinar la cantidad de días que la entidad fiscalizada se tardó en promedio para entregar los apoyos que fueron solicitados para alumnos de nuevo ingreso en la segunda etapa. En ambos indicadores se calculó la tasa media de variación anual del periodo 2021-2023.

Para calcular el primer indicador, se analizó la información remitida por la entidad fiscalizada acerca de los paquetes escolares entregados a los alumnos de escuelas de educación básica en Zapopan que fueron participantes del programa durante los ciclos 2021-2022, 2022-2023 y 2023-2024. En la siguiente tabla se presentan los resultados de las estimaciones realizadas.

Tabla 55. Tasa media de variación anual en el porcentaje de beneficiarios que recibieron el apoyo del programa con oportunidad, durante el periodo 2021-2023

Variables	Ciclo escolar			TMVA ^{1/}
	2021-2022	2022-2023	2023-2024	
Cantidad total de alumnos para quienes se solicitaron los apoyos en tiempo ^{2/} (QtAst)	136 656	135 845	131 548	-1.89%
Cantidad de beneficiarios que recibieron el apoyo oportunamente ^{3/} (QBo)	136 656	59 779	131 261	-1.99%
Porcentaje de alumnos que recibieron el apoyo del programa con oportunidad PBo = (QBo/QtAst)*100	100%	44.01%	99.78%	-0.11%

Fuente: elaboración propia con información de las escuelas participantes en el programa durante los ciclos escolares 2021-2022, 2022-2023 y 2023-2024, remitida por el Ayuntamiento de Zapopan.

1/ TMVA: Tasa media de variación anual = [(valor final/valor inicial)^{1/t} -1]*100, donde t= periodos transcurridos entre el valor inicial y el valor final.

2/ Para estimar esta variable se consideró únicamente el total de alumnos para los cuales se solicitó el paquete antes del inicio de cada ciclo escolar; es decir, los alumnos que ya se encontraban inscritos en las escuelas participantes.

3/ En esta variable se contempla únicamente el total de alumnos para los que solicitaron y recibieron el paquete escolar antes del inicio del ciclo escolar subsecuente.

³⁸ Se consideró que una entrega fue oportuna si se hizo antes del inicio del ciclo escolar correspondiente.

De acuerdo con los resultados presentados en la tabla que antecede, del ciclo escolar 2021-2022 al 2023-2024, la cantidad total de alumnos para quienes se solicitaron apoyos antes del siguiente inicio de clases disminuyó 1.89% en promedio. Asimismo, el total de alumnos que recibieron el apoyo de manera oportuna; esto es, antes de iniciar el ciclo escolar, se redujo 1.99% en promedio cada ciclo durante el periodo de análisis. Con base en lo anterior, se calculó el porcentaje de alumnos que recibieron el apoyo del programa con oportunidad. Para el ciclo 2021-2022 todos los alumnos para los que se solicitó un paquete escolar en tiempo lo recibieron de manera oportuna; en cambio, para el ciclo escolar 2022-2023 el porcentaje de alumnos que recibieron el apoyo oportunamente bajó significativamente a 44.01%, es decir, menos de la mitad de los alumnos para los que se solicitaron paquetes en tiempo. Este porcentaje aumentó nuevamente para el ciclo 2023-2024 pues el 99.78% de los alumnos inscritos en escuelas de educación básica que solicitaron mochilas y uniformes antes del inicio de clases, también lo recibieron antes comenzar el ciclo. Al respecto, a pesar de que la variación en dicho porcentaje entre los tres ciclos escolares fue de -0.11% en promedio anual, esta no fue constante pues en el ciclo escolar 2022-2023 el porcentaje de alumnos que recibieron su paquete escolar con oportunidad se redujo a menos de la mitad respecto del porcentaje en el ciclo anterior.

Ahora bien, para calcular el promedio de días en los que se entregaron los paquetes escolares a los alumnos de las escuelas de educación básica participantes durante los ejercicios 2021, 2022 y 2023, se contemplaron en el análisis solamente aquellas solicitudes que se hubieran realizado después del inicio del ciclo escolar correspondiente (segunda etapa). En la siguiente tabla se presentan los resultados de las estimaciones realizadas acerca de las entregas realizadas para los ciclos escolares 2021-2022, 2022-2023 y 2023-2024.

Tabla 56. Tasa media de variación anual en el promedio de días en los que se entregaron los apoyos para alumnos de nuevo ingreso, durante el periodo 2021-2023

Variables	Ciclo escolar			TMVA ^{1/}
	2021-2022	2022-2023	2023-2024	
Cantidad de solicitudes realizadas para alumnos de nuevo ingreso ^{2/} (QSan)	658	603	720	4.61%
Suma total de días transcurridos entre la solicitud para alumnos de nuevo ingreso y la segunda entrega ($\sum D_{snse}$)	32 720	33 505	31 378	-2.07%

Variables	Ciclo escolar			TMVA ^{1/}
	2021-2022	2022-2023	2023-2024	
Promedio de días en los que se entregaron los apoyos para alumnos de nuevo ingreso PDeni = $(\sum Dsnse / QSan)$	49.73	55.56	43.58	-6.38%

Fuente: elaboración propia con base en la información remitida por la entidad fiscalizada sobre los apoyos suministrados para los ciclos escolares 2021-2022, 2022-2023 y 2023-2024.

1/ TMVA: Tasa media de variación anual = $[(\text{valor final}/\text{valor inicial})^{1/t} - 1] * 100$, donde, t =periodos transcurridos entre el valor inicial y el valor final.

2/ En esta variable se contemplaron únicamente las solicitudes realizadas por las escuelas después de iniciar el ciclo escolar, mismas que corresponden a la segunda etapa de entregas del programa.

De acuerdo con los resultados de la tabla que antecede, durante el ciclo escolar 2021-2022 el Ayuntamiento de Zapopan tardó 49.73 días en promedio en entregar los paquetes escolares a los alumnos de nuevo ingreso a partir de la fecha de solicitud de los apoyos correspondientes. Durante el ciclo 2022- 2023 el promedio fue mayor que el del ciclo anterior (55.56 días en promedio) y para el ciclo 2023-2024 este promedio fue menor incluso que el obtenido en el primer ciclo analizado (43.58 días), lo cual representó una disminución de 6.38% en promedio durante el periodo analizado. En este sentido, a pesar de que la cantidad de solicitudes realizadas en la segunda etapa aumentó de 658 en el ciclo 2021-2022 a 720 en el ciclo 2023-2024, los días promedio que el ente fiscalizado tardó en entregar los apoyos se redujeron durante el periodo de análisis.

De manera adicional, para determinar la eficiencia con la que el ente fiscalizado suministró los paquetes escolares, se calculó el costo promedio real por apoyo entregado. Para ello, se analizó la información remitida sobre la cantidad de apoyos suministrados durante los ejercicios fiscales 2021, 2022 y 2023, así como la información sobre el valor económico de los apoyos del programa y los costos operativos de la Dirección de Programas Sociales Municipales, encargada de la provisión del programa *Zapopan ¡Presente!* A partir de la información recabada, se calculó la tasa media de variación anual en el siguiente indicador.

$$CPAE = [(CDPS_i / CAPS_i) + (VEAP_i / CAEP_i)]$$

Donde:

CPAE = Costo promedio real por apoyo entregado.

i = año *i*ésimo.

CDPS = Costo operativo de la Dirección de Programas Sociales Municipales a precios 2023.

CAPS = Cantidad de apoyos entregados por los programas evaluados de la Dirección de Programas Sociales Municipales.

VEAP = Valor económico de los apoyos entregados por el programa a precios 2023.

CAEP = Cantidad de apoyos entregados por programa.

Para obtener el costo promedio real por apoyo entregado durante el periodo 2021-2023, se calculó el costo operativo de cada entregable suministrado por la Dirección de Programas Sociales Municipales a precios de 2023 (CDPS_i/CAPS_i). Posteriormente, se calculó el valor promedio de cada entregable suministrado por programa (VEAP_i/CAEP_i) a cargo de dicha Dirección a precios de 2023; y, finalmente se sumó el costo operativo por entregable al valor promedio de cada entregable suministrado por programa. En la siguiente tabla se presentan los resultados del programa *Zapopan ¡Presente!*, y del resto de programas a cargo de la Dirección de Programas Sociales Municipales durante el periodo de análisis.

Tabla 57. Costo promedio real de los entregables del programa de acuerdo con su Unidad Administrativa de adscripción (Dirección de Programas Sociales Municipales)^{1/}

Programa	Variable	2021	2022	2023	TMVA ^{2/}
Apoyos 60-64	Cantidad de apoyos entregados	NA ^{3/}	439	581	32.35%
	Costo promedio por apoyo entregado (a precios 2023)	NA ^{3/}	2 228.25	3 070.05	37.78%
Comedores Comunitarios	Cantidad de apoyos entregados	185 809	215 281	371 700	41.44%
	Costo promedio por apoyo entregado (a precios 2023)	145.38	143.45	115.29	-10.95%
Mi estancia Zapopan	Cantidad de apoyos entregados	1 237	1 701	1 416	6.99%
	Costo promedio por apoyo entregado (a precios 2023)	614.47	8 457.46	8 381.62	269.33%
Zapopan Mi Colonia	Cantidad de apoyos entregados	863	245	219	-49.62%
	Costo promedio por apoyo entregado (a precios 2023)	14 076.70	21 936.59	20 011.42	19.23%

Programa	Variable	2021	2022	2023	TMVA ^{2/}
Zapopan ¡Presente!	Cantidad de apoyos entregados	182 760	179 622	181 240	-0.42%
	Costo promedio por apoyo entregado (a precios 2023)	861.08	1 092.47	1 509.22	32.39%

Fuente: elaboración propia con base en la información sobre los padrones de beneficiarios, los apoyos entregados y los costos operativos de los programas en el periodo 2021-2023, suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información. Para convertir los valores nominales o corrientes a valores reales o constantes de 2023, se utilizó el método del deflactor del PIB, base 2018.

1/ Dado que la entidad fiscalizada no remitió la información de los costos operativos desglosada por programa, el costo promedio por entregable para cada programa se obtuvo al dividir los costos operativos de su Unidad Administrativa de adscripción (capítulos 1 000, 2 000, 3 000 y 5 000), entre la cantidad de entregables de todos programas de esa Unidad Administrativa; y sumar a dicha cantidad el valor promedio de los entregables (capítulo 4 000) del programa específico.

2/ Para el programa Apoyos 60-64 se determinó la tasa de variación anual = [(valor final/valor inicial)-1]*100. Para el resto de los programas se calculó la tasa media de variación anual = [(valor final/valor inicial)^{1/t}-1]*100, donde, t=periodos transcurridos entre el valor inicial y el valor final.

3/ No aplica dado que en ese año no operó el programa.

Con base en los resultados obtenidos, el costo promedio real por apoyo entregado en el programa *Zapopan ¡Presente!* aumentó de 2021 a 2023 pues de los 861.08 pesos que le costó a la Dirección de Programas Sociales Municipales suministrar un paquete escolar en 2021, en 2023 le costó 1 509.22 pesos en términos reales. A partir de lo anterior se concluye que hubo una disminución en la eficiencia con la que se suministraron los apoyos del programa pues a pesar de la reducción registrada en el total de alumnos beneficiados (182 760 en el ciclo escolar 2021-2022 y 181 240 en el ciclo 2023-2024), el costo promedio real por paquete escolar entregado incrementó 32.39% en promedio cada año, durante el periodo 2021-2023.

A partir del presente hallazgo, se recomendó al Ayuntamiento de Zapopan, específicamente a la Dirección de Programas Sociales Municipales y a las áreas que corresponda: 1) revisar y modificar el diagnóstico y la teoría de cambio del programa de manera que se dimensione el problema público que se pretende atender con precisión, se elabore un árbol de problemas donde se identifiquen causas y consecuencias de un problema central y se cuantifiquen las poblaciones potencial y objetivo; 2) definir mecanismos de selección de los beneficiarios que permitan focalizar la entrega de los apoyos a la población que presenta el problema; 3) diseñar indicadores de desempeño que permitan medir válidamente los cambios generados en la población que presenta el problema y el cumplimiento de todos sus objetivos; 4) diseñar e implementar mecanismos de seguimiento y de evaluación que permitan detectar y corregir posibles desviaciones del programa en el cumplimiento de sus objetivos, así como rendir cuentas sobre sus resultados; y, 5) diseñar e implementar estrategias que permitan maximizar el uso de los recursos con los que cuenta el Ayuntamiento de Zapopan para

orientar la gestión del programa hacia la atención del problema público. Lo anterior permitiría al Ayuntamiento de Zapopan satisfacer los criterios establecidos en los numerales CUARTO, QUINTO y SEXTO de los Lineamientos para la Construcción y Diseño de los Indicadores de Desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico, emitidos por el CONAC en relación con verificar el nivel de logro alcanzado por el programa y fortalecer o corregir la orientación de los recursos; además de lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley de Desarrollo Social con relación a planear, aplicar y distribuir los recursos destinados a financiar los programas de desarrollo social con base en indicadores y lineamientos generales de eficacia, eficiencia y calidad.

Como respuesta, la entidad fiscalizada presentó una aclaración y una medida de atención. Como parte de la aclaración la entidad auditada esgrimió argumentos aclaratorios sobre las tres categorías de análisis desarrolladas en el hallazgo. En relación con la lógica de intervención del programa la entidad fiscalizada indicó que en las Reglas de Operación 2023 del programa (apartados 3.1-3.4), “se señalan algunas consecuencias derivadas de la falta de acceso a una educación de calidad, o bien, del abandono escolar, como la pobreza, la marginalidad, trabajo infantil, embarazo en la adolescencia y consumo de drogas”. Al respecto, el sentido del hallazgo no es señalar la ausencia de dichos elementos en el diseño del programa, sino la imprecisión de la relación causa-efecto entre el problema identificado en las ROP (abandono escolar) y sus efectos señalados (pobreza, marginalidad, trabajo infantil, etcétera). Ahora bien, la falta de acceso a la educación de calidad es referida en el argumento como un sinónimo del abandono escolar, sin embargo, no son conceptos equivalentes, lo cual confirma que no hay precisión en la definición de la problemática que atiende el programa ni en la relación causal descrita en el diagnóstico previsto en las ROP.

Además, se argumentó que en el apartado 6.1 de las mismas ROP se cuantifica a la población potencial (la que presenta el problema). Sin embargo, en los instrumentos del programa se cuantifican dos poblaciones, la que está en condiciones de alta y muy alta desigualdad y la que cursa educación básica en instituciones públicas de Zapopan; pero ninguna de estas es la que presenta el problema referido en el diagnóstico, es decir, la que es susceptible de abandonar la escuela.

En un tercer argumento se mencionó que a pesar de que la magnitud del problema ha disminuido, no se desvirtúa su relevancia pues las condiciones de desigualdad educativa y rezago persisten en una parte importante de la población en el municipio. En este sentido, en los instrumentos del programa no se dimensiona la magnitud de la problemática, y por esa razón, este Órgano Técnico realizó una estimación que le permitiera aproximarse a la magnitud del problema en Zapopan, a partir de lo cual se identificó que el abandono escolar no solo disminuyó durante el periodo analizado sino que este es sumamente pequeño (menor al 1% en promedio). Por otro lado, el argumento confirma las inconsistencias detectadas en el diagnóstico de la

problemática, pues la desigualdad educativa y el rezago escolar tampoco son conceptos equivalentes al abandono escolar identificado como el problema central del programa. Como evidencia se proporcionó la liga de consulta a las Reglas de Operación vigentes en 2023, las cuales fueron analizadas para el desarrollo del hallazgo. Debido a lo anterior, los argumentos esgrimidos no lo aclaran ni complementan el aspecto del hallazgo relacionado con la ausencia de información sobre la evolución de la problemática a través del tiempo en el municipio.

De manera adicional, la entidad fiscalizada señaló que a pesar de que los supuestos de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa se vinculan con la gestión del programa y de que su diseño asegura la implementación eficiente de las acciones previstas, analizará la inclusión de supuestos externos que fortalezcan la lógica y el logro de los resultados planteados por el programa. Al respecto, dichos argumentos más que aclarar uno de los hallazgos tienen la intención de atender la recomendación pues se relacionan con el tercer aspecto recomendado sobre el diseño del marco de objetivos del programa. Por lo tanto, en el seguimiento que realice este Órgano Técnico se revisará que la Matriz de Indicadores para Resultados del programa cuente con supuestos válidos para lograr los resultados del programa.

Sobre la categoría de diseño de la operación, la entidad fiscalizada argumentó que el programa es de carácter universal, razón por la cual no es necesario implementar un proceso de dictaminación y selección de beneficiarios, ya que el beneficio se aplica a toda persona que esté inscrita en una escuela pública de educación básica en Zapopan, de forma que dicha población sea atendida sin discriminación y se garantice la transparencia, oportunidad y equidad en la entrega de los apoyos. Sin embargo, el argumento reconoce e intenta justificar la inexistencia de un proceso de selección de beneficiarios, situación que no desvirtúa el hallazgo, sino que confirma las inconsistencias en el diseño del programa, pues efectivamente el programa no se enfoca en atender a la población que presenta el problema de abandono escolar definido en su diagnóstico, sino que se orienta a problemáticas que no tienen relación con el abandono escolar, y por eso su acceso es universal y no selectivo.

Además, sobre los padrones de beneficiarios, este Órgano Técnico sostuvo que estos no cuentan con una clave única de identificación de los beneficiarios que no cambie en el tiempo, ante lo cual la entidad fiscalizada argumentó lo siguiente en respuesta a ello: una vez recibido el listado de alumnos inscritos en las instituciones públicas se les asigna un código de identificación a los beneficiarios con base en el orden de recepción y la institución educativa de procedencia. Sin embargo, eso confirma que no se cuenta con una clave de identificación permanente (que no cambie con el tiempo), porque el orden de recepción y la institución de procedencia son factores aleatorios, y por lo tanto, pueden cambiar con el tiempo. Además, no se remitió evidencia de lo dicho, de tal forma que fuera posible contrastar sus argumentos.

En relación con la categoría de marco de objetivos, la entidad fiscalizada esgrimió tres argumentos aclaratorios. En el primero se indicó que “actualmente, los indicadores establecidos permiten medir la cobertura y oportunidad en la distribución de los apoyos, lo cual garantiza transparencia en la gestión operativa”. Al respecto, se infiere que el argumento hace referencia a los indicadores de la MIR del programa, sin embargo, el hallazgo no sostiene que dichos indicadores no midieran aspectos relacionados con la cobertura y la oportunidad con que se distribuyen los apoyos, sino a la ausencia de métricas que den cuenta de los cambios generados en la población potencial, por lo tanto, sus argumentos no contribuyen a aclararlo.

En segundo lugar, la entidad fiscalizada argumentó que en el apartado 20 de las Reglas de Operación se señalan los mecanismos para que las personas presenten quejas, denuncias y sugerencias, de manera que la Dirección de Programas Sociales Municipales conozca los aspectos positivos y negativos que se presentan en la operación del programa con la finalidad de implementar las acciones y adecuaciones correspondientes. Se infiere que lo anterior intenta aclarar que sí se cuenta con un mecanismo de seguimiento del programa, sin embargo, estos no funcionan como tal, debido a que están sujetos a que los beneficiarios acudan al programa y no a la supervisión periódica por parte de los responsables de su implementación, situación que impide que se identifiquen y corrijan con oportunidad posibles desviaciones del programa en el cumplimiento de sus objetivos.

El tercer argumento esgrimido por la entidad fiscalizada tiene la intención de informar sobre acciones emprendidas relacionadas con el tercer aspecto recomendado (diseñar indicadores de desempeño que permitan medir válidamente los cambios generados en la población que presenta el problema) y con una parte del cuarto (diseñar e implementar mecanismos de evaluación que permitan rendir cuentas sobre los resultados del programa). En ese sentido, se informó que de manera interna se ha realizado un análisis de la operatividad y los resultados reportados en las plataformas de indicadores con la finalidad de realizar los ajustes necesarios. Además, en relación con las directrices específicas para definir los tipos de evaluación, se informó que se ha trabajado con el seguimiento de indicadores de resultados en el portal de transparencia y que la Dirección de Programas Sociales Municipales analiza la inclusión de procesos evaluativos con la finalidad de instrumentar procesos de mejora continua. Sin embargo, de las acciones emprendidas no se remitió evidencia o medio de verificación. Por lo tanto, en el seguimiento que realice este Órgano Técnico se revisará que las medidas emprendidas por la entidad fiscalizada permitan cerrar las brechas de mejora identificadas.

Luego de revisar y analizar la aclaración presentada por la entidad fiscalizada, se determinó que los argumentos planteados no desvirtúan los hallazgos que sustentan la Recomendación 23-DAD-PR-006-712000-A-02, sino que comunican acciones

emprendidas en el sentido de realizar modificaciones al marco de objetivos del programa.

Por otro lado, la entidad fiscalizada planteó una medida de atención que se orienta en el mismo sentido que la Recomendación 23-DAD-PR-006-712000-A-02, en la cual se definieron cuatro actividades para atender los aspectos recomendados, además de las medidas planteadas en los argumentos aclaratorios: 1) precisar la descripción del problema público, así como la definición de los objetivos (general y específicos); 2) actualizar las Reglas de Operación del programa con un mecanismo de selección de beneficiarios que permita atender los objetivos específicos del programa; 3) implementar un mecanismo interno formal para monitorear y brindar un seguimiento a los beneficiarios; y, 4) realizar mesas de trabajo con la finalidad de actualizar el Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza 2024-2027 y los Planes Institucionales. El resultado esperado de llevar a cabo todas las actividades es mejorar las intervenciones que realiza el Gobierno Municipal de Zapopan; mejorar su desempeño en el alcance de sus objetivos; y, lograr una mejora continua y medible. Las actividades y su resultado esperado son congruentes con la recomendación, pero no retoman todos los aspectos de ella. A pesar de que la primera actividad se relaciona con la revisión y modificación del diagnóstico y la teoría de cambio, no se prevén aspectos sobre la cuantificación de la población potencial y objetivo del programa. Tampoco se prevén actividades relacionadas con el diseño y la implementación de estrategias para maximizar el uso de los recursos con los que cuenta el Ayuntamiento para orientar su gestión hacia la atención del problema. Por lo tanto, en el seguimiento que realice este Órgano Fiscalizador se revisará que se emprendan medidas relacionadas con cada uno de los aspectos recomendados.

El periodo fijado por la entidad fiscalizada para llevar a cabo las actividades planteadas inicia el 06 de diciembre de 2024 y termina el 28 de marzo de 2026. Este se considera razonable debido a que, de acuerdo con lo establecido en los artículos 26 y 27 de la *Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco*, los municipios deben elaborar y publicar en su gaceta municipal las reglas de operación de sus programas de desarrollo social en un plazo no mayor a cinco días posteriores a la publicación de las reglas de operación de los programas de desarrollo social estatales las cuales, a su vez, deben publicarse a más tardar el 31 de marzo de cada año en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco".

Los medios de verificación previstos para verificar el cumplimiento de la medida de atención planteada son las Reglas de Operación del programa vigentes para el ejercicio fiscal 2025 y 2026. Además, se menciona que las ROP de 2026 contemplarán la actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados. Los medios de verificación previstos son pertinentes para corroborar el cumplimiento de las primeras dos actividades planteadas en la medida de atención, pero no para las actividades tres y cuatro. Esto, debido a que no permiten corroborar el diseño o implementación del

mecanismo interno para monitorear a los beneficiarios, ni la actualización del PMDG y de los Planes Institucionales. Por lo tanto, en el seguimiento que realice este Órgano Fiscalizador se revisará que se remita evidencia de su realización.

Sobre el desempeño de programas públicos del Sistema Integral de Cuidados

Como parte del ejercicio de fiscalización del desempeño a la Cuenta Pública 2023 del Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco y a partir de la revisión de los instrumentos que norman la operación de los programas, así como del Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo, vigente durante el periodo 2018-2024 (PEGD); y del Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza vigente durante el periodo 2021-2024 (PMDG), se identificaron tres programas públicos relacionados con el Sistema Integral de Cuidados. Los objetivos de cada programa público y su vinculación con los instrumentos de planeación del orden estatal y municipal se presentan a continuación.

Tabla 58. Vinculación de los programas analizados del Sistema Integral de Cuidados, con los instrumentos de planeación municipal y estatal

Tema de política pública	Programa	Política de Desarrollo del PMD	Resultados específicos (del PEDG) con que se relacionan	Objetivo del programa (en ROP)
Sistema Integral de Cuidados	Apoyos 60-64	3. Integral de bienestar	<p>5. Garantizar el acceso a las personas adultas mayores a una vida digna y al cuidado.</p> <p>6. Garantizar el acceso a la alimentación mediante la seguridad y asistencia alimentaria, en sus tres niveles básicos: severa, moderada y leve, con la prioridad de niñas, niños y adolescentes; mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, personas adultas mayores y poblaciones de localidades de muy alta marginación.</p>	Garantizar el acceso a la alimentación y a los bienes y servicios de la población adulta mayor entre 60 y 64 años de edad, que habita en el municipio de Zapopan, Jalisco.

Tema de política pública	Programa	Política de Desarrollo del PMD	Resultados específicos (del PEDG) con que se relacionan	Objetivo del programa (en ROP)
	Mi Estancia Zapopan	3. Integral de bienestar	<p>DS1.2. Reducir el rezago educativo en los grupos poblaciones de 3 a 15 años, de 16 a 29 años y de 30 en adelante, con énfasis en personas con discapacidad, de pueblos originarios y de comunidades con altos niveles de marginación.</p> <p>DS1.3. Garantizar cuidados integrales y alimentación durante los primeros mil días de vida de las niñas y niños.</p>	Apoyar económicamente a padres, madres o tutores que trabajan, se encuentran en búsqueda de empleo o sean estudiantes, residentes del Municipio de Zapopan en condición de vulnerabilidad, y que requieren el servicio de Guardería, Estancia Infantil o Preescolar para el cuidado y atención de las niñas y los niños a su cargo de hasta 08 años 11 meses de edad con y sin alguna discapacidad; con el fin de contribuir al gasto-ingreso del hogar de las familias zapopanas beneficiadas.
	Nos Toca Cuidar	3. Integral de bienestar	<p>DS1.1. Fortalecer globalmente el Sistema de Asistencia Social del Estado para asegurar su capacidad de atención a los derechos sociales de la población en Jalisco.</p>	Mejorar la calidad de vida de la población que realiza cuidados a personas con algún tipo de discapacidad, neuro divergencia o enfermedad crónica degenerativa que implique movilidad reducida, que requieren de cuidados específicos, residentes del Municipio de Zapopan, Jalisco.

Fuente: elaboración propia con información de las Reglas de Operación de los programas Apoyos 60-64, Mi Estancia Zapopan y Nos Toca Cuidar, vigentes durante el ejercicio fiscal 2023, así como del Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza vigente (2021-2024) y del Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo, vigente durante el periodo 2018-2024.

El presente resultado de auditoría contiene los hallazgos que corresponden con los programas enlistados en la tabla previa. Cada hallazgo cuenta con una estructura que se compone por cuatro partes: el criterio de auditoría, es decir, las disposiciones normativas que establecen el quehacer del Ayuntamiento de Zapopan respecto de los programas en cuestión, así como los términos en que estos deben ser provistos; la síntesis del hallazgo que integra los aspectos relevantes que vulneraron el desempeño del municipio en la provisión de los mismos programas; los elementos de soporte del hallazgo, como las tablas de contenido y las narrativas del análisis; y, por último, la recomendación que emitió este Órgano Fiscalizador, y la respuesta presentada por la entidad fiscalizada.

Recomendación 23-DAD-PR-007-712000-A-02

El artículo 8 de la *Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco* (en lo sucesivo Ley de Desarrollo Social) establece que los gobiernos municipales deben cumplir y hacer cumplir los derechos sociales en todas sus funciones y actividades. Por su parte, la *Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco* (en lo sucesivo Ley de la Administración Municipal), contempla en su artículo 37, fracción II, que los Ayuntamientos tienen la obligación de aprobar y aplicar su presupuesto de egresos, bandos de policía y gobierno, reglamentos y disposiciones de observancia general que organicen la administración pública municipal; y que regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia.

Por otro lado, de acuerdo con los artículos 9 y 10 de la Ley de Desarrollo Social, toda persona tiene derecho a ser beneficiada por programas de desarrollo social y toda persona en situación de vulnerabilidad tiene derecho a recibir apoyos y servicios orientados a disminuir su desventaja y a contar con una mejor calidad de vida. En este sentido, el artículo 49, fracción XXI, del *Reglamento de la Administración Pública Municipal de Zapopan, Jalisco* (en lo sucesivo Reglamento de la Administración Pública), establece que la Coordinación General del Desarrollo Económico y Combate a la Desigualdad tiene la atribución de implementar programas de apoyo para adultos mayores.

Adicionalmente, el artículo 83, fracción II, inciso d), de la *Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios* (en lo sucesivo Ley de Planeación); y el artículo 34, fracción II, inciso d), del *Reglamento de Planeación Participativa para el Municipio de Zapopan, Jalisco* (en lo sucesivo Reglamento de Planeación de Zapopan), establecen que para la operación de cada programa público se debe contemplar la elaboración de Reglas de Operación (ROP), un diagnóstico, la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y el padrón de beneficiarios público y de fácil consulta.

De manera adicional, el artículo 27 de la Ley de Desarrollo Social establece que los municipios deben elaborar y publicar las Reglas de Operación de los programas de desarrollo social municipales a implementar en su gaceta municipal u órgano oficial de difusión. Además, el artículo 27 Bis de la misma Ley prevé que las ROP que formulen los municipios deben contener la siguiente información sobre el programa: nombre del programa; presupuesto a ejercer; objetivos; problema público que atiende; cobertura geográfica; población o grupo objetivo; tipos de apoyo; montos y topes máximos; criterios de elegibilidad y requisitos; criterios de selección; instrumentación del programa; mecanismos de verificación de resultados; e indicadores de seguimiento; entre otros aspectos.

Por su parte, la *Guía para la Elaboración de las Reglas de Operación 2023* de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana del Gobierno del Estado de Jalisco, prevé que las ROP deben contener la descripción del problema público y la intervención, los objetivos, la población potencial y objetivo, la cobertura geográfica del programa, las características de los apoyos, los procedimientos de la selección de los beneficiarios, los procesos de operación o instrumentación, los indicadores de resultados y de valor público, los mecanismos de seguimiento y monitoreo, los mecanismos de evaluación, los padrones de beneficiarios y la convocatoria del programa. Con relación a lo anterior, la *Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados* emitida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), contempla que para la construcción de una Matriz de Indicadores para Resultados es necesario identificar y definir el problema que se busca resolver. Para ello, se puede usar la herramienta del árbol de problemas y objetivos, cuya construcción debe partir del diagnóstico realizado sobre el tema, el cual debe mostrar evidencia empírica del problema.

Ahora bien, el artículo 35 de la Ley de Desarrollo Social contempla que la planeación, aplicación y distribución de los recursos destinados a financiar los programas de desarrollo social, deben basarse en indicadores y lineamientos generales de eficacia, eficiencia y calidad en la prestación de los servicios.

Al respecto, el numeral CUARTO de los *Lineamientos para la Construcción y Diseño de Indicadores de Desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico*, emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), establece que los indicadores de desempeño de los programas operados por los entes públicos deben considerar, para su generación, homologación, actualización y publicación, la Metodología de Marco Lógico a través de la MIR. Asimismo, el numeral QUINTO de los Lineamientos contempla que los indicadores de desempeño deben permitir la verificación del nivel de logro alcanzado por el programa. Por su parte, el numeral SEXTO de dichos Lineamientos establece que los indicadores deben ser estratégicos y de gestión. Los estratégicos deben medir el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y programas presupuestarios; además de contribuir a fortalecer o corregir la orientación de los recursos. Los de gestión deben medir el avance y el logro en procesos y actividades; es decir, sobre la forma que se generan y entregan los bienes y servicios públicos. Adicionalmente, este numeral establece que los indicadores deben considerar alguna de las siguientes dimensiones: eficacia, eficiencia, economía o calidad.

Con base en estos criterios y a partir de la evidencia recabada, se obtuvo el siguiente hallazgo:

A pesar de que la cantidad de apoyos entregados a personas de 60 a 64 años de edad por cada 1 000 personas en este rango de edad con vulnerabilidad por ingresos

aumentó un 32.35% entre 2022 y 2023; se identificaron las siguientes inconsistencias en el diseño del programa: no se caracteriza ni cuantifica con precisión a la población que presenta el problema y la población objetivo cuantificada no es congruente con la que presenta el problema; el programa carece de mecanismos para seleccionar a los beneficiarios del programa y de indicadores que permitan medir los cambios en la población que presenta el problema; los mecanismos de seguimiento no permiten identificar ni corregir posibles desviaciones en el cumplimiento de los objetivos del programa; y, carece de mecanismos de evaluación con directrices específicas para evaluar al programa con regularidad. Dichas inconsistencias incidieron en las brechas de eficiencia identificadas, ya que el costo promedio real por entregable del programa aumentó 37.78% de 2022 a 2023.

De acuerdo con las ROP del Programa Apoyos 60-64 (antes *Creciendo con Zapopan*),³⁹ las personas mayores son más propensas a presentar vulnerabilidad por ingresos pues estos se ven disminuidos por factores como la reducción de sus capacidades físicas, el retiro del mercado laboral, el deterioro de sus condiciones de salud, entre otros. Por este motivo, con el objetivo de garantizar el acceso a la alimentación y a los bienes y servicios de las personas entre 60 y 64 años, en 2022 el Ayuntamiento de Zapopan puso en marcha este programa. A continuación se presentan las características principales del programa.

Tabla 59. Características del programa Apoyos 60-64

Elemento de análisis	Descripción
Problema público	La reducción de las capacidades físicas, las condiciones de salud, el nivel educativo y la salida del mercado laboral de las personas mayores puede significar una reducción en sus ingresos, lo cual aumenta la probabilidad de que se encuentren en situación de pobreza o con mayores dificultades para enfrentarla.
Población potencial	<i>Según datos del Censo 2020 del INEGI, en el municipio de Zapopan viven aproximadamente 58 653 personas de entre 60 a 64 años de edad, es decir, 3.97% de la población total.</i>
Población objetivo	<i>400 personas adultas mayores de entre 60 a 64 años de edad y que habiten en el municipio de Zapopan.</i>
Objetivo general	<i>Garantizar el acceso a la alimentación y a los bienes y servicios de la población adulta mayor entre 60 y 64 años de edad, que habita en el municipio de Zapopan, Jalisco.</i>
Objetivos específicos	<i>I. Contribuir en los gastos de alimentación. II. Contribuir en los gastos fijos del hogar.</i>

³⁹ En las ROP 2023 se le denominó al programa *Creciendo con Zapopan*, sin embargo, el 15 de marzo del 2023 se publicó una fe de erratas en la que se indicó que a partir de ese año el nombre del programa sería *Apoyos 60-64*.

Elemento de análisis	Descripción
Tipo de apoyo	Económico
Monto y temporalidad	<i>El apoyo consiste en un apoyo económico mensual [de 1 000.00 pesos], entregado a través de una tarjeta de manera mensual, bimestral, trimestral o cuatrimestral a las personas adultas mayores de entre 60 a 64 años de edad.</i> El tope máximo es de hasta 12 000.00 pesos al año [equivalente a mil pesos cada mes].

Fuente: elaboración propia con información de las Reglas de Operación del programa, vigentes durante el ejercicio fiscal 2023.

A partir de la valoración de consistencia realizada, se calculó el porcentaje de atributos de consistencia que fueron satisfechos por cada categoría de análisis definida; así como el porcentaje general de atributos de consistencia satisfechos por programa. Los resultados de estos porcentajes se presentan en la siguiente tabla.

Tabla 60. Consistencia ^{1/} por categoría de análisis de los programas públicos evaluados

Programas	Categorías de Análisis		
	Lógica de la Intervención	Diseño de la Operación	Marco de Objetivos
Zapopan Presente	33.33	58.33	41.67
Mi Estancia Zapopan	50.00	50.00	25.00
Comedores Comunitarios	50.00	50.00	25.00
Apoyos 60 64	33.33	50.00	25.00
Zapopan Con Ellas	50.00	16.67	16.67
Nos Toca Cuidar	33.33	25.00	25.00
Zapopan Mi Colonia	8.33	50.00	16.67
Siente	33.33	25.00	16.67
Quién Dijo Sexo	25.00	25.00	16.67
Consistencia por categoría	35.19	38.89	23.15

Fuente: elaboración propia con base en la valoración de consistencia realizada a los programas públicos del Ayuntamiento de Zapopan en el ejercicio fiscal 2023, que se orientan a la atención de grupos vulnerables, a la atención de la niñez y juventud y que forman parte del Sistema Integral de Cuidados, alineados con las Políticas de Desarrollo “Integral del Bienestar” y “Prevención y Atención Interinstitucional de Conductas Antisociales”, establecidas en el Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza 2021-2024. Análisis realizado a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

1/ Para determinar la consistencia se contabilizaron las respuestas afirmativas para los atributos y se dividieron entre el total de atributos evaluados, ya sea en la categoría, en el programa, o en su combinación.

Como se observa en la tabla anterior, de los nueve programas evaluados, el programa *Apoyos 60-64* se ubicó en tercera posición pues satisfizo el 36.11% de los atributos de consistencia, mientras que el porcentaje general de consistencia entre los programas osciló entre 22.22% y 44.44%. A pesar de ello, el programa solamente cumplió con aproximadamente tres de cada diez atributos evaluados; es decir, con una tercera parte de los atributos analizados.

Los resultados de la valoración muestran que el programa *Apoyos 60-64* tuvo un mayor porcentaje de consistencia en dos de las tres categorías de análisis, en relación con el puntaje general de los programas evaluados. En la categoría *lógica de intervención* el 33.33% de los atributos de consistencia fueron satisfechos por el programa; con lo cual se ubica por debajo del porcentaje general de los programas (35.19%). Por el contrario, en la categoría *diseño de la operación* el programa se posiciona por encima del porcentaje general ya que el 50.00% de los atributos de consistencia fueron satisfechos por él, mientras que el porcentaje general en esta categoría fue de 38.89% de los atributos evaluados. En la tercera categoría de análisis, *marco de objetivos*, el programa satisfizo únicamente el 25.00% de los atributos de consistencia; es decir, aunque obtuvo un porcentaje mayor de atributos consistentes que el puntaje global (23.15%), su consistencia en dicha categoría fue considerablemente baja, a partir de lo cual se determinó que esta fue la categoría en la que se detectaron mayores áreas de mejora.

Para valorar el grado de consistencia de los programas se revisó la evidencia documental que contiene los aspectos relacionados con el diseño del programa (instrumentos normativos, instrumentos programáticos, manuales, registros administrativos, entre otros). Con relación a la primera categoría valorada (*lógica de intervención*) se revisó el *Diagnóstico especial de intervención* para el programa *Apoyos 60-64* y sus Reglas de Operación (ROP), correspondientes al ejercicio fiscal 2023.

A partir de lo identificado en los distintos documentos, se calcularon los porcentajes de consistencia de los tres elementos de análisis contemplados en la *lógica de intervención*: diagnóstico, teoría de cambio y criterios de elegibilidad. Sobre el *diagnóstico* se analizó si se prevé un problema público con causas y consecuencias; si se cuantifica y caracteriza a una población potencial coherente con el problema identificado; y, si se define una población objetivo coherente con la potencial y con el problema. Sobre la *teoría de cambio* se analizó si los apoyos del programa son coherentes con las causas del problema; si son pertinentes y suficientes para lograr los resultados esperados; si se prevén supuestos válidos para lograr dichos resultados; y, si los objetivos describen cambios positivos esperados en la población que presenta el problema. Por último, con relación a los *criterios de elegibilidad* se analizó si se especifican las características necesarias para acceder a los apoyos del programa; si son coherentes con el problema y con la población potencial; y, si los requisitos son

coherentes con los criterios descritos. En la siguiente tabla se presentan los resultados de la valoración sobre los tres elementos analizados de la lógica de intervención.

Tabla 61. Consistencia por elemento de análisis (categoría lógica de la intervención) del programa Apoyos 60-64

Elemento de análisis	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por el programa Apoyos 60-64	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por todos los programas evaluados
Diagnóstico	25.00	11.11
Teoría de Cambio (TOC)	25.00	30.56
Criterios de elegibilidad	50.00	63.89
Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos	33.33	35.19

Fuente: elaboración propia con base en el análisis del grado de consistencia de la lógica de intervención de los programas públicos implementados por el Ayuntamiento de Zapopan en el ejercicio fiscal 2023, que fueron analizados por la ASEJ a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

De acuerdo con los resultados de la valoración, los atributos no satisfechos por el programa en el elemento de análisis sobre el *diagnóstico* del problema público se relacionan con la coherencia entre la población potencial del programa y el problema público definido en sus Reglas de Operación. Por un lado, de acuerdo con su descripción, el problema público del programa consiste en *la disminución de los ingresos de las personas mayores* a causa de la reducción de sus capacidades físicas, sus condiciones de salud, su nivel educativo y su salida del mercado laboral, lo cual puede aumentar la probabilidad de que se encuentren en situación de pobreza o con mayores dificultades para enfrentarla. Sin embargo, en el mismo apartado que describe el problema público se cuantifica a otro grupo poblacional: las personas adultas en Zapopan que tienen entre 60 y 64 años de edad y viven en condiciones de alta y muy alta desigualdad (18 663 personas). Además, en el apartado donde se describe la *Población potencial* en las ROP, las condiciones de vulnerabilidad por ingresos y de desigualdad se omiten de sus características pues se menciona que la población potencial, según datos del Censo 2020 del INEGI, son las 58 653 personas de 60 a 64 años que viven en Zapopan; y que la población objetivo son 400 personas entre 60 y 64 años que habitan en el municipio. Por lo tanto, dado que se describen tres grupos de población distintos (personas mayores cuyos ingresos se ven disminuidos, personas de 60 a 64 años en Zapopan que viven en alta y muy alta desigualdad, y personas de 60 a 64 años que habitan en Zapopan), se determinó que no se cuantifica ni caracteriza con precisión a la población que presenta el problema. Por otro lado, a pesar de que la población objetivo descrita en las ROP sí constituye un subconjunto de

la población potencial; ninguna de las dos poblaciones presenta una condición negativa ni es congruente con la que se menciona en el problema identificado, es decir, la que presenta vulnerabilidad por ingresos. Tampoco se cuantifica dicha población pues no se ofrecen datos sobre la cantidad de personas de 60 a 64 años en el municipio que presentan vulnerabilidad por ingresos. Si bien en la descripción del problema se presenta una cuantificación de las personas de 60 a 64 años en Zapopan que viven en alta y muy alta desigualdad; dicha condición es distinta a la del problema identificado. Por lo tanto, de los cuatro atributos de consistencia relacionados con la coherencia entre la población potencial y el problema público, solamente se cumplió el relacionado con la identificación de causas y consecuencias del problema.

Sobre la *teoría de cambio* del programa se identificó que el apoyo económico otorgado (mil pesos mensuales), es pertinente pero insuficiente para lograr los resultados esperados de la intervención que consisten en “garantizar el acceso a la alimentación y a los bienes y servicios de la población adulta mayor entre 60 y 64 años que habita en Zapopan”; “contribuir en los gastos de alimentación”; y, “contribuir en los gastos fijos del hogar”. Adicionalmente, en los instrumentos analizados no se identificaron supuestos válidos para el logro de los resultados en la población que presenta el problema, pues el único supuesto identificado fue “que los ciudadanos soliciten el apoyo”. En la Matriz de Indicadores para Resultados donde se identificó tal supuesto, se prevé un indicador de actividad por programa público. Entre ellos, se prevé uno de nivel actividad para *Apoyos 60-64*, por lo que el objetivo de siguiente nivel (componente) no es específico para cada programa público contemplado, sino para todos los programas identificados en los niveles de actividad. En este sentido, aunque el supuesto es externo a la gestión del programa, este no es una condición necesaria para que se cumpla el objetivo de siguiente nivel en su Matriz de Indicadores para Resultados; ni se relaciona directamente con la población potencial del programa pues esta no se identifica con precisión.⁴⁰ De manera adicional, debido a que la población potencial del programa es imprecisa, no se satisfizo el atributo sobre la relación entre dicha población y los objetivos de resultados del programa. Así, el único atributo que se satisfizo sobre la teoría de cambio fue el que valoró si las características de los entregables se vinculan con al menos una de las causas detectadas en el problema.

Por último, el elemento de análisis en el cual se satisfizo el mayor porcentaje de atributos de consistencia, tanto por parte del programa *Apoyos 60-64* como en el puntaje global, fue el de *criterios de elegibilidad* con 50.00% y 66.67%, respectivamente. En este sentido, el programa no cumplió con dos de los atributos evaluados. Uno de ellos fue el de la coherencia entre los criterios de elegibilidad y la

⁴⁰ Para identificar los supuestos se revisó la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario 10.2. *Combate a la desigualdad* de la Coordinación General de Desarrollo Económico y Combate a la Desigualdad. En ella se prevé un indicador de actividad por programa público; por lo que el objetivo de siguiente nivel (componente) no es específico de cada programa público contemplado, sino que es para todos los programas identificados en los niveles de actividad.

definición del problema público que se atiende, pues el problema definido en su instrumento normativo se focaliza en personas de 60 a 64 años de edad que presentan vulnerabilidad por ingresos; sin embargo, en los criterios de elegibilidad del programa no se prevé un criterio para seleccionar a personas en esa situación de vulnerabilidad. Además, los criterios de elegibilidad no fueron coherentes con la población potencial pues esta no se define de manera precisa, por lo tanto dicho atributo tampoco se satisfizo. Al respecto, en entrevista con personal del Ayuntamiento de Zapopan, se mencionó que el programa es universal; esto es, que todas las personas de 60 a 64 años que habitan en el municipio de Zapopan son elegibles para recibirlo. De manera adicional, se señaló que en los años que ha operado el programa (2022 y 2023) se ha beneficiado a todos sus solicitantes y que las personas que no han sido beneficiarias de él, no lo han sido debido a que no han entregado la documentación completa o correcta; no por un factor socioeconómico.

Con relación a la categoría de diseño de la operación, se revisó que los *procedimientos de selección de beneficiarios* contemplaran actividades específicas y suficientes para describir el proceso para elegir a las personas que recibirán el apoyo, así como a los responsables de llevarlas a cabo; que contemplaran un proceso de dictaminación oportuno; y, una mecánica de selección de los beneficiarios congruente con la población potencial. Además, se analizó si los *procedimientos para la entrega de los beneficios* contemplaron actividades específicas para suministrar los entregables, así como sus responsables; si el proceso de entrega fue oportuno y adecuado para la población que presenta el problema; y, si se especifican claramente las modalidades, cantidades y periodicidad de entrega de los apoyos. Respecto del *registro de la información de la gestión* se verificó si se definen responsables de realizar las actividades para registrar la información que deriva de la operación del programa; si los registros sobre su gestión permiten identificar los apoyos suministrados y si son pertinentes para alimentar sus indicadores; y, si los padrones de beneficiarios cuentan con una clave única para identificar a quienes participan en el programa. Para tal efecto se revisaron las Reglas de Operación del programa vigentes durante el ejercicio fiscal 2023, así como el *Manual de Procedimientos* de la Dirección de Programas Sociales Municipales, vigente durante el ejercicio fiscal 2023. En la siguiente tabla se presentan los resultados del análisis de consistencia sobre el *diseño de la operación*.

Tabla 62. Consistencia por elemento de análisis (categoría diseño de la operación) del programa Apoyos 60-64

Elemento de análisis	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por el programa Apoyos 60-64	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por todos los programas evaluados
Procedimientos de selección de beneficiarios	25.00	13.89

Elemento de análisis	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por el programa Apoyos 60-64	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por todos los programas evaluados
Procedimientos para la entrega de los beneficios	50.00	58.33
Registro de la información de la gestión	75.00	44.44
Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos	50.00	38.89

Fuente: elaboración propia con base en el análisis del grado de consistencia del diseño de la operación de los programas públicos implementados por el Ayuntamiento de Zapopan en el ejercicio fiscal 2023, que fueron analizados por la ASEJ a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

De acuerdo con los resultados del análisis de consistencia, la intervención satisfizo uno de los cuatro criterios de consistencia valorados sobre los procedimientos de selección de beneficiarios, por lo cual se obtuvo 25.00% en la valoración de este elemento de análisis. El único atributo de consistencia que se satisfizo fue la designación de responsables para llevar a cabo las actividades previstas sobre el proceso de selección. Sin embargo, se identificó que en los documentos del programa no se prevén actividades específicas y suficientes para describir el proceso para seleccionar a los beneficiarios de manera detallada. Tanto en las ROP como en el Manual de Procedimientos de la Dirección de Programas Sociales Municipales, se prevén actividades relacionadas con la selección de los beneficiarios del programa (difundir la convocatoria, integrar la documentación y seleccionar a los beneficiarios), pero estas son insuficientes para describir la forma en que se realiza la dictaminación de los beneficiarios del programa y la mecánica de selección del programa.

Con relación a lo anterior, en entrevista con personal del Ayuntamiento de Zapopan, se mencionó que la selección de beneficiarios se hace conforme a la suficiencia presupuestal con la que se cuente. Según lo señalado, se abre una convocatoria, las personas interesadas entregan su documentación y se revisa que la documentación presentada sea correcta. Una vez que los operadores del programa cuentan con la información de todos los solicitantes del programa, se hace la selección de beneficiarios de acuerdo con el presupuesto del ejercicio fiscal correspondiente. Es decir, se divide el presupuesto del programa entre todas las personas solicitantes, y con base en ello se define la cantidad de meses que se les podrá otorgar el apoyo, de forma que todos los solicitantes reciban el apoyo económico de mil pesos durante los meses para los que haya suficiencia presupuestal. Sin embargo, tal proceso no se encuentra documentado en las evidencias remitidas.

Adicionalmente, sobre los *procedimientos para la entrega de los beneficios* se identificó que si bien en las ROP del programa se especifica la modalidad del apoyo y el monto máximo que se podrá entregar por beneficiario; no se especifica la periodicidad de entrega de los apoyos con claridad pues según lo descrito esta puede ser bimestral, trimestral o cuatrimestral. Además, aunque en el manual se prevén actividades relacionadas con la entrega de los apoyos y sus responsables, no se prevé un proceso de entrega oportuno y adecuado para las condiciones de la población potencial pues esta no es precisa, ni se prevén plazos para realizar las actividades planteadas. Por estos motivos, el programa cumplió con dos (50.00%) de los cuatro atributos valorados sobre los procedimientos de entrega.

Sobre los *registros de información de la gestión*, el programa cumplió con el 75.00% de los atributos (tres de cuatro), ya que dichos registros son pertinentes pero insuficientes para alimentar indicadores de resultados y de gestión sobre el programa. Al respecto, a pesar de que las bases de datos informan sobre la cantidad de apoyos económicos entregados a sus beneficiarios, no se registró información que permitiera medir los resultados del programa.

Ahora bien, para valorar la consistencia del *marco de objetivos*, es decir, de los indicadores y de los mecanismos tanto del seguimiento del programa, como de evaluación y los procesos de mejora derivados de los ejercicios evaluativos; se revisaron las Reglas de Operación del programa, vigentes durante el ejercicio fiscal 2023; el Manual de Procedimientos de la Dirección de Programas Sociales Municipales, vigente durante el ejercicio fiscal 2023; los padrones de beneficiarios correspondientes al periodo 2022-2023; la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) correspondiente al ejercicio fiscal 2023; las métricas del Sistema de Indicadores de Zapopan y del Presupuesto basado en Resultados del Ayuntamiento de Zapopan, correspondientes a los ejercicios 2022 y 2023; y el *Mecanismo para del H. Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco para el Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora* que derivan de las evaluaciones de desempeño realizadas, vigente durante el ejercicio fiscal 2023.

Sobre los *indicadores* se analizó si el programa cuenta con métricas relacionadas con sus resultados y si estas permiten medir los cambios en la población potencial de manera válida; si el programa cuenta con métricas relacionadas con el suministro de sus apoyos y si permiten medir alguna dimensión de desempeño válidamente; si los métodos de cálculo son coherentes con los nombres de sus indicadores; y, si las variables de los métodos recuperan los factores relevantes de sus objetivos. Con relación a los *mecanismos de seguimiento* se analizó si estos se encuentran formalmente establecidos y permiten monitorear el suministro de los apoyos; si se establecen mecanismos para dar seguimiento a la satisfacción de beneficiarios; y, si los mecanismos establecidos permiten identificar y corregir con oportunidad las posibles desviaciones del programa. Sobre la *evaluación y los procesos de mejora* se analizó si

el programa cuenta con mecanismos formalmente establecidos para planificar, coordinar o realizar investigaciones evaluativas; si cuenta con directrices específicas tanto para definir los tipos de evaluación y su periodicidad, como para definir y seleccionar a los responsables de su realización; y, si se prevén mecanismos para la definición y seguimiento de compromisos derivados de las evaluaciones realizadas. En la siguiente tabla se presentan los indicadores relacionados con el programa Apoyos 60-64, los cuales están establecidos en sistemas de información e instrumentos programáticos municipales del programa.

Tabla 63. Indicadores del programa Apoyos 60-64, correspondientes al ejercicio fiscal 2023

Instrumento	Objetivo	Nombre del indicador	Método de cálculo
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Apoyos económicos para personas adultas mayores	Porcentaje de apoyos económicos para personas adultas mayores	(Apoyos económicos entregados / Apoyos económicos programados) *100
Sistema de Indicadores de Zapopan (SIZ)	Incrementar el desarrollo integral de las personas mediante programas, servicios, proyectos y acciones orientadas a evaluación y resultados.	Avance porcentual de subsidios entregados a personas adultas mayores de entre 60 y 64 años con respecto a la meta anual ^{1/}	(Subsidios entregados a personas adultas en el año <i>t</i> / Meta anual de subsidios por entregar a personas adultas) *100

Fuente: elaboración propia con base en la Matriz de Indicadores para Resultados de la Coordinación General de Desarrollo Económico y Combate a la Desigualdad, correspondiente al ejercicio fiscal 2023 y en el Sistema de Indicadores de Zapopan (SIZ).

1/ Este indicador del Sistema de Indicadores de Zapopan se asocia específicamente con el objetivo estratégico de la Política de Desarrollo 3 *Integral del Bienestar*, prevista en el Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza 2021-2024.

La categoría *marco de objetivos* fue en la que se satisfizo la menor proporción de atributos de consistencia respecto de las otras dos categorías. El programa *Apoyos 60-64* cumplió con un porcentaje mayor (25.00%) al porcentaje de consistencia general (23.15%). Lo anterior, significa que el programa cumplió con una cuarta parte de los atributos de consistencia que fueron evaluados. De los tres elementos de análisis que fueron evaluados, los *indicadores* y los *mecanismos de seguimiento* fueron los que se obtuvieron menores porcentajes de consistencia general (22.22%); mientras que el programa *Apoyos 60-64* satisfizo solo uno de los cuatro atributos valorados en los tres elementos de análisis (25.00%). En la siguiente tabla se presentan los resultados del análisis de consistencia en esta categoría.

Tabla 64. Consistencia por elemento de análisis (categoría marco de objetivos) del programa Apoyos 60-64

Elemento de análisis	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por el programa Apoyos 60-64	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por todos los programas evaluados
Indicadores (instrumentos de medición)	25.00	22.22
Mecanismos de seguimiento	25.00	22.22
Evaluación y procesos de mejora	25.00	25.00
Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos	25.00	23.15

Fuente: elaboración propia con base en el análisis del grado de consistencia del marco de objetivos de los programas públicos implementados por el Ayuntamiento de Zapopan en el ejercicio fiscal 2023, que fueron analizados por la ASEJ a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

En relación con los *instrumentos de medición*, se identificó que los indicadores previstos no permiten medir válidamente los cambios en la población que presenta el problema público pues esta no se define de manera precisa, ni permiten medir los resultados esperados del programa. Además, aunque se definieron indicadores de gestión que dan cuenta del suministro de los apoyos, estos no permiten medir válidamente al menos una dimensión del desempeño (eficacia, eficiencia, calidad o economía), sino el cumplimiento de las metas previstas. Igualmente, se identificó que el indicador del SIZ no recupera válidamente todos los factores relevantes del objetivo con el que se asocia, por ejemplo, el incremento en el desarrollo integral de las personas. Por lo tanto, de los cuatro aspectos evaluados sobre la consistencia de sus indicadores, el programa solo cumplió con uno de ellos (25.00%) sobre la coherencia entre los métodos de cálculo y los nombres de los indicadores.

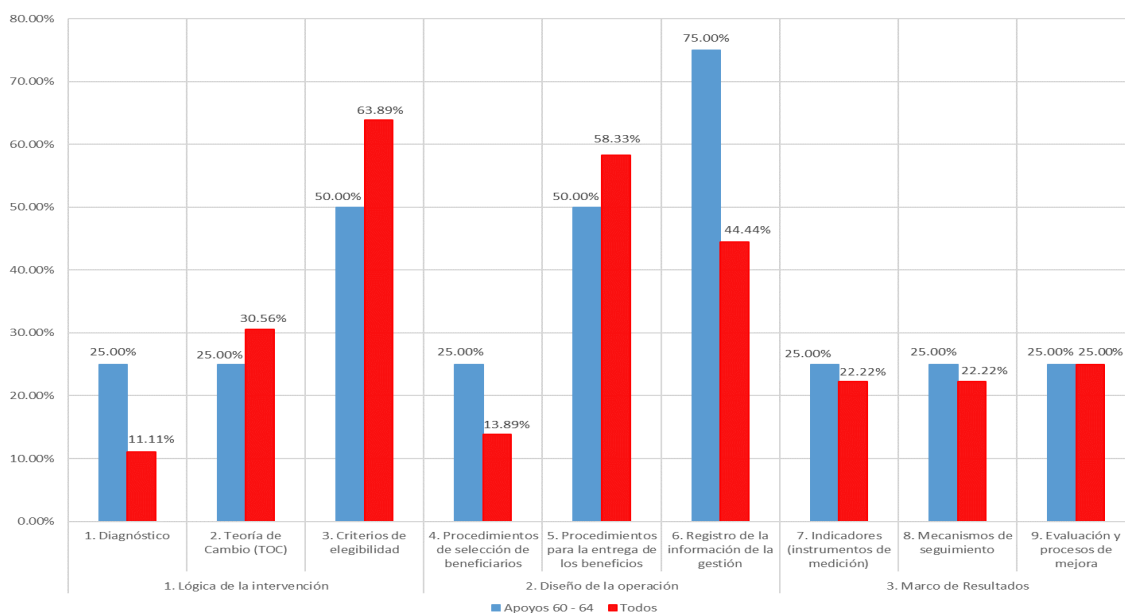
Por otro lado, se identificó que de los cuatro atributos evaluados sobre los *mecanismos de seguimiento*, el programa solamente cumplió con uno de ellos (25.00%), pues los propios registros administrativos y los indicadores del programa contribuyen al seguimiento del suministro de los entregables. Sin embargo, no se establecieron mecanismos formales para identificar y corregir posibles desviaciones del programa, y tampoco para dar seguimiento a la satisfacción de los beneficiarios del programa. Sobre esto, en entrevista con personal del Ayuntamiento de Zapopan se mencionó que el único seguimiento que se da a los beneficiarios luego de entregar el apoyo consiste en preguntarles si participarán en la siguiente convocatoria del programa.

Por otra parte, con relación a los atributos de consistencia sobre la *evaluación y procesos de mejora* solo se satisfizo una cuarta parte de ellos (25.00%), dado que el establecimiento de mecanismos para definir y dar seguimiento a compromisos de

mejora derivados de evaluaciones fue el único atributo satisfecho, pues el Ayuntamiento de Zapopan cuenta con un mecanismo para monitorear los aspectos susceptibles de mejora que resultan de las evaluaciones de desempeño realizadas a los programas. Sin embargo, aunque la entidad fiscalizada cuenta con un Programa Anual de Evaluación (PAE) por ejercicio fiscal en el que se prevé la programación de las evaluaciones externas a realizar durante el ejercicio fiscal correspondiente, no se prevé un esquema de evaluación que contemple directrices específicas para evaluar al programa con regularidad, sea de manera interna o externa; para definir los tipos de evaluación a realizar (resultados, procesos, desempeño, diseño, entre otros); su periodicidad; y a los responsables de hacerlo, ya sea dentro de la propia entidad fiscalizada o externamente.

A continuación se presenta un gráfico en el cual se comparan los resultados del porcentaje general de consistencia y el programa *Apoyos 60-64*. El porcentaje de atributos de consistencia que fueron satisfechos por el programa fue mayor al porcentaje general de consistencia en la mayoría de los elementos analizados. De los nueve elementos que suman las tres categorías, este programa tuvo mayor consistencia que el porcentaje general en cinco; el mismo porcentaje de consistencia en uno; y, menor porcentaje de consistencia en tres.

Gráfico 7. Comparación entre el porcentaje de atributos consistentes del programa Apoyos 60-64 y el porcentaje general de consistencia de los programas, por elemento de análisis



Fuente: elaboración propia con base en el análisis del grado de consistencia de los programas públicos implementados por el Ayuntamiento de Zapopan para el ejercicio fiscal 2023, que fueron analizados por la ASEJ a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

En resumen, las principales áreas de mejora identificadas a partir del porcentaje general de consistencia y presentadas también en el programa, son las siguientes. Las primeras se identificaron en la lógica de intervención donde hubo ausencias e inconsistencias relacionadas con el diagnóstico de las problemáticas de los programas y con la teoría de cambio. La segunda, se identificó en el diseño de la operación, particularmente en los atributos relacionados con la descripción de los procedimientos para seleccionar a los beneficiarios de los programas; y otras dos se detectaron en el marco de objetivos, donde se observaron ausencias relativas al establecimiento formal de mecanismos de seguimiento por parte de los programas e inconsistencias en la definición de indicadores. Además, se identificó que no se contemplaron mecanismos con directrices específicas para evaluar los programas analizados.

Por su parte, el programa *Apoyos 60-64* tuvo sus principales áreas de mejora en la categoría *marco de objetivos*, ya que no se establecieron mecanismos de seguimiento sobre la satisfacción de los beneficiarios con el programa; el programa careció de indicadores para medir sus resultados; y de mecanismos de evaluación con directrices específicas para llevar a cabo investigaciones evaluativas.

Ahora bien, con la finalidad de determinar el grado de eficacia con el que el Ayuntamiento de Zapopan suministró los apoyos del programa, se solicitó información sobre las personas beneficiarias durante los ejercicios fiscales 2022 y 2023. Adicionalmente, para obtener la cantidad total de personas de 60 a 64 años con vulnerabilidad por ingresos en el municipio de Zapopan, se analizó el cuestionario ampliado del *Censo de Población y Vivienda 2020* realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en el cual se incluye información sobre el ingreso mensual por persona.

Además, se analizó la información de la *línea de pobreza por ingresos (LPI)*⁴¹ publicada por CONEVAL con el objetivo de obtener el ingreso mensual por persona en el ámbito de residencia *urbano* durante los años 2022 y 2023. Lo anterior, para cuantificar a la población del municipio que presenta el problema público del programa (vulnerabilidad por ingresos). Dado que la información de la LPI es publicada mensualmente, se calculó el promedio en el ingreso mensual por persona para 2022 y 2023 con el objetivo de contar un valor único por ejercicio con el que fuera posible comparar los ingresos mensuales por persona obtenidos del Censo.⁴² Para ello, se utilizó la variable *ingresos por trabajo mensualizado*, a partir de la cual se estimó la cantidad de personas de 60 a 64 años en Zapopan que reciben un ingreso menor o igual a la línea de pobreza por ingresos en el ámbito urbano.

⁴¹ De acuerdo con el documento metodológico del CONEVAL (2019), la línea de pobreza por ingresos se define como el valor monetario de una canasta de alimentos, bienes y servicios.

⁴² Puesto que los datos sobre los ingresos mensuales en el Censo corresponden al año 2020, fueron convertidos a precios de 2022 y a precios de 2023 con el propósito de comparar los ingresos nominales mensuales con los valores nominales de la LPI urbana en 2022 y 2023.

Con base en la información remitida por la entidad fiscalizada sobre los beneficiarios del periodo 2022-2023 y con la obtenida por medio del INEGI y del CONEVAL, se calculó la tasa de variación anual en el siguiente indicador.

$$QApVi = (QAp_i / QpLPI_i) * 1\ 000$$

Donde:

QApVi = Cantidad de apoyos entregados por cada 1 000 personas de 60 a 64 años en Zapopan con vulnerabilidad por ingresos.

QAp = Cantidad de apoyos entregados a personas de 60 a 64 años.

i = año *lésimo*.

QpLPI = Cantidad total de personas de 60 a 64 años en Zapopan con ingreso mensual menor o igual a la línea de pobreza por ingresos en el ámbito urbano.

En la siguiente tabla se presenta la cantidad de apoyos entregados por cada 1 000 personas de 60 a 64 años en el municipio de Zapopan que presentan vulnerabilidad por ingresos, así como su tasa de variación anual en el periodo 2022-2023.

Tabla 65. Análisis de eficacia del programa Apoyos 60 a 64 de Zapopan, en el periodo 2022-2023

Variables	2022	2023	TVA ^{1/}
Total de apoyos entregados a personas de 60 a 64 años en el municipio de Zapopan ^{2/} (QAp)	439	581	32.35%
Total de personas en el municipio de Zapopan de 60 a 64 años con un ingreso mensual inferior o igual a la línea de pobreza por ingresos (QpLPI) ^{3/}	5 119	5 119	NA ^{4/}
Cantidad de apoyos entregados por cada 1 000 personas de 60 a 64 años en Zapopan con vulnerabilidad por ingresos QApVi=(QAp/QpLPI)*1 000	85.76	113.50	32.35%

Fuente: elaboración propia con información del padrón de beneficiarios del periodo 2022-2023, del Censo de Población y Vivienda 2020 del INEGI y de la Línea de Pobreza por Ingresos en 2022 y 2023 del CONEVAL.

1/ Tasa de variación anual = [(valor final/valor inicial) -1]*100

2/ Cada apoyo entregado corresponde con una persona beneficiada del padrón.

3/ El total de personas en el municipio de Zapopan que se encuentran en el rango de edad se obtuvo del Censo de Población y Vivienda del INEGI, correspondiente al año 2020. Para delimitar la cantidad de personas con un ingreso mensual menor o igual a la línea de pobreza por ingresos, se comparó la variable *ingreso por trabajo mensualizado* con el promedio obtenido del valor mensual de la LPI de CONEVAL para 2022 y 2023.

4/ NA: No aplica, dado que el dato corresponde al año 2020 y se toma como referente para los ejercicios posteriores.

De acuerdo con los datos presentados en la tabla anterior, el Ayuntamiento de Zapopan entregó apoyo económico a 439 personas durante el ejercicio fiscal 2022 y a 581 durante el ejercicio 2023. Asimismo, con base en los ingresos mensuales obtenidos del Censo 2020, se tiene que 5 119 personas del municipio se encontraban en el rango de edad de 60 a 64 años y su ingreso mensual fue menor o igual a la línea de pobreza por ingresos en el ámbito urbano.

A partir de lo anterior se determinó que en 2022 se entregaron 85.76 apoyos económicos por cada 1 000 personas con vulnerabilidad por ingresos en el municipio; es decir, con un ingreso mensual menor o igual a 4 106.26 pesos. Para el año siguiente, la cantidad de apoyos económicos entregados por la entidad fiscalizada aumentó a 113.50 por cada 1 000 personas cuyos ingresos mensuales no superaban los 4 335.83 pesos; esto representa una tasa de variación anual de 32.35% en la cantidad de apoyos entregados por cada 1 000 personas de 60 a 64 años en Zapopan con vulnerabilidad por ingresos, lo cual podría indicar un aumento en la eficacia del programa, siempre que este estuviera enfocado en la atención de las personas que presentan el problema de vulnerabilidad por ingresos. Sin embargo, los apoyos no están focalizados pues los criterios de elegibilidad no contemplan características relacionadas con la vulnerabilidad por ingresos en ese grupo de la población (60-64 años) y, fue confirmado mediante entrevista que el programa es universal.

Por otro lado, con el propósito de calcular el grado de eficiencia con el que el Ayuntamiento de Zapopan suministró los apoyos del programa, se analizó la información del padrón de beneficiarios para obtener el monto entregado durante los ejercicios fiscales 2022 y 2023, así como la información remitida sobre los costos operativos de la Dirección de Programas Sociales Municipales. A partir de la información analizada, se calculó la tasa de variación anual en el siguiente indicador.

$$CPAE_i = [(CDPS_i / CAPS_i) + (VEAP_i / CAEP_i)]$$

Donde:

CPAE = Costo promedio real por apoyo entregado.

i = año *i*ésimo.

CDPS = Costo operativo de la Dirección de Programas Sociales Municipales a precios 2023.

CAPS = Cantidad de apoyos entregados por los programas evaluados de la Dirección de Programas Sociales Municipales.

VEAP = Valor económico de los apoyos entregados por el programa a precios 2023.

CAEP = Cantidad de apoyos entregados por programa.

Para obtener el costo promedio real por apoyo entregado durante el periodo 2022-2023, se calculó el costo operativo de cada entregable suministrado por la Dirección de Programas Sociales Municipales a precios de 2023 (CDPS_i/CAPS_i). Posteriormente, se calculó el valor promedio de cada entregable suministrado por el programa (MAEP_i/CAEP_i) a cargo de dicha Dirección a precios de 2023; y, finalmente se sumó el costo operativo por entregable al valor promedio de cada entregable suministrado por programa. En la siguiente tabla se presentan los resultados del programa *Apoyos 60-64* y del resto de programas a cargo de la Dirección de Programas Sociales Municipales.

Tabla 66. Costo promedio real de los entregables del programa de acuerdo con su Unidad Administrativa de adscripción (Dirección de Programas Sociales Municipales)^{1/}

Programa	Variable	2021	2022	2023	TMVA ^{2/}
Apoyos 60-64	Cantidad de apoyos entregados	NA ^{3/}	439	581	32.35%
	Costo promedio por apoyo entregado (a precios 2023)	NA ^{3/}	2 228.25	3 070.05	37.78%
Comedores Comunitarios	Cantidad de apoyos entregados	185 809	215 281	371 700	41.44%
	Costo promedio por apoyo entregado (a precios 2023)	145.38	143.45	115.29	-10.95%
Mi Estancia Zapopan	Cantidad de apoyos entregados	1 237	1 701	1 416	6.99%
	Costo promedio por apoyo entregado (a precios 2023)	614.47	8 457.46	8 381.62	269.33%
Zapopan Mi Colonia	Cantidad de apoyos entregados	863	245	219	-49.62%
	Costo promedio por apoyo entregado (a precios 2023)	14 076.70	21 936.59	20 011.42	19.23%

Programa	Variable	2021	2022	2023	TMVA ^{2/}
Zapopan ¡Presente!	Cantidad de apoyos entregados	182 760	179 622	181 240	-0.42%
	Costo promedio por apoyo entregado (a precios 2023)	861.08	1 092.47	1 509.22	32.39%

Fuente: elaboración propia con base en la información sobre los padrones de beneficiarios, los apoyos entregados y los costos operativos de los programas en el periodo 2021-2023, suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información. Para convertir los valores nominales o corrientes a valores reales o constantes de 2023, se utilizó el método del deflactor del PIB, base 2018.

1/ Dado que la entidad fiscalizada no remitió la información de los costos operativos desglosada por programa, el costo promedio por entregable para cada programa se obtuvo al dividir los costos operativos de su Unidad Administrativa de adscripción (capítulos 1 000, 2 000, 3 000 y 5 000), entre la cantidad de entregables de todos programas de esa Unidad Administrativa; y sumar a dicha cantidad el valor promedio de los entregables (capítulo 4 000) del programa específico.

2/ Para el programa Apoyos 60-64 se determinó la tasa de variación anual = [(valor final/valor inicial) -1]*100. Para el resto de los programas se calculó la tasa media de variación anual = [(valor final/valor inicial)^{1/t} -1]*100, donde t=periodos transcurridos entre el valor inicial y el valor final.

3/ No aplica dado que en ese año no operó el programa.

A partir de las estimaciones realizadas, se obtuvo el costo promedio por apoyo entregado a precios de 2023. En 2022 el programa entregó 439 apoyos; mientras que para 2023 la cantidad de apoyos entregados aumentó a 581, lo cual representó una tasa de variación anual de 32.35%. El costo promedio real por apoyo entregado en 2022 fue de 2 228.25 pesos y para 2023 este incrementó a 3 070.05 pesos por apoyo entregado en términos reales. Lo anterior, equivale a un aumento de 37.78% entre 2022 y 2023. En otras palabras, se registró una disminución en la eficiencia con la que se suministraron los apoyos durante el periodo de análisis ya que el costo promedio real de suministrar un apoyo fue mayor en 2023 que en 2022.

Con base en el presente hallazgo, se recomendó al Ayuntamiento de Zapopan, específicamente a la Dirección de Programas Sociales Municipales y a las áreas que corresponda: 1) revisar y modificar el diagnóstico y la teoría de cambio del programa de manera que se dimensione la población que presenta el problema público que se pretende atender con precisión y se cuantifiquen poblaciones potencial y objetivo que sean congruentes con el problema; 2) definir mecanismos de selección de los beneficiarios que permitan focalizar la entrega de los apoyos a la población que presenta el problema; 3) diseñar indicadores de desempeño que permitan medir los cambios generados en la población potencial del programa y el cumplimiento de todos sus objetivos; 4) diseñar e implementar mecanismos de seguimiento y de evaluación que permitan detectar y corregir posibles desviaciones del programa en el cumplimiento de sus objetivos, así como rendir cuentas sobre sus resultados; y, 5)

diseñar e implementar estrategias que permitan maximizar el uso de los recursos con los que cuenta el Ayuntamiento de Zapopan para orientar la gestión del programa hacia la atención del problema público. Lo anterior permitiría al Ayuntamiento de Zapopan satisfacer los criterios establecidos en los numerales CUARTO, QUINTO y SEXTO de los Lineamientos para la Construcción y Diseño de los Indicadores de Desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico, emitidos por el CONAC en relación con verificar el nivel de logro alcanzado por el programa y fortalecer o corregir la orientación de los recursos; además de lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley de Desarrollo Social con relación a planear, aplicar y distribuir los recursos destinados a financiar los programas de desarrollo social con base en indicadores y lineamientos generales de eficacia, eficiencia y calidad.

Como respuesta a la recomendación, la entidad fiscalizada presentó una justificación en la que comunicó que el programa “Apoyos 60-64” dejará de operar en el presente ejercicio fiscal (2025). Se añadió que esto se debe a que el Gobierno Federal implementó una intervención que persigue los mismos objetivos que el programa municipal, por lo que este último no continuará operando a fin de evitar duplicidad de esfuerzos; y en consecuencia, las recomendaciones emitidas por este órgano fiscalizador no podrán ser atendidas, aún cuando son consideradas viables y aplicables.

Como evidencia, la entidad fiscalizada remitió el enlace a un comunicado publicado el 03 de octubre de 2024 en la página de internet del gobierno federal, en el cual se hace mención sobre las fechas para realizar el registro (de octubre a noviembre de 2024) de las solicitudes de ingreso al programa denominado “Pensión para el Bienestar de las Adultas Mayores de 60 a 64 años”. A pesar de que la evidencia proviene de una fuente de información válida (la página de internet del gobierno federal), y es congruente con los argumentos esgrimidos, no es suficiente para justificar la imposibilidad de atender la recomendación, ya que no comprueba que el programa municipal dejó, o en su caso, dejará de operar el programa en 2025. Al respecto, este órgano fiscalizador revisó el anexo III Matrices de Indicadores para Resultados del Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal 2025 del gobierno municipal de Zapopan, que se encuentra disponible públicamente en la página de internet de dicho ente, en el cual ya no se estableció un marco de resultados (objetivos e indicadores) relacionado con la intervención en la MIR del programa presupuestario “10.2. Combate a la Desigualdad”, por lo tanto, se tiene por confirmada la desaparición del programa, y como justificada la inaplicabilidad de la recomendación. Conviene mencionar que en la MIR 2023 del programa presupuestario mencionado se estableció el objetivo de brindar “Apoyos económicos para personas adultas mayores”, cuyo indicador era “porcentaje de apoyos económicos para personas adultas mayores”.

Recomendación 23-DAD-PR-008-712000-A-02

El artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que toda persona tiene derecho a la educación y es el Estado quien debe garantizar la educación preescolar e inicial, de modo que esta última es un derecho de la niñez y es responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia. En ese sentido, el artículo 7 de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco (en lo sucesivo Ley de Educación de Jalisco) prevé que toda persona tiene derecho a la educación como un medio para adquirir, actualizar, completar y ampliar sus conocimientos y habilidades que le permitan alcanzar su desarrollo. Adicionalmente el artículo 14, fracción VI, señala que la educación impartida en el Estado de Jalisco debe ser equitativa al favorecer el pleno ejercicio del derecho a la educación, y combatir las desigualdades socioeconómicas, regionales, de capacidades y de género, de modo que debe respaldar a los estudiantes en condiciones de vulnerabilidad social y ofrecerles una educación pertinente que asegure su acceso, tránsito, permanencia y egreso oportuno de los servicios educativos. Por su parte, en el orden municipal el artículo 7, fracciones VI y VIII del Reglamento de Asistencia Social para el Municipio de Zapopan, Jalisco, (en lo sucesivo Reglamento de Asistencia Social de Zapopan) establece como servicios básicos de asistencia social la protección de niños y niñas y la promoción de su sano desarrollo físico, mental y emocional; y la atención de niños y niñas en establecimientos especializados.

Respecto de la necesidad de contar con marcos de resultados, el artículo 74 de la Ley General de Desarrollo Social establece que para evaluar sus resultados, los programas sociales deben incluir los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto, para lo cual las dependencias municipales ejecutoras de los programas deben proporcionar toda la información y las facilidades necesarias para realizar evaluaciones. Por su parte, en el orden municipal el artículo 34, fracción I del Reglamento de Planeación Participativa para el Municipio de Zapopan, Jalisco (en lo sucesivo Reglamento de Planeación Participativa) señala que el monitoreo de los resultados del Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza debe efectuarse por medio de indicadores y metas alojados en una plataforma informática dinámica y que deben ser definidos y actualizados al menos anualmente; mientras que la fracción II del mismo artículo añade a las dos características anteriores que el monitoreo de los programas públicos debe contener como información mínima: los nombres, objetivos, descripción y alineación con los objetivos de desarrollo sostenible.

Sobre lo anterior, el numeral CUARTO de los Lineamientos para la Construcción y Diseño de Indicadores de Desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico, emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), establece que estos deben considerar la Metodología de Marco Lógico a través de la MIR. Asimismo, el numeral QUINTO de dicho instrumento contempla que los indicadores de

desempeño deben permitir la verificación del nivel de logro alcanzado por el programa. Por su parte, el numeral SEXTO de dichos Lineamientos establece que los indicadores deben ser estratégicos y de gestión. Los estratégicos deben medir el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y programas presupuestarios; además de contribuir a fortalecer o corregir la orientación de los recursos. Los de gestión deben medir el avance y el logro en procesos y actividades; es decir, sobre la forma que se generan y entregan los bienes y servicios públicos. Adicionalmente, este numeral establece que los indicadores deben considerar alguna de las siguientes dimensiones: eficacia, eficiencia, economía o calidad.

Por otro lado, respecto de la lógica de la intervención, el diseño de la operación y la generación de información derivada de la gestión, el artículo 27 de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco señala que los municipios deben publicar en su órgano oficial de difusión las reglas de operación de los programas de desarrollo social municipales, mientras que en las 21 fracciones que componen el artículo 27 bis del mismo ordenamiento se señalan los elementos mínimos que deben contener las reglas de operación que formulen los municipios, entre los cuales se encuentran: sus objetivos, el problema público que atiende, la población objetivo, los tipos de apoyo, los indicadores de seguimiento, la instrumentación de programa, el padrón único de beneficiarios, los criterios de elegibilidad, de selección y requisitos. Por su parte, en el orden municipal el artículo 34, fracción II, inciso d) del Reglamento de Planeación Participativa señala que debe corroborarse que cada programa público contemple para su operación la elaboración de reglas de operación, un diagnóstico, la matriz de indicadores para resultados y el padrón de beneficiarios público de fácil consulta.

Con base en estos criterios y a partir de la evidencia recabada, se obtuvo el siguiente hallazgo:

Se identificó que Mi Estancia Zapopan presentó inconsistencias en su lógica de la intervención, diseño de operación y marco de objetivos, especialmente en cuanto a: la ambigüedad en la identificación del problema público que desea atender; la imprecisión en la cuantificación y caracterización de la población potencial; la desvinculación entre sus objetivos y su entregable; la impertinencia de sus instrumentos operativos para describir claramente sus mecanismos de selección de beneficiarios; la insuficiencia de sus registros para dar cuenta de sus resultados; la inconsistencia e impertinencia de su marco de objetivos para medir los objetivos de la intervención; la ambigüedad en los mecanismos para practicar evaluaciones al programa; aunado a que la eficacia en el porcentaje de niñas y niños beneficiarios respecto del alumnado de educación inicial y preescolar disminuyó 2.43% entre 2021 y 2023, y que la participación de las personas beneficiarias en el programa durante más de dos ejercicios no demostró tener un efecto significativo en sus ingresos promedio.

Mi Estancia Zapopan es una intervención que tiene sus antecedentes en el programa Sonríe Zapopan, que se implementó desde el año 2016 hasta el 2021, y consiste en brindar apoyos económicos a padres, madres o tutores que trabajan, buscan empleo o son estudiantes para que dicho apoyo sea destinado a cubrir los gastos de los servicios de guardería, estancia infantil o preescolar.

Al igual que para el resto de las intervenciones analizadas en este documento, se valoró la consistencia de Mi Estancia Zapopan mediante los procedimientos descritos anteriormente y se identificó que el porcentaje de atributos satisfechos por el programa fue superior al porcentaje general de los programas en las tres categorías de análisis. Como se observa en la siguiente tabla, Mi Estancia satisfizo 50.00% de los atributos de consistencia y de los de diseño de la operación, y 25.00% de los correspondientes al marco de objetivos, que contrasta con los atributos satisfechos en general por las intervenciones: 41.67%, 40.74% y 21.30%, respectivamente.

Tabla 67. Consistencia ^{1/} por categoría de análisis de los programas públicos evaluados

Programas	Categorías de Análisis		
	Lógica de la Intervención	Diseño de la Operación	Marco de Objetivos
Zapopan Presente	33.33	58.33	41.67
Mi Estancia Zapopan	50.00	50.00	25.00
Comedores Comunitarios	50.00	50.00	25.00
Apoyos 60 64	33.33	50.00	25.00
Zapopan Con Ellas	50.00	16.67	16.67
Nos Toca Cuidar	33.33	25.00	25.00
Zapopan Mi Colonia	8.33	50.00	16.67
Siente	33.33	25.00	16.67
Quién Dijo Sexo	25.00	25.00	16.67
Consistencia por categoría	35.19	38.89	23.15

Fuente: elaboración propia con base en la valoración de consistencia realizada a los programas públicos del Ayuntamiento de Zapopan en el ejercicio fiscal 2023, que se orientan a la atención de grupos vulnerables, a la atención de la niñez y juventud y que forman parte del Sistema Integral de Cuidados, alineados con las Políticas de Desarrollo “Integral del Bienestar” y “Prevención y Atención Interinstitucional de Conductas Antisociales”, establecidas en el Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza 2021-2024. Análisis realizado a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

1/ Para determinar la consistencia se contabilizaron las respuestas afirmativas para los atributos y se dividieron entre el total de atributos evaluados, ya sea en la categoría, en el programa, o en su combinación.

Respecto de la lógica de la intervención, en la siguiente tabla se presentan los elementos centrales de su diseño.

Tabla 68. Descripción de los elementos de diseño del programa Mi Estancia Zapopan

Elementos de análisis ^{1/}	Descripción
Problema público	No se presenta un árbol de problemas o alguna estructura que permita identificar la existencia de un problema público central y único, con causas y efectos claramente definidos. En la narrativa de las ROP se mencionan distintas situaciones problemáticas, como: la migración, la conformación de familias monoparentales, las jornadas laborales extensas, la vulnerabilidad económica de los hogares con jefatura femenina y el costo del cuidado de la primera infancia.
Población potencial	<i>Padres, madres o tutores de niñas y niños de hasta 08 años 11 meses de edad que viven en el Municipio de Zapopan (sin una cuantificación precisa).</i>
Población objetivo	<i>Con el presupuesto aprobado, se plantea otorgar al menos 9,000 (nueve mil) subsidios de manera anual para padres, madres o tutores que trabajan, se encuentran en búsqueda de empleo o son estudiantes, residentes del Municipio de Zapopan que viven en condición de vulnerabilidad, y que requieren el servicio de Guardería, Estancia Infantil o Preescolar para el cuidado y atención de las niñas y los niños a su cargo, de hasta 08 años 11 meses de edad con y sin alguna discapacidad.</i>
Objetivo general	<i>Apoyar económicamente a padres, madres o tutores que trabajan, se encuentran en búsqueda de empleo o sean estudiantes, residentes del Municipio de Zapopan en condición de vulnerabilidad, y que requieren el servicio de Guardería, Estancia Infantil o Preescolar para el cuidado y atención de las niñas y los niños a su cargo de hasta 08 años 11 meses de edad con y sin alguna discapacidad; con el fin de contribuir al gasto-ingreso del hogar de las familias zapopanas beneficiadas.</i>
Objetivos específicos	<ol style="list-style-type: none"> <li data-bbox="602 1373 1513 1556">I. <i>Facilitar que padres, madres o tutores en condición de vulnerabilidad del Municipio de Zapopan, tengan acceso al mercado laboral y a oportunidades educativas, que les permita incrementar sus ingresos, mientras cuentan con el subsidio económico que reintegre el gasto parcial o total de la cuota o mensualidad de la Guardería, Estancia Infantil o Preescolar que se haya realizado.</i> <li data-bbox="602 1556 1513 1646">II. <i>Promover el empoderamiento económico y profesional, principalmente de las madres en situación de vulnerabilidad que habitan en el Municipio de Zapopan.</i> <li data-bbox="602 1646 1513 1736">III. <i>Proveer mayores alternativas de Guarderías, Estancias Infantiles o Preescolares para el cuidado y atención de las niñas y los niños, con y sin alguna discapacidad.</i> <li data-bbox="602 1736 1513 1827">IV. <i>Propiciar que las niñas y los niños que habitan en el Municipio de Zapopan generen más competencias de aprendizaje, habilidades físicas, sociales y cognitivas.</i> <li data-bbox="602 1827 1513 1917">V. <i>Evitar que las niñas y los niños que habiten en el Municipio de Zapopan, se vean involucrados en situaciones de riesgo, y reciban la atención adecuada.</i> <li data-bbox="602 1917 1513 2007">VI. <i>Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo humano de las personas o familias en dicha situación.</i>

Elementos de análisis ^{1/}	Descripción
Tipo de apoyo	Económico, de hasta 1 200 pesos mensuales para las tres modalidades, con un máximo de 3 600 pesos por ejercicio para las personas beneficiarias en búsqueda de empleo, y de 14 400 pesos por ejercicio para las personas beneficiarias estudiantes o trabajadoras.
Periodicidad de entrega del apoyo	<ul style="list-style-type: none"> ● Para el subsidio a padres, madres o tutores que trabajan, hasta 2 meses del ejercicio fiscal. ● Para el subsidio a padres, madres o tutores en búsqueda de empleo, hasta 3 meses del ejercicio fiscal. ● Para el subsidio a padres, madres o tutores estudiantes, hasta 12 meses del ejercicio fiscal.
Modalidades de apoyo	<ol style="list-style-type: none"> I. Subsidio a padres, madres o tutores que trabajan. II. Subsidio a padres, madres o tutores en búsqueda de empleo. III. Subsidio a padres, madres o tutores estudiantes.

Fuente: elaboración propia con base en las reglas de operación del programa Mi Estancia Zapopan en el ejercicio fiscal 2023.

1/ Las descripciones de los elementos de análisis fueron recuperadas de las Reglas de Operación del programa Mi Estancia Zapopan para el ejercicio 2023.

Mi Estancia Zapopan satisfizo sólo una de las preguntas empleadas para valorar la consistencia del primer elemento de análisis: el *diagnóstico*. Lo anterior debido a que no se presentó un árbol de problemas o una estructura que permitiera identificar la existencia de un problema público central y único, sin embargo, a partir de la narrativa es posible deducir que el problema principal radica en las limitaciones que padecen los padres, las madres y los tutores para desenvolverse laboral y socialmente debido a sus roles de cuidado. Adicionalmente, se identificó una serie de condiciones razonablemente relacionadas entre sí, como la conformación de familias monoparentales, la migración, la falta de regulación de los horarios laborales de algunos sectores y los altos costos del cuidado de la primera infancia. Sin embargo, no se estableció una lógica clara de causas, problema y efectos, además de que no se presentó una evolución a través del tiempo para ninguna de las problemáticas descritas.

En el mismo sentido, en los documentos de Mi Estancia no se cuantifica con precisión a la población que presenta el problema, ya que en las ROP se identifican las situaciones problemáticas descritas en el párrafo anterior y para algunas de ellas se ofrecen datos a nivel federal, estatal o municipal, pero dado que no se especifica un problema público central y único, tampoco se cuenta con una caracterización ni cuantificación específicas. Por otro lado, la población potencial declarada en las ROP consiste en los padres, las madres y los tutores de niñas y niños de hasta 8 años y 11 meses de edad que viven en el municipio de Zapopan, y con base en una proyección del Censo 2020 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), se menciona que en el municipio viven aproximadamente 221 930 niños y niñas de 0 a 8 años de edad. Sobre lo anterior, la cifra presentada no constituye una población potencial

adecuada, toda vez que por definición, esta es aquella que padece el problema público y la población descrita en las ROP se limita a cuantificar a la población dentro de un rango etario sin la presencia de un problema.

Con independencia de lo anterior, la población objetivo presentada en las ROP consiste en los padres, las madres y los tutores que trabajan, buscan trabajo o son estudiantes que residen en Zapopan y requieren del servicio de estancias infantiles para el cuidado de niños de hasta 8 años y 11 meses de edad, de modo que dicha población puede ser un subconjunto de la potencial y es coherente con ella.

En cuanto al segundo elemento de análisis (la *teoría de cambio*) se identificó que los apoyos económicos otorgados por el programa para cubrir el costo de las estancias infantiles son un entregable pertinente para atender dos de las situaciones problemáticas identificadas en las ROP: los bajos ingresos de las personas beneficiarias y la carencia de acceso a los servicios de seguridad social. No obstante, dicho entregable no es pertinente ni suficiente para lograr todos los resultados esperados por la intervención, pues algunos de ellos son independientes y ajenos al entregable, como aumentar la productividad de las personas beneficiarias en sus actividades económicas, y generar competencias de aprendizaje y desarrollar capacidades cognitivas y relacionales en los niños beneficiados. En el mismo sentido, los objetivos específicos también plantean de forma inadecuada algunos resultados para una población distinta a la beneficiaria, o bien, sin una población específica, por ejemplo, el objetivo específico que consiste en “contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza”. Derivado de lo anterior, en la teoría de cambio se obtuvo que el porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por Mi Estancia fue de 50.00%.

Por su parte, los criterios de elegibilidad fueron el elemento de análisis de la categoría de lógica de la intervención que presentó una mayor consistencia en el programa Mi Estancia Zapopan, toda vez que satisficieron 75.00% de los reactivos analizados. Lo anterior debido a que las ROP especificaron los criterios de elegibilidad y todos contaron con al menos un requisito para ser comprobados; además, los criterios de elegibilidad recuperaron condiciones negativas identificadas como parte del problema público, como la vulnerabilidad económica. No obstante, dichos criterios no mantienen una relación coherente con la población potencial, toda vez que esta última no incluye dos de los elementos contenidos en los criterios: la situación laboral o de estudio de las personas beneficiarias y la condición de vulnerabilidad económica por ingreso.

Como se observa en la siguiente tabla, la principal brecha de mejora del programa Mi Estancia en cuanto a la lógica de la intervención se encuentra en el apartado de diagnóstico, sin embargo, a pesar de que en la teoría de cambio se obtuvo un porcentaje superior, las deficiencias son relevantes dado que radican en un aspecto

esencial para el éxito de una intervención, como lo es la pertinencia de sus entregables para conseguir los resultados esperados.

Tabla 69. Consistencia por elemento de análisis (categoría lógica de la intervención) del programa Mi Estancia Zapopan

Elemento de análisis	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por el programa Mi Estancia Zapopan	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por todos los programas evaluados
Diagnóstico	25.00	11.11
Teoría de Cambio (TOC)	50.00	30.56
Criterios de elegibilidad	75.00	63.89
Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos	50.00	35.19

Fuente: elaboración propia con base en el análisis del grado de consistencia de la lógica de intervención de los programas públicos implementados por el Ayuntamiento de Zapopan en el ejercicio fiscal 2023, que fueron analizados por la ASEJ a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

Por otro lado, la categoría de diseño de la operación se compone de tres elementos de análisis: procedimientos de selección de beneficiarios, procedimientos para la entrega de los beneficios y registro de la información de la gestión. Respecto de los procedimientos para la selección de las personas beneficiarias se identificó que tanto en las ROP como en el Manual de Procedimientos de Programas Sociales dicho procedimiento es descrito de manera muy general, en donde una actividad consiste en emitir la convocatoria, seguida de la recepción de documentos y luego la selección de beneficiarios, sin que medie entre ellas algún nodo de decisión, la descripción de los mecanismos para seleccionar a los beneficiarios, o si existen actividades de validación sobre la dictaminación, entre otras actividades útiles para comprender de manera más integral esta fase del proceso. Asimismo, en los documentos de la entidad fiscalizada no se prevé un proceso de dictaminación en el que se especifique la forma en la que se aplican los criterios de priorización.

Al respecto, en las entrevistas con el personal encargado del programa se preguntó acerca de la aplicación de los criterios de priorización, sobre lo cual se explicó que el criterio principal que emplean en la selección es el ingreso de las personas solicitantes, que no debe superar los 12 000 pesos mensuales, seguido de las condiciones de vulnerabilidad que se identifican en las entrevistas que realizan con dichas personas. Sobre ello, se cuestionó acerca de la determinación del umbral de 12 000 pesos mensuales, a lo que se respondió que el monto se estableció desde años anteriores y no ha sido actualizado. Además, se identificó que no se aplican los criterios de priorización establecidos en las ROP, es decir, vivir en una zona de alto o muy alto

grado de desigualdad; que la niña o el niño viva con algún tipo de discapacidad; y que la madre, el padre o tutor haya sido beneficiaria en el ejercicio inmediato anterior. Lo anterior, debido a que según el testimonio del personal encargado del programa no es necesario aplicar criterios de priorización dado que se cuenta con la capacidad de admitir a todas aquellas personas que soliciten su ingreso y cumplan con los requisitos, de modo que no cuentan con listas de espera.

No obstante lo anterior, el Manual de Procedimientos de Programas Sociales contiene un diagrama de flujo y una tabla en los que establece como responsable de todas las actividades que lo componen a la Dirección de Programas Sociales, por lo que se cumple con el criterio de asignar responsables para sus actividades. Por ello, se satisfizo únicamente 25% de los atributos relacionados con los procedimientos para la selección de las personas beneficiarias.

En relación con los procedimientos para la entrega de los beneficios se identificó que en los documentos de la entidad fiscalizada se especifican con claridad las modalidades, cantidades y la periodicidad de entrega de los apoyos económicos del programa. Además, el proceso de entrega del apoyo es razonablemente claro y específico al desarrollar tareas concretas como verificar que las firmas del beneficiario coincidan con las de su identificación, y también es razonablemente clara la forma en la que se entrega el apoyo, quiénes son los responsables de las actividades y qué productos o documentos resultan de ellas. No obstante, en los documentos de la entidad fiscalizada no se presentan los plazos para cumplir con las actividades, además, se identificó que por tratarse de personas que necesitan del apoyo precisamente porque se encuentran trabajando, estudiando o en búsqueda de empleo, puede resultar complicado un esquema de entregas en el que las beneficiarias deben acudir a recoger los apoyos ante el personal operador del programa, lo cual puede entrar en conflicto con sus actividades. Sobre lo anterior, se preguntó al personal de la entidad fiscalizada acerca de la forma en la que las personas beneficiarias perciben el esquema presencial de entrega de los apoyos y si en algún momento estas han manifestado alguna inconformidad o dificultad, a lo que respondieron negativamente, pues en general las personas beneficiarias pueden acudir cuando se les solicita y en caso de que no puedan hacerlo, cuentan con un margen de varios días para presentarse. De este modo, los procedimientos para la entrega de los apoyos satisficieron 75% de los atributos de consistencia analizados.

En relación con el registro de la información sobre la gestión del programa, se identificó que las ROP establecen que el Responsable del mismo es el encargado de integrar, actualizar y publicar el padrón de beneficiarios, además de comprobar el recurso erogado. En cuanto al padrón, la entidad fiscalizada remitió dos bases de datos que no incluyeron algunas de las variables, como la temporalidad del apoyo y la colonia del solicitante, además de que se presentaron duplicidades en los registros y no se

presentó información sobre los ingresos mensuales declarados por las personas solicitantes, por lo que se solicitó una aclaración para la cual se envió una nueva base de datos con la que este Órgano Técnico pudo identificar la cantidad de entregables suministrados a la población beneficiaria, no obstante, en dicha base de datos persistió la duplicidad de algunas de las personas beneficiarias. Al respecto, en entrevista con el personal encargado del programa este explicó que dicha repetición se debe a que un mismo padre, madre o tutor puede tener más de un hijo en el programa, por lo que se identificó que la unidad de registro es imprecisa, pues el nombre que aparece en la base de datos es el de los padres, madres y tutores, pero en realidad la unidad de registro se basa en los apoyos entregados.

Adicionalmente, se identificó que los datos del padrón de personas beneficiarias permiten calcular el indicador contenido en las métricas reportadas en el Sistema de Indicadores de Zapopan acerca de la variación en los apoyos otorgados anualmente, con lo cual se evidencia que el programa cuenta con registros de información que le permiten tener una aproximación a su gestión, no obstante, dado que los resultados del programa según sus ROP consisten en aumentar la productividad de las personas beneficiarias y que los niños generen competencias y habilidades, la entidad fiscalizada no genera los registros necesarios para valorar el logro de dichos resultados, lo cual fue confirmado por medio de las entrevistas realizadas con el personal del Ayuntamiento.

Asimismo, se identificó que los padrones de los años 2021, 2022 y 2023 no cuentan con una clave única que permita identificar a las personas en las distintas bases de datos, sino que en cada ejercicio las personas tienen una clave diferente. Derivado de lo anterior, se identificó que el elemento de análisis relacionado con la información de la gestión satisfizo 50% de los atributos de consistencia, de modo que en conjunto con la consistencia obtenida en los procedimientos para seleccionar a los beneficiarios y para la entrega de los beneficios, la categoría de diseño de operación obtuvo una consistencia de 50%, como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 70. Consistencia por elemento de análisis (categoría diseño de la operación) del programa Mi Estancia Zapopan

Elemento de análisis	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por el programa Mi Estancia Zapopan	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por todos los programas evaluados
Procedimientos de selección de beneficiarios	25.00	13.89

Elemento de análisis	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por el programa Mi Estancia Zapopan	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por todos los programas evaluados
Procedimientos para la entrega de los beneficios	75.00	58.33
Registro de la información de la gestión	50.00	44.44
Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos	50.00	38.89

Fuente: elaboración propia con base en el análisis del grado de consistencia del diseño de la operación de los programas públicos implementados por el Ayuntamiento de Zapopan en el ejercicio fiscal 2023, que fueron analizados por la ASEJ a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

Por su parte, la categoría de marco de objetivos comprende los siguientes elementos de análisis: indicadores (instrumentos de medición), mecanismos de seguimiento, y evaluación y procesos de mejora. Respecto del primer elemento se identificó que los indicadores del programa Mi Estancia Zapopan se encuentran fragmentados, pues hay cuatro fuentes que contienen métricas distintas: la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario 21; las métricas reportadas en el Sistema de Indicadores de Zapopan correspondientes a los Planes Institucionales; las métricas del Presupuesto Basado en Resultados relacionadas con el seguimiento y el monitoreo de los programas; y las Reglas de Operación del ejercicio 2023.

En la revisión de dichas fuentes se identificó que ninguno de los indicadores permite medir válidamente los cambios esperados en la población potencial, ya que las métricas se limitan a valorar los apoyos entregados sobre los programados o la variación en la entrega de dichos apoyos, mientras que los resultados contenidos en las ROP refieren a distintos elementos que no son evaluados mediante sus indicadores: el incremento en el ingreso económico de las personas beneficiarias, el aumento en su productividad y la generación de competencias de aprendizaje y habilidades de sus hijos e hijas. No obstante, dado que los indicadores evalúan la medida en la que se proveen los entregables programados y el incremento en la entrega de los apoyos, se determinó que la entidad fiscalizada sí cuenta con indicadores para medir la eficacia en el suministro de su entregable. Adicionalmente, se identificó que dichas métricas no son consistentes, en el sentido de que no en todos los casos el método de cálculo es coherente con el nombre del indicador y las variables de dicho método no recuperan válidamente los factores relevantes de sus objetivos, por lo que existe una brecha en el diseño de las métricas. Al respecto, en la siguiente tabla se presenta la información del marco de objetivos referido en este hallazgo.

Tabla 71. Elementos del marco de objetivos del programa Mi Estancia Zapopan 2023

Instrumento	Objetivo	Nombre del indicador	Método de cálculo
MIR del programa presupuestario 21	<i>529 Apoyo económico para niñas y niños en estancias infantiles (Mi Estancia)</i>	<i>Porcentaje de apoyos económicos para niñas y niños en estancias infantiles (Mi Estancia)</i>	<i>(Número de apoyos económicos entregados para niñas y niños / Número de apoyos solicitados para niñas y niños)*100</i>
Métricas del presupuesto basado en resultados	<i>Implementar acciones de asistencia social que contribuyan al desarrollo de la comunidad</i>	<i>529 Apoyo económico para niñas y niños en estancias infantiles (Mi Estancia)</i>	<i>(Número de apoyos económicos entregados para niñas y niños / Número de apoyos solicitados para niñas y niños)*100</i>
Métricas reportadas en el Sistema de Indicadores de Zapopan (SIZ)	<i>3. Incrementar el desarrollo integral de las personas mediante programas, servicios, proyectos y acciones orientadas a evaluación y resultados</i>	<i>9.1.2 Variación porcentual de subsidios entregados para el pago de guarderías, estancias infantiles o preescolares con respecto al año base</i>	<i>((Subsidios entregados en el año t / Subsidios entregados en el año base)-1)*100</i>

Fuente: elaboración propia con información del marco de objetivos del programa Mi Estancia Zapopan, remitida por el Ayuntamiento de Zapopan.

Por su parte, se observó que los instrumentos operativos de Mi Estancia establecen actividades y responsables relacionados con los mecanismos para la comprobación de la entrega de los apoyos, por lo que el seguimiento de su suministro se encuentra formalmente establecido. Sin embargo, el seguimiento respecto de la satisfacción de las personas beneficiarias carece de un mecanismo formal a pesar de que en el punto 52 del Manual de Procedimientos de Programas Sociales se contempla “dar seguimiento a las personas beneficiarias del programa”, pero no se especifican los temas o dimensiones a medir, el tipo de instrumento de recolección, la muestra para determinar a los participantes ni la frecuencia de levantamiento de los datos. Al respecto, en entrevista con el personal responsable del programa se preguntó por los mecanismos empleados para evaluar la satisfacción de sus personas beneficiarias, sobre lo cual mencionaron que eventualmente realizan conversaciones informales con ellas en las que manifiestan la importancia que tiene el apoyo y los cambios positivos que han observado derivado de ellos, sin embargo, dichos testimonios no se recopilan y sistematizan de modo que puedan servir como insumos para demostrar los logros del programa. Adicionalmente, tras el análisis de los instrumentos operativos de Mi Estancia no se identificaron mecanismos para detectar y corregir posibles desviaciones en la entrega y el uso de los apoyos.

Finalmente, en cuanto a la evaluación y procesos de mejora se identificó que en las ROP se incluye un apartado con el título de evaluación en el que se prevé que la Dirección debe realizar en forma directa o a través de instancias externas las evaluaciones que considere apropiadas conforme a sus necesidades y recursos disponibles, para lo cual debe considerar el análisis de la MIR y los mecanismos de seguimiento y monitoreo del programa. Al respecto, la narrativa referida no permite identificar mecanismos formalmente establecidos para planificar, coordinar o realizar evaluaciones. Por otro lado, en el Programa Anual de Evaluación 2023 se establecieron las directrices para la evaluación de procesos practicada a los programas sociales del Ayuntamiento, incluido Mi Estancia, pero el ejercicio evaluado en esa ocasión fue el 2022. Adicionalmente, en los instrumentos del programa no se encontraron directrices específicas para definir los tipos de evaluación y su periodicidad ni para definir y seleccionar a los responsables de realizar dichas evaluaciones. No obstante, el Ayuntamiento sí cuenta con un Mecanismo para el Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora Derivados de la Evaluación del Desempeño Realizada a las Políticas Públicas, Planes, Programas, Proyectos, Matriz de Indicadores para Resultados y Recursos del Gasto Federalizado y Municipal Programable, el cual funge como un mecanismo para la definición y seguimiento de los compromisos de mejora derivados de las evaluaciones.

De esta manera y como se puede observar en la siguiente tabla, la categoría de marco de objetivos presentó una amplia brecha de mejora al satisfacer únicamente 25% de los atributos de consistencia analizados, aunque dicho porcentaje es ligeramente superior a la consistencia general de los programas evaluados en la presente auditoría.

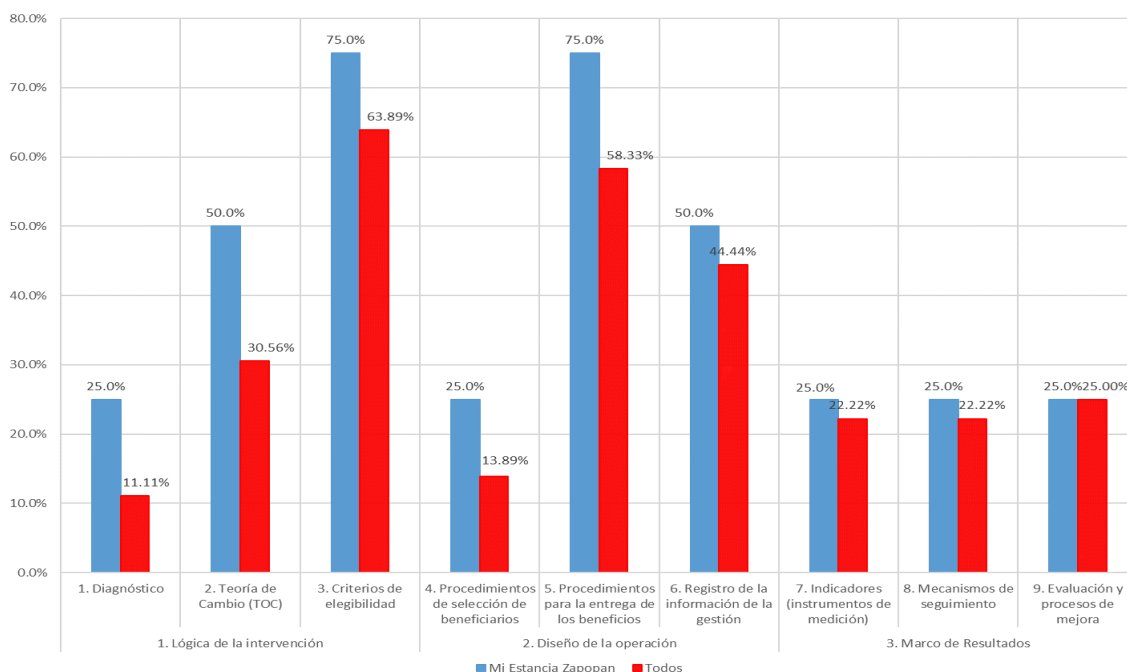
Tabla 72. Consistencia por elemento de análisis (categoría marco de objetivos) del programa Mi Estancia Zapopan

Elemento de análisis	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por el programa Mi Estancia Zapopan	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por todos los programas evaluados
Indicadores (instrumentos de medición)	25.00	22.22
Mecanismos de seguimiento	25.00	22.22
Evaluación y procesos de mejora	25.00	25.00
Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos	25.00	23.15

Fuente: elaboración propia con base en el análisis del grado de consistencia del marco de objetivos de los programas públicos implementados por el Ayuntamiento de Zapopan en el ejercicio fiscal 2023, que fueron analizados por la ASEJ a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

Con base en los hallazgos descritos hasta el momento fue posible identificar que el programa Mi Estancia Zapopan satisfizo un porcentaje igual o mayor de atributos de consistencia que el porcentaje general de los programas auditados en los 9 elementos que conforman el análisis, como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico 8. Comparación en el porcentaje de atributos consistentes del programa Mi Estancia Zapopan y de todos los programas públicos evaluados, por elemento de análisis



Fuente: elaboración propia con base en el análisis del grado de consistencia de los programas públicos implementados por el Ayuntamiento de Zapopan para el ejercicio fiscal 2023, que fueron analizados por la ASEJ a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

Por su parte, para determinar la eficacia del programa Mi Estancia Zapopan, se calculó el siguiente indicador:

$$PBTA = (CABP_i / CAEM_i) * 100$$

Donde:

PBTA = Porcentaje de niños y niñas beneficiarios respecto del alumnado de nivel inicial y preescolar en el municipio.

CABP = Cantidad de niños y niñas beneficiarios del programa Mi Estancia Zapopan.

CAEM = Cantidad de alumnos de nivel inicial y preescolar registrados en estancias privadas del municipio de Zapopan.

i = año *i*ésimo.

Con base en dicho indicador se realizó el análisis que se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 73. Análisis de la eficacia del programa Mi Estancia Zapopan en el periodo 2021-2023

Variable o indicador	2021	2022	2023	TMVA ^{1/}
Cantidad de niños y niñas beneficiarios del programa Mi Estancia Zapopan (CABP)	1 237	1 701	1 416	6.99%
Cantidad de alumnos de nivel inicial y preescolar registrados en estancias privadas del municipio de Zapopan (CAEM) ^{2/}	14 621	15 502	17 582	9.66%
Porcentaje de niños y niñas beneficiarios respecto del alumnado de nivel inicial y preescolar en el municipio PBT= (CABP / CAEM) * 100	8.46	10.97	8.05	-2.43%

Fuente: elaboración propia con base en la información remitida por la entidad fiscalizada sobre las personas beneficiarias del programa, y el Sistema Interactivo de Consulta Estadística Educativa de la Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa de la Secretaría de Educación Pública.

1/ TMVA: Tasa media de variación anual = $[(\text{valor final}/\text{valor inicial})^{1/t} - 1] * 100$, donde *t*=periodos transcurridos entre el valor inicial y el valor final.

2/ La información de la variable se obtuvo del Sistema Interactivo de Consulta Estadística Educativa de la Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa de la Secretaría de Educación Pública. El dato de la columna 2021 corresponde al ciclo escolar 2020-2021; el de la columna 2022 al ciclo escolar 2021-2022; y el de la columna 2023, al ciclo 2022-2023.

Al respecto, se identificó que la tasa media de variación anual del porcentaje de niñas y niños beneficiarios del programa respecto del alumnado de educación inicial y preescolar en el municipio fue de -2.43%, lo cual indica una ligera disminución en la eficacia de la intervención, pues en promedio, su cobertura se ha reducido anualmente durante el periodo analizado.

Por otro lado, se identificó que uno de los resultados del programa contenidos en sus ROP consiste en que *las y los beneficiarios incrementan su ingreso económico*. Entonces, con la información sobre los ingresos mensuales declarados por las personas solicitantes se analizaron las diferencias en los ingresos de tres grupos de beneficiarios que participaron en más de un ejercicio en el periodo 2021 a 2023 (2021-2022, 2022-2023 y 2021-2023), respecto de aquellos que solo participaron de un ejercicio en el mismo periodo. Lo anterior se basa en el método de diferencias en

diferencias (DID), que compara los cambios a lo largo del tiempo entre unidades inscritas en un programa, entendidas como el grupo de tratamiento, y unidades que no lo están (grupo de control)⁴³. En este caso, ambos grupos forman parte del programa Mi Estancia, sin embargo, el grupo de control se construyó con aquellas personas que solo participaron en un ejercicio, bajo el supuesto de que la recepción sostenida del apoyo del programa tendría mayor incidencia en el ingreso de las personas beneficiarias en comparación con el ingreso de quienes solo participaron del ejercicio en cuestión. De este modo, en la siguiente tabla se presenta el análisis de diferencias en los ingresos de los beneficiarios que participaron en los ejercicios 2021 y 2022.

Tabla 74. Análisis de las diferencias en los ingresos de las personas beneficiarias del programa Mi Estancia Zapopan en los ejercicios 2021 y 2022

Grupos	2021	2022	Diferencias (2022-2021)
Promedio de los ingresos mensuales del grupo 2021-2022 a precios 2023 (GT)	6 555.48 (n=122) (s=1820.82)	6 318.24 (n=121) (s=2113.16)	-237.24 (s=292.34)
Promedio de los ingresos mensuales del grupo de control a precios 2023 (GC)	6 080.97 (n=234) (s=1688.40)	6 802.25 (n=544) (s=2156.19)	721.28 (s=467.79)
Diferencias (GT-GC)	474.51 (s=132.42)	-484.01 (s=-43.03)	-958.52 (s=-175.45)

Fuente: elaboración propia con datos del padrón de personas beneficiarias del programa Mi Estancia Zapopan, provistos mediante requerimientos de información. Para convertir los valores nominales o corrientes a valores reales o constantes de 2023, se utilizó el método del deflactor del PIB, base 2018.

En la tabla anterior se observa que el ingreso promedio de las personas beneficiarias del grupo de tratamiento, es decir aquellas que participaron en los ejercicios 2021 y 2022, presentó una diferencia de -237.24 pesos, mientras que los ingresos del grupo de control tuvieron una diferencia de 721.28 pesos, de modo que el efecto del programa fue de -958.82 pesos. Lo anterior indica que si bien el programa persigue el resultado de que las personas beneficiarias incrementen sus ingresos, los datos sugieren que este no tuvo un efecto positivo en el periodo 2021-2022, toda vez que el ingreso promedio de las personas que no recibieron el tratamiento de manera consecutiva en dichos ejercicios fue superior a aquellas que sí lo hicieron, de modo que no es posible sostener que recibir el apoyo de Mi Estancia Zapopan en este periodo se relaciona con una mejora en el ingreso. Por su parte, en la siguiente tabla se presenta el análisis correspondiente al grupo de personas beneficiarias que participaron en los ejercicios 2022 y 2023.

⁴³ Gertler, P., Martínez, S., Premand, P., Rawlings, L. y Vermeersch, C. (2017). "La evaluación de impacto en la práctica". Washington: Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo / Banco Mundial.

Tabla 75. Análisis de las diferencias en los ingresos de las personas beneficiarias del programa Mi Estancia Zapopan en los ejercicios 2022 y 2023

Grupos	2022	2023	Diferencias (2023-2022)
Promedio de los ingresos mensuales del grupo 2022-2023 a precios 2023 (GT)	6 809.97 (n=96) (s=2651.54)	7 445.21 (n=94) (s=3334.30)	635.24 (s=682.76)
Promedio de los ingresos mensuales del grupo de control a precios 2023 (GC)	6 802.25 (n=544) (s=2156.19)	6 967.55 (n=550) (s=2427.96)	165.30 (s=271.78)
Diferencias (GT-GC)	7.72 (s=495.36)	477.66 (s=906.34)	469.94 (s=410.98)

Fuente: elaboración propia con datos del padrón de personas beneficiarias del programa Mi Estancia Zapopan, provistos mediante requerimientos de información. Para convertir los valores nominales o corrientes a valores reales o constantes de 2023, se utilizó el método del deflactor del PIB, base 2018.

En contraste con las personas beneficiarias del periodo 2021-2022, en el grupo que recibió el apoyo del programa en los ejercicios 2022 y 2023 se observó un incremento en el promedio de sus ingresos mensuales, pues la diferencia de los ingresos promedio de 2023 respecto del año anterior fue de 635.24 pesos para el grupo que recibió el apoyo del programa en los dos años, mientras que la diferencia para el grupo de tratamiento, es decir aquellos que solo participaron del ejercicio en cuestión, fue de 165.30 pesos, de modo que el efecto del programa se calculó en 469.94 pesos para las personas beneficiarias del periodo 2022-2023. Por su parte, en la siguiente tabla se presenta el análisis correspondiente al grupo de personas beneficiarias que participaron en los ejercicios 2021 a 2023.

Tabla 76. Análisis de las diferencias en los ingresos de las personas beneficiarias del programa Mi Estancia Zapopan en los ejercicios 2021 a 2023

Grupos	2021	2023	Diferencias (2023-2021)
Promedio de los ingresos mensuales del grupo 2021-2023 a precios 2023 (GT)	6 312.06 (n=122) (s=1820.82)	6 936.22 (n=94) (s=3334.30)	624.16 (s=1513.48)
Promedio de los ingresos mensuales del grupo de control a precios 2023 (GC)	6 080.97 (n=234) (s=1688.40)	6 967.55 (n=550) (s=2427.96)	886.58 (s=739.56)

Grupos	2021	2023	Diferencias (2023-2021)
Diferencias (GT-GC)	231.09 (s=132.42)	-31.33 (s=906.34)	-262.42 (s=773.92)

Fuente: elaboración propia con datos del padrón de personas beneficiarias del programa Mi Estancia Zapopan, provistos mediante requerimientos de información. Para convertir los valores nominales o corrientes a valores reales o constantes de 2023, se utilizó el método del deflactor del PIB, base 2018.

De los tres grupos de tratamiento analizados, el grupo de beneficiarios que recibieron el apoyo del programa en los tres ejercicios esperarían un mejor resultado, es decir, un mayor incremento en el ingreso promedio de las personas beneficiarias en comparación con el grupo de control, dado que ha transcurrido más tiempo para observar cambios y se ha recibido el apoyo por más tiempo. No obstante, los datos muestran que la diferencia en el ingreso promedio de las personas beneficiarias que recibieron el apoyo en los tres ejercicios del periodo es menor que la diferencia presentada por el grupo de control, de modo que el efecto del programa se calculó en -262.42 pesos para el periodo 2021-2023. En resumen, solo en el grupo de tratamiento del periodo 2022-2023 se encontró una diferencia superior en el ingreso promedio en comparación con el grupo de control, lo cual se interpreta como un efecto positivo del programa, mientras que en los dos grupos restantes el efecto fue negativo, de tal forma que no se atribuye a Mi Estancia Zapopan la mejora que pretende alcanzar en los ingresos de sus personas beneficiarias.

Por otro lado, como una aproximación a la eficiencia se calculó el siguiente indicador.

$$CPAE = [(CDPS_i / CAPS_i) + (VEAP_i / CAEP_i)]$$

Donde:

CPAE = Costo promedio real por apoyo entregado.

i = año *i*ésimo.

CDPS = Costo operativo de la Dirección de Programas Sociales Municipales a precios 2023.

CAPS = Cantidad de apoyos entregados por los programas evaluados de la Dirección de Programas Sociales Municipales.

VEAP = Valor económico de los apoyos entregados por el programa a precios 2023.

CAEP = Cantidad de apoyos entregados por programa.

Con base en dicho indicador se realizó el análisis presentado en la siguiente tabla.

Tabla 77. Costo promedio real de los entregables del programa Mi Estancia Zapopan de acuerdo con su Unidad Administrativa de adscripción (Dirección de Programas Sociales Municipales) ^{1/}

Programa	Variable	2021	2022	2023	TMVA ^{2/}
Apoyos 60-64	Cantidad de apoyos entregados	NA ^{3/}	439	581	32.35%
	Costo promedio por apoyo entregado (a precios 2023)	NA ^{3/}	2 228.24	3 070.05	37.78%
Comedores comunitarios	Cantidad de apoyos entregados	185 809	215 281	371 700	41.44%
	Costo promedio por apoyo entregado (a precios 2023)	145.38	143.45	115.29	-10.94%
Mi estancia Zapopan	Cantidad de apoyos entregados	1 237	1 701	1 416	6.99%
	Costo promedio por apoyo entregado (a precios 2023)	614.47	8 457.46	8 381.62	269.33%
Zapopan Mi Colonia	Cantidad de apoyos entregados	869	247	221	-49.57%
	Costo promedio por apoyo entregado (a precios 2023)	13 980.44	21 760.01	19 831.16	19.10%
Zapopan Presente	Cantidad de apoyos entregados	182 760	179 622	181 240	-0.42%
	Costo promedio por apoyo entregado (a precios 2023)	861.08	1 092.47	1 509.22	32.39%

Fuente: elaboración propia con base en la información sobre los padrones de beneficiarios, los entregables y los costos operativos de los programas en el periodo 2021-2023, suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información. Para convertir los valores nominales o corrientes a valores reales o constantes de 2023, se utilizó el método del deflactor del PIB, base 2018.

1/ Dado que la entidad fiscalizada no remitió la información de los costos operativos desglosada por programa, el costo promedio por entregable para cada programa se obtuvo al dividir los costos operativos de su Unidad Administrativa de adscripción (capítulos 1 000, 2 000, 3 000 y 5 000), entre la cantidad de entregables de todos programas de esa Unidad Administrativa; y sumar a dicha cantidad el valor promedio de los entregables (capítulo 4 000) del programa específico.

2/ Para el programa Apoyos 60-64 se determinó la tasa media de variación anual = [(valor final/valor inicial)-1]*100. Para el resto de los programas se calculó la tasa media de variación anual = [(valor final/valor inicial)^{1/t}-1]*100, donde t=periodos transcurridos entre el valor inicial y el valor final.

3/ No aplica dado que en ese año no operó el programa.

Como se observa en la tabla anterior, la cantidad de apoyos entregados incrementó 6.99% entre 2021 y 2023, mientras que el costo promedio por cada apoyo entregado tuvo una tasa de variación real de 269.33%.

A partir del presente hallazgo, se recomendó al Ayuntamiento de Zapopan, específicamente a la Dirección de Programas Sociales Municipales y a las áreas que corresponda: delimitar con claridad una cadena de causalidad entre un problema público único y sus causas y efectos; cuantificar una población potencial precisa y consistente con dicho problema; modificar sus objetivos de modo que sean razonables con las características de su entregable y reflejen cambios directos y claros en la población objetivo; establecer un procedimiento para llevar a cabo las entrevistas que se realizan con las personas beneficiarias y sistematizar la información obtenida de ellas; corregir sus procedimientos para documentar de manera pertinente la selección de sus beneficiarios; diseñar métricas consistentes para medir el cumplimiento de sus objetivos; establecer los mecanismos necesarios para planificar, coordinar o realizar evaluaciones al programa; y registrar la información necesaria sobre su gestión para medir adecuadamente sus resultados, además de que dichos registros permitan identificar a las personas beneficiarias a través de los distintos ejercicios. Lo anterior permitiría al Ayuntamiento de Zapopan mejorar la consistencia de Mi Estancia Zapopan al: identificar con mayor precisión un problema público central; caracterizar de mejor manera a sus poblaciones; contar con métricas y registros confiables para evaluar su gestión y resultados; además de satisfacer los criterios establecidos en los numerales CUARTO, QUINTO y SEXTO de los Lineamientos para la Construcción y Diseño de los Indicadores de Desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico, emitidos por el CONAC en relación con verificar el nivel de logro alcanzado por el programa y fortalecer o corregir la orientación de los recursos; y satisfacer los elementos que deben contener las Reglas de Operación de los programas sociales municipales según lo dispuesto en el artículo 27 Bis de la Ley de Desarrollo Social.

Como respuesta, la entidad fiscalizada presentó una aclaración y una medida de atención. Como parte de la aclaración la entidad auditada esgrimió argumentos aclaratorios sobre las tres categorías de análisis desarrolladas en el hallazgo. Sobre la lógica de la intervención, la entidad fiscalizada ofreció cuatro argumentos. En primer lugar, afirmó que las Reglas de Operación del programa sí señalan el problema que desea atender y consiste en que *los infantes tengan acceso a una educación inicial de calidad, con enfoque a problemáticas subyacentes, tales como la vulnerabilidad económica, limitación de madres, padres y/o tutores para desenvolverse en el ámbito laboral y social, debido a los roles de cuidado de los infantes bajo su cargo y/o los efectos limitantes que pueden traer consigo la conformación de familias monoparentales, las brechas de género y la migración*. Sobre lo anterior, la definición del problema ofrecida en la respuesta y que está presente en las Reglas evidencia precisamente la ambigüedad en la definición de un problema central y único a la que hace referencia el hallazgo, por lo que este no fue erróneo, impertinente o carente de vigencia.

En segundo lugar, la entidad fiscalizada argumentó que en las Reglas se señalan cifras que permiten dimensionar a la población que presenta las problemáticas subyacentes, sin embargo, la ausencia de mediciones oficiales a nivel municipal impide la cuantificación de la problemática principal. Y se afirmó que dado que las Reglas establecen como criterio de elegibilidad tener un ingreso familiar inferior a la línea de bienestar económica y prevén que el ingreso de las personas beneficiarias no supere los 12 000 pesos mensuales, es posible identificar de manera más precisa a la población objetivo. Sobre lo anterior, es pertinente señalar que la población potencial es aquella que presenta el problema público, y en ese sentido, la población potencial declarada en las Reglas son *los padres, las madres y los tutores de niñas y niños de hasta ocho años y once meses de edad*, lo cual no describe ningún problema público a atender. Asimismo, la clasificación de las problemáticas usada por la entidad fiscalizada en su respuesta, que distingue a la problemática principal de las llamadas problemáticas subyacentes, no es una clasificación que se encuentre explícita en los documentos del programa. Adicionalmente, en la respuesta se mencionó que la problemática principal, aunque no está definida, no fue cuantificada ante la ausencia de datos desagregados a nivel municipal. Por lo anterior, los argumentos y la evidencia ofrecidos por la entidad fiscalizada no permiten aclarar ni complementar el hallazgo y la recomendación relacionados con la imprecisión en la cuantificación y la caracterización de la población potencial.

Como parte del análisis de la respuesta ofrecida por la entidad fiscalizada en relación con la lógica de intervención (que prevé como uno de los resultados del programa que *las y los beneficiarios incrementan su ingreso económico*), y como se comunicó en la reunión de presentación de resultados que realizó este Órgano Técnico como parte de las actividades de la auditoría; se realizó una revisión de los datos relacionados con el ejercicio cuasi experimental de doble diferencia sobre la influencia del programa en la mejora en el ingreso de los beneficiarios. A partir de lo anterior se realizaron las siguientes adecuaciones en los resultados del ejercicio, mismas que no cambian el sentido del hallazgo, pues sostienen que la intervención no incidió en el ingreso de los beneficiarios.

Tabla 74. Análisis de las diferencias en los ingresos de las personas beneficiarias del programa Mi Estancia Zapopan en los ejercicios 2021 y 2022 ^{1/}

Grupos	2021	2022	Diferencias (2022-2021)
Promedio de los ingresos mensuales del grupo 2021-2022 a precios 2023 (GT)	6 326.71 (n=131) (s=1984.47)	6 224.22 (n=131) (s=2147.45)	-102.49
Promedio de los ingresos mensuales del grupo de control a precios 2023 (GC)	6 051.77 (n=130) (s=1875.73)	6 952.08 (n=218) (s=2311.02)	900.31

Grupos	2021	2022	Diferencias (2022-2021)
Diferencias (GT-GC)	274.93	-727.86	-1 002.79

Fuente: elaboración propia con datos del padrón de personas beneficiarias del programa Mi Estancia Zapopan, provistos mediante requerimientos de información. Para convertir los valores nominales o corrientes a valores reales o constantes de 2023, se utilizó el método del deflactor del PIB, base 2018.

1/ Esta tabla sustituye a la del mismo número, presentada como parte del desarrollo del hallazgo de auditoría 03-02. A pesar de que los datos fueron actualizados, no cambian el sentido del hallazgo.

Tabla 75. Análisis de las diferencias en los ingresos de las personas beneficiarias del programa Mi Estancia Zapopan en los ejercicios 2022 y 2023 ^{1/}

Grupos	2022	2023	Diferencias (2023-2022)
Promedio de los ingresos mensuales del grupo 2022-2023 a precios 2023 (GT)	7 232.46 (n=151) (s=2651.70)	7 289.42 (n=151) (s=3183.10)	56.96
Promedio de los ingresos mensuales del grupo de control a precios 2023 (GC)	6 9502.08 (n=218) (s=2311.02)	6 766.67 (n=368) (s=2053.16)	-185.42
Diferencias (GT-GC)	280.32	522.75	242.37

Fuente: elaboración propia con datos del padrón de personas beneficiarias del programa Mi Estancia Zapopan, provistos mediante requerimientos de información. Para convertir los valores nominales o corrientes a valores reales o constantes de 2023, se utilizó el método del deflactor del PIB, base 2018.

1/ Esta tabla sustituye a la del mismo número, presentada como parte del desarrollo del hallazgo de auditoría 03-02. A pesar de que los datos fueron actualizados, no cambian el sentido del hallazgo.

Tabla 76. Análisis de las diferencias en los ingresos de las personas beneficiarias del programa Mi Estancia Zapopan en los ejercicios 2021 a 2023 ^{1/}

Grupos	2021	2023	Diferencias (2023-2021)
Promedio de los ingresos mensuales del grupo 2021-2023 a precios 2023 (GT)	6 406.54 (n=102) (s=1959.04)	6 370.47 (n=102) (s=2065.13)	-36.07
Promedio de los ingresos mensuales del grupo de control a precios 2023 (GC)	6 051.77 (n=130) (s=1875.73)	6 766.67 (n=368) (s=2053.16)	714.89
Diferencias (GT-GC)	354.76	-396.20	-750.96

Fuente: elaboración propia con datos del padrón de personas beneficiarias del programa Mi Estancia Zapopan, provistos mediante requerimientos de información. Para convertir los valores nominales o corrientes a valores reales o constantes de 2023, se utilizó el método del deflactor del PIB, base 2018.

1/ Esta tabla sustituye a la del mismo número, presentada como parte del desarrollo del hallazgo de auditoría 03-02. A pesar de que los datos fueron actualizados, no cambian el sentido del hallazgo.

Como se observa en las tablas que anteceden, los datos confirman que no existe evidencia para considerar que a mayor intensidad de la intervención del programa se haya logrado mejorar el ingreso promedio mensual de los participantes.

En tercer lugar, se reconoció que si bien el entregable previsto no es suficiente para dar atención a otros factores secundarios, como la mejora de la productividad de las personas beneficiarias, y el desarrollo de capacidades cognitivas y relacionales en los niños, se están realizando revisiones y ajustes a las metas para asegurar que sean suficientes para alcanzar los resultados. Al respecto, conviene tener presente que la insuficiencia de los entregables identificada no se refiere a que su volumen sea inadecuado o insuficiente, sino a la variedad de entregables que se suministran con la expectativa de alcanzar resultados diferenciados en la población. Por lo tanto, el argumento ofrecido por la entidad fiscalizada no aclara el hallazgo.

Finalmente, la entidad fiscalizada afirmó que los criterios de elegibilidad tienen cualidades de carácter operativo que permiten hacer una mejor clasificación de las personas beneficiarias, y con ello que se atiende de mejor manera a los solicitantes a partir de reconocer la diversidad de sus circunstancias. Sin embargo, este argumento no resulta pertinente para aclarar que los criterios de elegibilidad no tienen relación con la población potencial, como se señaló en el hallazgo, pues las supuestas cualidades operativas que se argumentan no demuestran que los criterios empleados garanticen una vinculación con la población potencial que se ha definido.

En relación con los elementos del hallazgo relacionados con el diseño de la operación, la entidad fiscalizada ofreció un argumento. En primer lugar, la entidad fiscalizada argumentó que en las Reglas *se establece un mecanismo de validación no explícito, a través del cual se analiza la información proporcionada por los interesados en ingresar al programa, y con base en ello, se determina a las personas beneficiarias. Además, se puntualiza que el proceso de “selección de beneficiarios” contiene implícitos los procesos de revisión y validación del cumplimiento de los requisitos y la aprobación de la entrega de los apoyos.* Sobre lo anterior, el hallazgo citado en la recomendación señala la impertinencia de los instrumentos operativos para describir claramente los mecanismos de selección de beneficiarios. Por lo tanto, el carácter no explícito referido por la entidad fiscalizada en su respuesta no aclara el hallazgo, toda vez que este se encuentra orientado precisamente a la falta de claridad y de explicitud de los procesos documentados.

Adicionalmente a su argumento aclaratorio, el Ayuntamiento de Zapopan realizó otros comentarios relacionados con el diseño de la operación, sin embargo y aunque algunos de ellos contienen argumentos que intentan complementar el hallazgo, los mismos culminan en la aceptación de la necesidad de revisar y modificar los instrumentos del programa, por lo que tampoco aclaran los aspectos del hallazgo recuperados en la recomendación.

En relación con el marco de objetivos, la entidad fiscalizada reconoció que si bien los indicadores permiten medir la cobertura y la eficacia, es necesario revisar y ajustarlos con la finalidad de cuantificar la contribución que tienen en la reducción de los costos de la economía familiar. Asimismo, se precisó que si bien se han realizado análisis de la operatividad y los resultados, se analizará la inclusión de los criterios para definir evaluaciones en los procesos de mejora continua. Por lo tanto, los argumentos esgrimidos por la entidad fiscalizada no clarifican en algo los hallazgos, ni demuestran la imposibilidad de atender la recomendación.

La evidencia aportada por la entidad fiscalizada consiste únicamente en el enlace para la consulta de las Reglas de Operación del ejercicio fiscal 2023, pero dado que los argumentos no se relacionaron válidamente con los hallazgos ni los aclararon, las Reglas no constituyeron una evidencia válida como prueba de lo anterior.

Luego de revisar y analizar la respuesta de la entidad fiscalizada, se determinó que los argumentos y la evidencia planteados no demuestran que los elementos del hallazgo recuperados en la recomendación son erróneos, imprecisos o carentes de vigencia, por lo que no se aclara la Recomendación 23-DAD-PR-008-712000-A-02.

Por otra parte, la entidad fiscalizada planteó una medida de atención que se orienta en el mismo sentido que la Recomendación 23-DAD-PR-008-712000-A-02. Al respecto, la recomendación se compone de ocho elementos, de los cuales cuatro fueron respondidos por la entidad fiscalizada con actividades, responsables, plazos y medios de verificación, como se describe a continuación. Primero, la actividad de precisar la descripción del problema público se vincula con el aspecto de la recomendación orientado a delimitar una cadena de causalidad entre el problema público, sus causas y efectos; luego, la definición de los objetivos general y específicos que sean acordes a la población y fines de la intervención es congruente con el aspecto de la recomendación que propone modificar sus objetivos de modo que sean razonables con su entregable y los resultados esperados en la población objetivo; por su parte, la definición de un mecanismo para la operación de los criterios de selección de beneficiarios se relaciona válidamente con el aspecto de la recomendación relativo a corregir los procedimientos para documentar de manera pertinente dicha selección de beneficiarios; y finalmente, la implementación de un mecanismo formal interno para monitorear y dar seguimiento a los beneficiarios se relaciona razonablemente con el aspecto de la recomendación orientado a establecer procedimientos para sistematizar la información derivada de las entrevistas realizadas con las personas beneficiarias. Por otro lado, la respuesta de la entidad fiscalizada mencionó en su respuesta otras dos actividades que se relacionan con la misma cantidad de aspectos: reajustar los instrumentos de medición con la finalidad de cuantificar los resultados de la intervención, y realizar las directrices específicas para definir los tipos de evaluaciones a realizar, no obstante, ninguna de las dos actividades cuenta con plazos ni medios de verificación. De este modo, dos de los aspectos de la recomendación no fueron

respondidos y dos de ellos fueron respondidos mediante actividades que carecieron de plazos y medios de verificación, por lo que en la etapa de seguimiento que realice este Órgano Técnico se verificará que dichas inconsistencias hayan sido superadas.

El Ayuntamiento de Zapopan estableció plazos para cuatro de las actividades que se relacionan con los aspectos de la recomendación, y en todos los casos dicho plazo tiene como inicio el día 6 de diciembre de 2024 y como término, el 28 de marzo de 2026. Dado que las modificaciones propuestas son observables en instrumentos de carácter anual como las Reglas de Operación y las Matrices de Indicadores para Resultados, y que la respuesta se remitió cuando el ejercicio 2025 ya se encontraba en curso, el periodo mencionado se considera razonable. Por otro lado, para las otras dos actividades planteadas no se establecieron plazos, por lo que en la etapa de seguimiento realizada por este Órgano Técnico se verificará el avance obtenido en dichas tareas.

Como medios de verificación para las cuatro actividades se plantearon las Reglas de Operación de los ejercicios 2025 y 2026, y la actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados para 2026. Al respecto, las cuatro actividades (la precisión del problema público, la definición de los objetivos, el establecimiento de criterios de selección y el diseño del mecanismo para dar seguimiento a los beneficiarios), son elementos generalmente contenidos en las Reglas de Operación, por lo que estas son una prueba pertinente de su cumplimiento. Por otro lado, no se establecieron medios de verificación para las actividades que consisten en reajustar los instrumentos de medición del programa y en la creación de directrices para definir los tipos de evaluaciones, por lo que en la etapa de seguimiento este Órgano Técnico revisará el avance en el cumplimiento de dichas actividades y los documentos que los sustentan.

Recomendación 23-DAD-PR-009-712000-A-02

El Reglamento del Sistema Integral de Cuidados para las Personas Dependientes en Situación de Vulnerabilidad del Municipio de Zapopan, Jalisco, (en lo sucesivo Reglamento del Sistema Integral de Cuidados) establece en el artículo 8, fracciones I y II que el Municipio tiene las obligaciones de impulsar y diseñar políticas públicas, proyectos y programas municipales que mejoren las condiciones de las personas dependientes y cuidadoras; y de proponer las políticas públicas y acciones que garanticen el acceso a servicios, tiempo y recursos para que las personas puedan cuidar y ser cuidadas en condiciones de calidad e igualdad.

Respecto de la necesidad de contar con marcos de resultados, el artículo 74 de la Ley General de Desarrollo Social establece que para evaluar sus resultados, los programas sociales deben incluir los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto, para lo cual las dependencias municipales ejecutoras de los programas deben proporcionar toda la información y las facilidades necesarias para

realizar evaluaciones. Por su parte, en el orden municipal el artículo 34, fracción I del Reglamento de Planeación Participativa para el Municipio de Zapopan, Jalisco (en lo sucesivo Reglamento de Planeación Participativa) señala que el monitoreo de los resultados del Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza debe efectuarse por medio de indicadores y metas alojados en una plataforma informática dinámica y que deben ser definidos y actualizados al menos anualmente; mientras que la fracción II del mismo artículo añade a las dos características anteriores que el monitoreo de los programas públicos debe contener como información mínima: los nombres, objetivos, descripción y alineación a los objetivos de desarrollo sostenible.

Sobre lo anterior, el numeral CUARTO de los *Lineamientos para la Construcción y Diseño de Indicadores de Desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico*, emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), establece que estos deben considerar la Metodología de Marco Lógico a través de la MIR. Asimismo, el numeral QUINTO de dicho instrumento contempla que los indicadores de desempeño deben permitir la verificación del nivel de logro alcanzado por el programa. Por su parte, el numeral SEXTO de dichos Lineamientos establece que los indicadores deben ser estratégicos y de gestión. Los estratégicos deben medir el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y programas presupuestarios; además de contribuir a fortalecer o corregir la orientación de los recursos. Los de gestión deben medir el avance y el logro en procesos y actividades; esto es, sobre la forma que se generan y entregan los bienes y servicios públicos. Adicionalmente, este numeral establece que los indicadores deben considerar alguna de las siguientes dimensiones: eficacia, eficiencia, economía o calidad.

Por otro lado, respecto de la lógica de la intervención, el diseño de la operación y la generación de información derivada de la gestión, el artículo 27 de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco (en lo sucesivo Ley de Desarrollo Social) señala que los municipios deben publicar en su órgano oficial de difusión las reglas de operación de los programas de desarrollo social municipales, mientras que en las 21 fracciones que componen el artículo 27 bis del mismo ordenamiento se señalan los elementos mínimos que deben contener las reglas de operación que formulen los municipios, entre los cuales se encuentran: sus objetivos, el problema público que atiende, la población objetivo, los tipos de apoyo, los indicadores de seguimiento, la instrumentación de programa, el padrón único de beneficiarios, los criterios de elegibilidad, de selección y requisitos. Por su parte, en el orden municipal el artículo 34, fracción II, inciso d) del Reglamento de Planeación Participativa señala que debe corroborarse que cada programa público contemple para su operación la elaboración de reglas de operación, un diagnóstico, la matriz de indicadores para resultados y el padrón de beneficiarios público de fácil consulta.

Con base en estos criterios y a partir de la evidencia recabada, se obtuvo el siguiente hallazgo:

Se identificó que el programa Nos Toca Cuidar presentó inconsistencias en cuanto a: la caracterización y cuantificación imprecisa de su población potencial; la inexistencia de un mecanismo para la selección y el seguimiento de las personas beneficiarias; la fragmentación de los padrones de las personas solicitantes y beneficiarias; la impertinencia de sus indicadores para evaluar adecuadamente los cambios esperados en la población; la ambigüedad en los mecanismos para practicar evaluaciones al programa; y la insuficiencia de los registros necesarios para evaluar su desempeño; todo lo cual incidió en una brecha de eficacia detectada en la cobertura de la población objetivo que fue de 53.17% en 2023, y en la contribución del apoyo entregado, dado que la razón entre el monto del apoyo y el valor del trabajo no remunerado en su conjunto y respecto del valor del trabajo no remunerado de proporcionar cuidados y apoyo, en 2023 disminuyó 9.25% respecto del año anterior.

Nos Toca Cuidar es un programa de reciente creación, que en el año 2024 llevó a cabo su tercer ejercicio fiscal y se inscribe en una corriente de intervenciones que impulsan la remuneración y la visibilización de las tareas de cuidado, amparadas por la creación simultánea de Sistemas Integrales de Cuidados (SIC). En ese sentido, Zapopan es el primer municipio de Jalisco y uno de los pocos en México que cuentan con un SIC⁴⁴. Por ello se resalta la importancia de diseñar, implementar y evaluar adecuadamente el desempeño de Nos Toca Cuidar, al respecto, en la siguiente tabla se presentan los elementos centrales de su diseño.

Tabla 78. Descripción de los elementos de diseño del programa Nos Toca Cuidar

Elementos de análisis	Descripción
Problema público	<i>La situación actual del cuidado representa una sobrecarga de trabajo principalmente para las mujeres que ven reducidas sus opciones de inserción laboral y participación en la vida pública, así como sus condiciones de bienestar.</i>
Objetivo general	<i>Mejorar la calidad de vida de la población que realiza cuidados a personas con algún tipo de discapacidad, neuro divergencia o enfermedad crónica degenerativa que implique movilidad reducida, que requieren de cuidados específicos, residentes del Municipio de Zapopan, Jalisco.</i>

⁴⁴ DIF Zapopan (5 de septiembre de 2024). "Zapopan suma 200 nuevas beneficiarias al programa Nos Toca Cuidar". Consultado el 28 de octubre de 2024, en: <https://shorturl.at/1eldA>

Elementos de análisis	Descripción
Objetivos específicos	<p><i>I. Reconocer las labores de cuidados como un trabajo que requiere tiempo, energía y profesionalización</i></p> <p><i>II. Promover el bienestar individual de las personas cuidadoras primarias, y de los hogares con al menos un integrante de la familia con algún tipo de discapacidad.</i></p> <p><i>III. Contribuir en los gastos de salud de las personas cuidadoras</i></p> <p><i>IV. Contribuir en los gastos de alimentación de las personas cuidadoras.</i></p> <p><i>V. Contribuir en los gastos fijos del hogar de las personas cuidadoras.</i></p> <p><i>VI. Crear un padrón de personas cuidadoras primarias con la finalidad de crear estadística.</i></p>
Población potencial	<p><i>Según datos del Censo 2020 del INEGI, en el municipio de Zapopan viven aproximadamente un total de 114, 634 personas con discapacidad o limitación de condición motriz y mental, (aquellas limitantes de actividad físicas), lo que representa un 8% de la población total del municipio; este sector de la población recibe cuidados por al menos una persona cuidadora.</i></p>
Población objetivo	<p><i>Con el presupuesto aprobado, se plantea beneficiar hasta 600 personas que realizan trabajos de cuidados a personas con algún tipo de discapacidad, neuro divergencia o enfermedad crónica degenerativa que implique movilidad reducida, que requieren de cuidados específicos, que habiten en el Municipio de Zapopan, Jalisco.</i></p>
Tipo de apoyo	Económico.
Periodicidad de entrega del apoyo	<i>Hasta 9 meses del presente ejercicio fiscal.</i>
Modalidades de apoyo	<p><i>El apoyo será de tipo económico. El suministro se hará bajo una modalidad de apoyo con base en las presentes Reglas de Operación. El recurso será proporcionado por el Gobierno Municipal de Zapopan a la población beneficiaria de forma directa, a través del depósito en tarjeta bancaria o cheque, otorgado de manera trimestral y podrá realizarse de manera anticipada o retroactiva, según la operatividad determinada por La Responsable. Lo anterior estará sujeto a la suficiencia presupuestal del año fiscal en curso.</i></p>

Fuente: elaboración propia con base en las reglas de operación del programa Nos Toca Cuidar en el ejercicio fiscal 2023.

Al respecto, en la valoración de la consistencia de los programas del Ayuntamiento de Zapopan realizada por este Órgano Técnico, Nos Toca Cuidar obtuvo un porcentaje de atributos satisfechos de 27.78, lo cual lo ubicó a la par de los programas Quién Dijo Sexo y Zapopan Mi Colonia, y solo por encima de Siente y Zapopan con Ellas. Se observa que el programa Nos toca cuidar obtuvo una tercera parte de los atributos de la categoría de *lógica de la intervención* (33.33%), y una cuarta parte (25.00%) de los

atributos en las categorías de diseño de la operación y de marco de objetivos, lo cual le posicionó por debajo de los porcentajes de atributos satisfechos entre todas las intervenciones en las categorías de lógica de la intervención y diseño de la operación, que fueron de 41.67% y 40.74, respectivamente, y ligeramente por encima del 21.30% obtenido por los programas en la categoría de marco de objetivos, como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 79. Consistencia ^{1/} por categoría de análisis de los programas públicos evaluados

Programas	Categorías de Análisis		
	Lógica de la Intervención	Diseño de la Operación	Marco de Objetivos
Zapopan Presente	33.33	58.33	41.67
Mi Estancia Zapopan	50.00	50.00	25.00
Comedores Comunitarios	50.00	50.00	25.00
Apoyos 60 64	33.33	50.00	25.00
Zapopan Con Ellas	50.00	16.67	16.67
Nos Toca Cuidar	33.33	25.00	25.00
Zapopan Mi Colonia	8.33	50.00	16.67
Siente	33.33	25.00	16.67
Quién Dijo Sexo	25.00	25.00	16.67
Consistencia por categoría	35.19	38.89	23.15

Fuente: elaboración propia con base en la valoración de consistencia realizada a los programas públicos del Ayuntamiento de Zapopan en el ejercicio fiscal 2023, que se orientan a la atención de grupos vulnerables, a la atención de la niñez y juventud y que forman parte del Sistema Integral de Cuidados, alineados con las Políticas de Desarrollo “Integral del Bienestar” y “Prevención y Atención Interinstitucional de Conductas Antisociales”, establecidas en el Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza 2021-2024. Análisis realizado a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

1/ Para determinar la consistencia se contabilizaron las respuestas afirmativas para los atributos y se dividieron entre el total de atributos evaluados, ya sea en la categoría, en el programa, o en su combinación.

Respecto de la categoría de lógica de la intervención, Nos Toca Cuidar presentó debilidades principalmente en el diagnóstico, toda vez que si bien se pueden inferir las causas y consecuencias de las limitaciones laborales y económicas de las personas cuidadoras, no se presentan datos sobre la evolución de dichas situaciones negativas a través del tiempo. Por su parte, la población potencial no se encuentra adecuadamente caracterizada y cuantificada, toda vez que en las Reglas de Operación (ROP) se ofrecen datos a nivel municipal sobre las personas con discapacidad, sin

embargo, esta no es la población que presenta el problema, sino las personas cuidadoras de este grupo que presentan limitaciones económicas y laborales. Es decir, si bien se reconoce que las personas con discapacidad usualmente necesitan de cuidados y apoyo, la cuantificación de dicha población no es válida y precisa para Nos Toca Cuidar por distintas razones: la población del programa son las personas cuidadoras y no aquellas sujetas de cuidados; además, es posible que más de una persona preste cuidados a otras personas con discapacidad, de modo que la relación uno a uno sugerida en las ROP es imprecisa e incierta; y existe una proporción de las personas con discapacidad que no requiere de cuidados, o bien, que los recibe de manera profesional a través de una remuneración. Al respecto, en la entrevista realizada con el personal encargado del programa, este manifestó que se tiene la intención de recopilar información y conformar un padrón de personas cuidadoras en el municipio de Zapopan, lo cual permitiría obtener un diagnóstico más preciso de la población potencial.

Derivado de las deficiencias descritas en el párrafo anterior también se debilita la coherencia entre la población potencial y la definición del problema público, ya que la población potencial de las ROP se identifica como 114 634 personas del municipio que tienen discapacidad o limitación de condición motriz y mental. Lo anterior indica que la población potencial descrita en las ROP presenta el problema de una discapacidad, cuando tanto en las entrevistas con el personal encargado del programa como en la narrativa de los apartados de antecedentes y descripción del problema público en las Reglas, se argumentó que el problema radica en que las labores de cuidado no son visibilizadas ni remuneradas, de modo que las personas cuidadoras presentan limitaciones económicas y laborales. De esta forma, se esperaría que la población potencial fueran las personas cuidadoras del municipio con alguna condición relacionada con las limitaciones mencionadas, y no aquellas que presentan alguna discapacidad.

Sobre lo anterior, el personal del programa mencionó en la entrevista que no se atiende exclusivamente a personas cuidadoras de personas con discapacidad, sino que las beneficiarias pueden cuidar a otros grupos que necesitan cuidados, como personas adultas mayores y niños y niñas sin discapacidad, lo cual contradice lo establecido en la población objetivo y en los criterios de elegibilidad de las Reglas de Operación, en donde se especifica que la persona que recibe los cuidados debe presentar alguna discapacidad. De este modo, el programa beneficia a personas que, si bien cuidan a personas que necesitan de ellas, no cumplen con las características establecidas en las Reglas.

Por otro lado, en el elemento de análisis relativo a la *teoría de cambio* se identificó que las características del entregable, que consiste en un apoyo económico, se vinculan adecuadamente con algunas de las causas del problema público, como lo son los bajos ingresos de las personas cuidadoras derivados de las limitaciones que sus labores de

cuidado suponen, así como los altos costos en los que incurren para cubrir las necesidades de salud de las personas bajo su cuidado. Además, los objetivos en el nivel de resultados establecidos en las ROP describen cambios positivos esperados en las personas cuidadoras y en aquellos que dependen de ellas.

Sin embargo, en el mismo nivel de resultados también se identificó que, como se ha dicho, el entregable se relaciona adecuadamente con los objetivos relacionados con ofrecer una remuneración a las personas cuidadoras y así contribuir en sus distintos gastos, pero dicho entregable no es pertinente y suficiente para lograr otros de los objetivos que se mencionan en las Reglas, como garantizar el bienestar físico y emocional de las personas, o bien, para lograr el objetivo general, que plantea ambiguamente mejorar la calidad de vida de las personas cuidadoras.

Adicionalmente, en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa presupuestario 34, que contiene al programa Nos Toca Cuidar, se establece como supuesto entre el logro del componente (apoyos para cuidadores de personas otorgados) y el resultado del nivel propósito (los habitantes del municipio de Zapopan cuentan con espacios para el desarrollo comunitario), que la ciudadanía solicita los apoyos, por lo que la relación del objetivo de componente sumado al logro del supuesto no es válida para el cumplimiento del propósito, pues este no está vinculado con el entregable.

Sobre los *criterios de elegibilidad*, las ROP mencionan tres: ser mayor de edad, residir en Zapopan y cuidar de una persona con discapacidad, neuro divergencia o enfermedad crónica, y en los tres casos existe al menos un requisito para sustentarlos. No obstante, los criterios mencionados no se relacionan completamente con la definición del problema público, dado que entre ellos no hay alguno relacionado con la ausencia de remuneración ni con las limitaciones laborales y económicas de las personas cuidadoras, entendidas las anteriores como las situaciones negativas que se desea atender. Asimismo, dado que en los criterios no se cubre el problema público, ello incide en que estos tampoco mantengan una relación coherente con la población que lo padece; además, en los criterios se plantea la mayoría de edad, pero esta no es una de las características explícitas de la población potencial.

Adicionalmente a los criterios de elegibilidad, las ROP establecen dos criterios de priorización: *vivir en una zona de alto y muy alto grado de desigualdad y/o marginalidad* y que la persona que recibe los cuidados tenga una discapacidad grave o permanente. Sobre lo anterior, no existe un mecanismo documentado para identificar el grado de desigualdad o marginalidad de la zona en la que viven las personas solicitantes. Sobre ello, en la entrevista con el personal encargado del programa se explicó que las personas solicitantes declaran el grado de desigualdad que consideran que presenta la zona en la que viven, y posteriormente el personal de Nos Toca Cuidar se comunica y coordina con el área de Cercanía Ciudadana del Ayuntamiento de Zapopan, quienes,

se dijo, han identificado aquellas colonias del municipio que presentan mayor grado de marginación y desigualdad, de modo que dicha información puede ser utilizada por el personal de Nos Toca Cuidar para ratificar o modificar la condición de marginación y desigualdad declarada por las personas solicitantes, sin embargo, no se contó con evidencia acerca de la forma en la que se determina la desigualdad y la marginación de las colonias ni del mecanismo empleado por Nos Toca Cuidar para usar dicha información en el proceso de selección de las personas solicitantes.

Con base en los hallazgos descritos anteriormente se identificó que en el apartado de diagnóstico, ninguna de las cuatro preguntas planteadas en la rúbrica fue respondida afirmativamente, por lo que se evidenció un área de oportunidad. Por su parte, tanto en la teoría de cambio como en los criterios de elegibilidad se obtuvo un 50% de satisfacción de los atributos de consistencia, de modo que Nos Toca Cuidar satisfizo en su conjunto una tercera parte (33.33%) de los atributos de consistencia que componen la categoría de lógica de la intervención, como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 80. Consistencia por elemento de análisis (categoría lógica de la intervención) del programa Nos Toca Cuidar

Elemento de análisis	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por el programa Nos Toca Cuidar	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por todos los programas evaluados
Diagnóstico	0.00	11.11
Teoría de Cambio (TOC)	50.00	30.56
Criterios de elegibilidad	50.00	63.89
Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos	33.33	35.19

Fuente: elaboración propia con base en el análisis del grado de consistencia de la lógica de intervención de los programas públicos implementados por el Ayuntamiento de Zapopan en el ejercicio fiscal 2023, que fueron analizados por la ASEJ a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

Por su parte, la categoría de diseño de la operación se compone de tres elementos de análisis, que incluyen los procedimientos para la selección de las personas beneficiarias. En dicho elemento de análisis, Nos Toca Cuidar no satisfizo ninguna de las cuatro preguntas planteadas en la rúbrica para la valoración de su consistencia, lo cual se debió principalmente al hecho de que la intervención no contó con un mecanismo detallado de selección de personas beneficiarias en ninguno de sus documentos operativos. Lo anterior debido a que en las ROP solo se mencionó que a partir de la solicitud de ingreso, la Responsable (la o el servidor público designado como responsable de la operación del programa), debe realizar la selección de las personas beneficiarias e integrar su respectivo expediente, mientras que en el

diagrama del proceso presentado en las mismas ROP se aprecia un flujo de seis etapas, en el cual la tercera lleva por nombre “selección”, pero no se detalla mayor información al respecto.

Sobre lo anterior, es necesario insistir en que el procedimiento de selección debe ser documentado claramente, de modo que se reduzca el margen de discrecionalidad y arbitrariedad en el ingreso al programa.

Por su parte, el procedimiento de entrega de los apoyos de Nos Toca Cuidar presenta una situación similar, pues si bien en las ROP se especifican con claridad las modalidades, cantidades y la periodicidad de la entrega de dichos apoyos, no se prevé un proceso de entrega específico desde la dictaminación hasta la recepción del entregable, en el cual se describan las actividades específicas y necesarias para llevar a cabo dicha entrega, más allá de la mención encontrada en las ROP respecto de que la Responsable debe establecer un lugar, fecha y hora para la entrega de los apoyos a las beneficiarias, quienes deben firmar de conformidad los vales correspondientes. Asimismo, dado que no se establecen actividades específicas, tampoco se tienen responsables identificados para ellas, pues en las ROP se menciona solamente que la Responsable debe entregar los beneficios del programa, y tampoco se establecen plazos para el desarrollo de las actividades.

Respecto del registro de información sobre la gestión del programa, el Ayuntamiento cuenta con bases de datos independientes para las personas solicitantes y las beneficiarias. En esta última se aprecia que cada persona es identificada por una clave única y que las variables que contiene la base de datos permiten detectar la cantidad de entregables suministrados a las personas beneficiarias. No obstante, el indicador establecido en las ROP y en la MIR del programa plantea el cálculo de personas o apoyos entregados respecto de los programados, lo cual no expresa un resultado pertinente acerca del desempeño de la intervención, a pesar de que en los registros y documentos de la misma se pueden identificar la cantidad de apoyos entregados y programados. Adicionalmente, los instrumentos operativos de Nos Toca Cuidar establecen solo la responsabilidad de conformar un padrón de beneficiarios y las obligaciones del Ayuntamiento respecto de la comprobación del gasto, pero no se describen actividades ni responsables para realizar el registro de la gestión del programa.

Con base en los hallazgos descritos anteriormente se identificó que la principal área de oportunidad de Nos Toca Cuidar en la categoría de diseño de la operación consiste en la necesidad de contar con un procedimiento documentado y específico para la selección de las personas beneficiarias, seguido de un procedimiento con las mismas características para la entrega de los apoyos, toda vez que en el primer elemento de análisis no se satisfizo ningún atributo de consistencia y en el segundo se satisfizo un 25% de los atributos correspondientes. Por su parte, en el registro de la información se

satisfizo la mitad de los atributos de consistencia, con lo cual, Nos Toca Cuidar tuvo un porcentaje de atributos de consistencia satisfechos de 25% en la categoría de diseño de la operación, lo cual lo ubicó por debajo del 38.89% que obtuvo el conjunto de programas analizados en la misma categoría, como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 81. Consistencia por elemento de análisis (categoría diseño de la operación) del programa Nos Toca Cuidar

Elemento de análisis	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por el programa Nos Toca Cuidar	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por todos los programas evaluados
Procedimientos de selección de beneficiarios	0.00	13.89
Procedimientos para la entrega de los beneficios	25.00	58.33
Registro de la información de la gestión	50.00	44.44
Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos	25.00	38.89

Fuente: elaboración propia con base en el análisis del grado de consistencia del diseño de la operación de los programas públicos implementados por el Ayuntamiento de Zapopan en el ejercicio fiscal 2023, que fueron analizados por la ASEJ a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

Por otro lado, la categoría de marco de objetivos se compone de tres elementos de análisis: indicadores, mecanismos de seguimiento y evaluación y procesos de mejora. Respecto de los indicadores se encontraron cuatro métricas relacionadas con el programa Nos Toca Cuidar: una en las Reglas de Operación que plantea el porcentaje de personas cuidadoras beneficiadas, y se obtiene del cálculo de las personas cuidadoras beneficiadas sobre las programadas; otra de nivel componente en la MIR del programa presupuestario 34, cuyo nombre es “porcentaje de apoyos para personas cuidadoras entregados” y su método de cálculo es “(apoyos realizados/apoyos programados)*100”; y dos indicadores de nivel actividad, que llevan por nombres: “porcentaje de solicitudes de personas cuidadoras beneficiadas” y “porcentaje de personas cuidadoras beneficiadas”, respectivamente.

En dichas métricas se observó que los métodos de cálculo son coherentes con los nombres de los indicadores, ya que se trata de porcentajes en todos los casos, además, las variables de dichos métodos recuperan los factores relevantes de sus nombres, por lo que se satisficieron la mitad de los atributos para el elemento de análisis. No obstante, no se satisficieron dos aspectos críticos: que el programa cuente con indicadores relacionados con sus resultados, de modo que permitan medir válidamente los cambios en la población; y que cuente con métricas relacionadas con

el suministro de sus entregables para medir válidamente alguna dimensión del desempeño. De este modo, el programa plantea una serie de objetivos como mejorar la calidad de vida de las personas beneficiarias, promover el bienestar individual de las personas cuidadoras, reconocer las labores de cuidado como un trabajo, contribuir al gasto de las personas cuidadoras e incluso conformar un padrón de personas cuidadoras primarias; sin embargo, no cuenta con ningún indicador para medir el logro de ninguno de dichos objetivos. Por el contrario, sus métricas se limitan a plantear relaciones de apoyos realizados respecto de los programados, lo cual no contribuye a evaluar adecuadamente ninguna dimensión del desempeño. Al respecto, en la siguiente tabla se presenta la información del marco de objetivos referido en este hallazgo.

Tabla 82. Elementos del marco operativo del programa Nos Toca Cuidar 2023

Instrumento	Objetivo	Nombre del indicador	Método de cálculo
MIR del programa presupuestario 34	196 Apoyos para cuidadores de personas entregados	Porcentaje de apoyos entregados para personas cuidadoras entregados	$(\text{Apoyos realizados} / \text{apoyos programados}) * 100$
	006 Solicitudes de beneficiarios a cuidadores de personas	Porcentaje de solicitudes de personas cuidadoras beneficiadas	$(\text{Solicitudes recibidas} / \text{solicitudes programadas}) * 100$
	008 Personas cuidadoras beneficiadas	Porcentaje de personas cuidadoras beneficiadas	$(\text{Personas beneficiadas} / \text{personas programadas}) * 100$
Reglas de Operación 2023	No se menciona ningún objetivo	Porcentaje de personas cuidadoras beneficiadas	$(\text{Personas cuidadoras beneficiadas} / \text{Personas cuidadoras programadas}) * 100$
Métricas del presupuesto basado en resultados	Consolidar programas, proyectos y servicios que se enfoquen en propiciar el desarrollo y el bienestar integral de las personas	196 Apoyos para cuidadores de personas entregados	$(\text{Apoyos realizados} / \text{apoyos programados}) * 100$
		006 Solicitudes de beneficiarios a cuidadores de personas	$(\text{Solicitudes recibidas} / \text{solicitudes programadas}) * 100$

Instrumento	Objetivo	Nombre del indicador	Método de cálculo
		<i>008 Personas cuidadoras beneficiadas</i>	(Personas beneficiadas / personas programadas) *100

Fuente: elaboración propia con información del marco de objetivos referido en la propia tabla respecto del programa Nos Toca Cuidar, remitida por el Ayuntamiento de Zapopan.

Por otro lado, los mecanismos de seguimiento representaron un amplio margen de mejora, pues no se respondió afirmativamente a ninguna de las cuatro preguntas que componen el elemento de análisis. Lo anterior se deriva de la ausencia de mecanismos establecidos para dar seguimiento al suministro de los entregables, ya que en las ROP se establece que: “la Responsable de manera conjunta con entes fiscalizadores, podrá realizar visitas aleatorias a los domicilios de las y los beneficiarios para corroborar que se cumplan los fines del programa y generando actas circunstanciadas que validen los resultados encontrados de cada visita”, lo cual no es propiamente un mecanismo establecido para dar seguimiento al suministro de los entregables ni tampoco uno para dar seguimiento a las personas beneficiarias. Adicionalmente, no se identificaron mecanismos de seguimiento para identificar y corregir posibles desviaciones en el programa.

Respecto de la evaluación, las ROP de Nos Toca Cuidar mencionan que la Responsable debe llevar a cabo las evaluaciones que considere apropiadas conforme a sus necesidades y recursos, ya sea directamente o a través de instancias externas, y para ello, debe considerar la MIR del programa y el seguimiento y monitoreo de su operación. Al respecto, no se identificaron más elementos relacionados con la evaluación en los documentos del programa, de modo que este no cuenta con mecanismos formalmente establecidos para planificar, coordinar o realizar evaluaciones, tampoco se documentan directrices para definir los tipos de evaluaciones y su periodicidad, así como para seleccionar a los responsables específicos de llevarlas a cabo.

Con independencia de lo anterior, el Ayuntamiento sí cuenta con un instrumento denominado Mecanismo para el Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora Derivados de la Evaluación del Desempeño Realizada a las Políticas Públicas, Planes, Programas, Proyectos, Matriz de Indicadores para Resultados y Recursos del Gasto Federalizado y Municipal Programable. Con él, el Ayuntamiento prevé mecanismos para la definición y seguimiento de los compromisos de mejora derivados de las evaluaciones que pudieran practicarse a Nos Toca Cuidar, por lo que este fue el único de los cuatro atributos de la categoría que fue satisfecho.

Como se aprecia en la tabla siguiente, los mecanismos de seguimiento presentaron una amplia brecha de mejora, pues no se satisfizo ninguno de los atributos de consistencia para dicho elemento de análisis. Por su parte, la evaluación y los procesos de mejora cubrieron una cuarta parte de los atributos correspondientes, lo que coincidió con lo obtenido por el total de los programas para ese elemento. Finalmente, los indicadores satisficieron 50% de los atributos planteados, lo cual es superior al 22.22% obtenido en el porcentaje general de los programas evaluados, sin embargo, las deficiencias en este elemento de análisis son críticas, toda vez que a pesar de que se encontraron métricas relacionadas con el programa, estas no permiten valorar adecuadamente ninguna dimensión del desempeño y tampoco miden algún aspecto relevante de los objetivos planteados para la intervención.

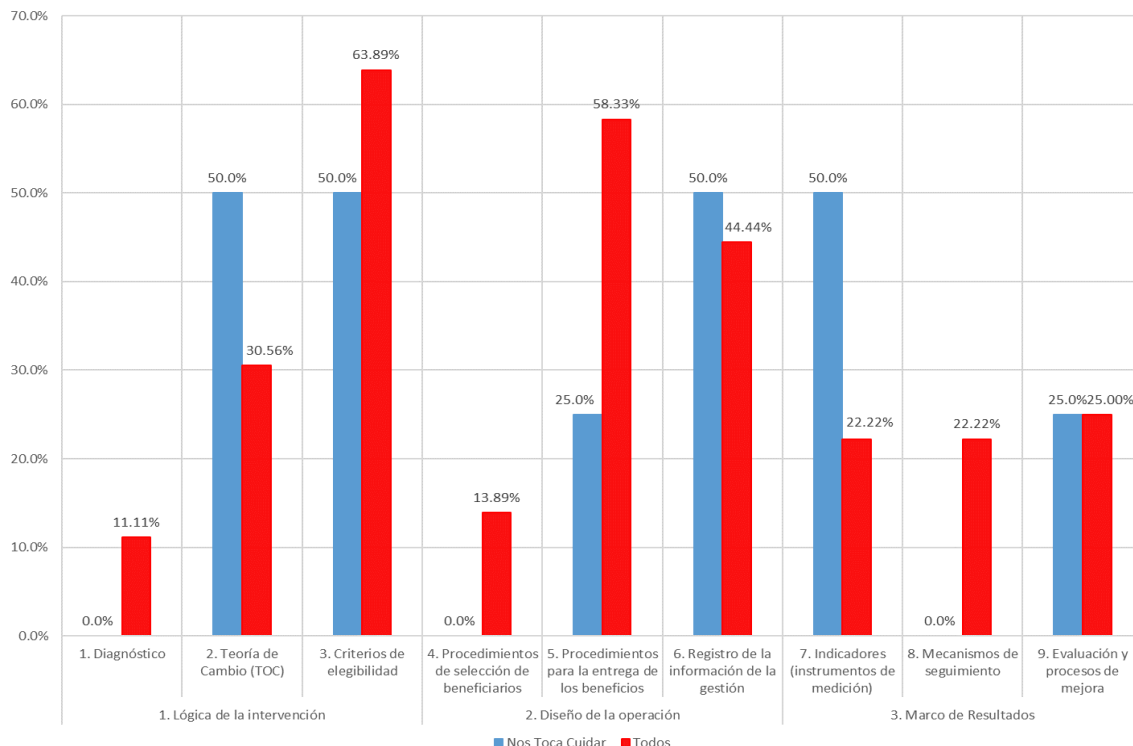
Tabla 83. Consistencia por elemento de análisis (categoría marco de objetivos) del programa Nos Toca Cuidar

Elemento de análisis	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por el programa Nos Toca Cuidar	Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos por todos los programas evaluados
Indicadores (instrumentos de medición)	50.00	22.22
Mecanismos de seguimiento	0.00	22.22
Evaluación y procesos de mejora	25.00	25.00
Porcentaje de atributos de consistencia satisfechos	25.00	23.15

Fuente: elaboración propia con base en el análisis del grado de consistencia del marco de objetivos de los programas públicos implementados por el Ayuntamiento de Zapopan en el ejercicio fiscal 2023, que fueron analizados por la ASEJ a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

Como se puede observar en la siguiente gráfica, Nos Toca Cuidar obtuvo un porcentaje mayor de atributos consistentes que el porcentaje general de los programas en tres elementos de análisis: teoría de cambio, registros sobre la gestión e indicadores, los cuales pertenecen a categorías distintas. De los seis elementos de análisis restantes, Nos Toca Cuidar obtuvo un porcentaje de satisfacción menor que el porcentaje general de las intervenciones evaluadas en cinco elementos, mientras que uno más registró el mismo porcentaje. En los casos donde Nos Toca Cuidar tuvo un porcentaje menor al del resto de los programas, resaltan aquellos en los que la intervención no satisfizo ningún atributo: diagnóstico, procedimiento de selección de beneficiarios y mecanismos de seguimiento. Asimismo, la brecha entre el porcentaje general de los programas y Nos Toca Cuidar es amplia en cuanto a los procedimientos para la entrega de los apoyos (de 58.33% a 25%).

Gráfico 9. Comparación en el porcentaje de atributos consistentes del programa Nos Toca Cuidar y de todos los programas públicos evaluados, por elemento de análisis



Fuente: elaboración propia con base en el análisis del grado de consistencia de los programas públicos implementados por el Ayuntamiento de Zapopan para el ejercicio fiscal 2023, que fueron analizados por la ASEJ a partir de la información suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información.

Como se mencionó en los procedimientos descritos en este hallazgo, se realizó una aproximación al desempeño del programa Nos Toca Cuidar en tres dimensiones de análisis: eficacia, contribución del entregable y eficiencia. Respecto de la primera dimensión se calcularon tres indicadores: porcentaje de personas solicitantes admitidas al programa, porcentaje de la población potencial atendida por el programa y porcentaje de la población objetivo atendida por el programa, cuyas fórmulas se presentan a continuación.

$$PPAP = (PBAP_i / PSAP_i) * 100$$

Donde:

PPAP = Porcentaje de personas solicitantes admitidas al programa.

i = año *i*ésimo.

PBAP = Cantidad de personas beneficiarias del programa.

PSAP = Cantidad de personas solicitantes del programa.

$$PPBP = (PBAP_i / PPDP_i) * 1\ 000$$

Donde:

PPBP = Cantidad de personas beneficiarias del programa por cada 1 000 personas de la población potencial.

i = año *iésimo*.

PBAP = Cantidad de personas beneficiarias del programa.

PPDP = Personas con discapacidad o limitación de condición motriz y mental definida como población potencial en las ROP.

$$POAP = (PBAP_i / PODP_i) * 100$$

Donde:

POAP = Porcentaje de la población objetivo atendida por el programa.

i = año *iésimo*.

PBAP = Cantidad de personas beneficiarias del programa.

PODP = Población objetivo del programa expresada en las ROP.

De este modo, a través de los indicadores desarrollados anteriormente se realizaron los cálculos de eficacia presentados en la siguiente tabla.

Tabla 84. Análisis de la eficacia del programa Nos Toca Cuidar en el periodo 2022-2023

Variables o indicadores	2022	2023	TVA ^{1/}
Cantidad de personas beneficiarias del programa (PBAP)	188	319	69.98%
Cantidad de personas solicitantes del programa (PSAP)	294	503	71.09%
Personas con discapacidad o limitación de condición motriz y mental definida como población potencial del programa (PPDP) ^{2/}	114 634	114 634	0.00%

Variables o indicadores	2022	2023	TVA^{1/}
Población objetivo del programa (PODP) ^{3/}	600	600	0.00%
Porcentaje de personas solicitantes admitidas al programa PPAP = (PBAP / PSAP) * 100	63.95	63.42	-0.82%
Cantidad de personas beneficiarias del programa por cada 1 000 personas de la población potencial PPBP = (PBAP / PPDP) * 1 000	1.64	2.78	69.68%
Porcentaje de la población objetivo atendida por el programa POAP = (PBAP / PDOP) * 100	31.33%	53.17%	69.68%

Fuente: elaboración propia con base en la información remitida por la entidad fiscalizada sobre las personas beneficiarias y solicitantes de los ejercicios 2022 y 2023, así como de las Reglas de Operación de dichos ejercicios.

1/ TVA hace referencia a una tasa de variación anual entre los dos periodos analizados.

2/ La población potencial se obtuvo de las ROP del ejercicio correspondiente, la cual fue definida en las ROP 2022 y 2023 como las "114 634 personas con discapacidad o limitación de condición motriz y mental", dado que "ese sector de la población recibe cuidados por al menos una persona cuidadora".

3/ La población objetivo mencionada en las ROP consiste en *hasta 600 personas que realizan trabajos de cuidados a personas con algún tipo de discapacidad, neuro divergencia o enfermedad crónica degenerativa que implique movilidad reducida, que requieren de cuidados específicos, que habiten en el Municipio de Zapopan, Jalisco.*

A partir de los datos de la tabla anterior se identificó que el programa presentó una variación anual de 71.09% en la cantidad de personas solicitantes, lo cual significa un incremento en la demanda que tiene el programa. No obstante, y a pesar del incremento en las personas solicitantes, el porcentaje de dichas personas que fueron admitidas como beneficiarias se mantuvo prácticamente igual entre 2022 y 2023, dado que tuvo una tasa de variación de -0.82%, de modo que la admisión al programa logró mantenerse con la misma eficacia. Al respecto, el personal mencionó en entrevista que el incremento en las solicitudes se debió a la difusión que han hecho las personas beneficiarias en su entorno social y familiar, pues conocen a otras personas cuidadoras que tampoco habían sido apoyadas por dicha labor y se muestran interesadas en ingresar al programa.

Por otro lado, la cantidad de personas beneficiarias por cada 1 000 personas que conforman la población potencial fue de 1.64 en 2022 y de 2.78 en 2023, lo cual representó un incremento de 69.68%, sin embargo, como se argumentó anteriormente, la población potencial no cumple el criterio indispensable de ser aquella que presenta el problema. Por lo tanto, si bien hubo un incremento en la atención de la población potencial, no es posible afirmar que el programa haya atendido a más personas que padecen el problema ni que estas hayan mejorado su condición a partir de ello.

De manera similar, el porcentaje de la población beneficiaria respecto de la población objetivo también tuvo un incremento de 69.68% en virtud de que dicho porcentaje fue de 31.33 en 2022 y de 53.17 en 2023, lo cual indica que se ha incrementado el cumplimiento de la población objetivo en el periodo de análisis bajo esta métrica. No obstante, existe un margen de mejora en la eficacia de la entidad fiscalizada para que alcance a su población objetivo, toda vez que esta se compone de aquella proporción de la población potencial a la cual se ha estimado atender, por lo que su cobertura se espera igual o al menos muy cercana al 100%. Al respecto, esta brecha en la eficacia contrasta con la información obtenida de la entrevista con el personal del Ayuntamiento, donde al preguntar acerca de su capacidad para incorporar beneficiarias, se mencionó que hay más personas solicitantes de las que el programa puede apoyar y que este se encuentra rebasado. Entonces, al igual que con la población potencial, se evidencia un área de oportunidad en el cálculo de la población objetivo para que esta sea adecuada a la capacidad operativa y presupuestal del programa.

Por otra parte, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) genera información acerca del trabajo no remunerado de los hogares, en donde presenta el valor económico de dicho trabajo y su participación equivalente en la economía. Para ello, el INEGI considera las recomendaciones y estándares estadísticos internacionales del Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y la Oficina Europea de Estadística (EUROSTAT). Con dicha información como referente se realizó un análisis sobre la contribución del entregable respecto del trabajo no remunerado de cuidados, toda vez que el objetivo de Nos Toca Cuidar según sus Reglas de Operación y el testimonio del personal que lo implementa, consiste en reconocer, por medio de una remuneración, las labores de cuidado como un trabajo. Dicho análisis se realizó mediante los siguientes indicadores.

$$RBTR = (MMAR_i / VETP_i)$$

Donde:

RBTR = Razón del monto mensual entregado por persona beneficiaria respecto del valor económico mensual per cápita del trabajo no remunerado en Jalisco.

i = año *i*ésimo.

MMAR = Monto mensual del apoyo entregado a las personas beneficiarias del programa Nos Toca Cuidar.

VETP = Valor económico mensual per cápita del trabajo no remunerado de los hogares en Jalisco.

$$RBCR = (MMAR_i / VEPC_i)$$

Donde:

RBCR = Razón del monto mensual entregado por persona beneficiaria respecto del valor económico mensual per cápita del trabajo de proporcionar cuidados y apoyos no remunerados en Jalisco.

i = año *i*ésimo.

MMAR = Monto mensual del apoyo entregado a las personas beneficiarias del programa Nos Toca Cuidar.

VEPC = Valor económico mensual per cápita del trabajo no remunerado de proporcionar cuidados y apoyos en Jalisco.

De este modo, a través de los indicadores desarrollados anteriormente se realizaron los cálculos presentados en la siguiente tabla.

Tabla 85. Análisis de la contribución del apoyo suministrado por el programa Nos Toca Cuidar en el periodo 2022-2023

Variables o indicadores	2022	2023	TVA ^{1/}
Monto mensual del apoyo entregado a las personas beneficiarias del programa Nos Toca Cuidar a precios 2023 (MMAR)	1 049.71	1 000	-4.74%
Valor económico mensual per cápita del trabajo no remunerado de los hogares en Jalisco (VETP) ^{2/}	6 404.63	6 723.01	4.97%
Valor económico mensual per cápita del trabajo no remunerado de proporcionar cuidados y apoyos en Jalisco (VEPC) ^{3/}	2 013.74	2 113.85	4.97%
Razón del monto mensual entregado por persona beneficiaria respecto del valor económico mensual per cápita del trabajo no remunerado en Jalisco (RBTR) = (MMAR / VETP)	0.16	0.15	-9.25%

Variables o indicadores	2022	2023	TVA ^{1/}
Razón del monto mensual entregado por persona beneficiaria respecto del valor económico mensual per cápita del trabajo de proporcionar cuidados y apoyos no remunerados en Jalisco RBCR = (MMAR / VEPC)	0.52	0.47	-9.25%

Fuente: elaboración propia con base en la información remitida por la entidad fiscalizada sobre los montos entregados a las personas beneficiarias, y con los datos de la Cuenta Satélite del Trabajo No Remunerado de los Hogares de México del INEGI. Para convertir los valores nominales o corrientes a valores reales o constantes de 2023, se utilizó el método del deflactor del PIB, base 2018.

1/ TVA hace referencia a una tasa de variación anual entre los dos periodos analizados.

2/ Los datos corresponden al promedio mensual sobre el total del valor económico anual en cifras netas per cápita, compuesto por las seis modalidades de trabajo no remunerado incluidas en la Cuenta Satélite: proporcionar alimentos; proporcionar limpieza y mantenimiento a la vivienda; proporcionar limpieza y cuidado de la ropa y calzado; proporcionar compras y administración del hogar; proporcionar cuidados y apoyo; y proporcionar ayuda a otros hogares y trabajo voluntario.

3/ Los datos corresponden al promedio mensual sobre el valor económico anual en cifras netas per cápita del concepto denominado “proporcionar cuidados y apoyo” en la Cuenta Satélite.

Al respecto, se identificó que el monto entregado por Nos Toca Cuidar a sus personas beneficiarias contribuyó a cubrir el valor económico del trabajo no remunerado a razón de 0.16 en 2022 y de 0.15 en 2023, es decir, que por cada peso del valor que tiene en Jalisco el trabajo no remunerado de los hogares, el programa suministró 15 centavos a sus personas beneficiarias en el ejercicio auditado. Asimismo, el monto entregado por el programa contribuyó a cubrir el valor económico del trabajo no remunerado de proporcionar cuidados y apoyo en razón de 0.52 en 2022 y de 0.47 en 2023, lo cual indica que el apoyo económico suministrado por Nos Toca Cuidar representa cerca de la mitad del valor económico del trabajo no remunerado de proporcionar cuidados y apoyo. En ese sentido, ambos indicadores presentaron una tasa de variación de -9.25%, de modo que el apoyo del programa ha disminuido su contribución para remunerar las tareas de cuidado, lo cual se debe a que el monto permaneció igual en los dos años y este perdió valor derivado de la inflación.

Por otro lado, como una aproximación a la eficiencia se calculó el siguiente indicador.

$$CPAE = [(CDPS_i / CAPS_i) + (VEAP_i / CAEP_i)]$$

Donde:

CPAE = Costo promedio real por apoyo entregado.

i = año *i*ésimo.

CDPS = Costo operativo de la Coordinación General de Construcción de la Comunidad a precios 2023.

CAPS = Cantidad de apoyos entregados por los programas evaluados de la Coordinación General de Construcción de la Comunidad.

VEAP = Valor económico de los apoyos entregados por el programa a precios 2023.

CAEP = Cantidad de apoyos entregados por programa.

Tabla 86. Costo promedio real de los entregables del programa Nos Toca Cuidar de acuerdo con su Unidad Administrativa de adscripción (Coordinación General de Construcción de la Comunidad) ^{1/}

Programa	Variable	2021	2022	2023	TMVA ^{2/}
Nos Toca Cuidar	Cantidad de apoyos entregados	NA ^{3/}	188	319	69.68%
	Costo promedio por apoyo entregado (a precios 2023)	NA	94 089.61	95 770.18	1.79%
Zapopan Con Ellas	Cantidad de apoyos entregados	79	69	126	26.29%
	Costo promedio por apoyo entregado (a precios 2023)	211 129.13	98 539.47	92 980.59	-33.64%

Fuente: elaboración propia con base en la información sobre los padrones de beneficiarios, los entregables y los costos operativos de los programas en el periodo 2021-2023, suministrada por la entidad fiscalizada como respuesta a los requerimientos de información. Para convertir los valores nominales o corrientes a valores reales o constantes de 2023, se utilizó el método del deflactor del PIB, base 2018.

1/ Dado que la entidad fiscalizada no remitió la información de los costos operativos desglosada por programa, el costo promedio por entregable para cada programa se obtuvo al dividir los costos operativos de su Unidad Administrativa de adscripción (capítulos 1 000, 2 000, 3 000 y 5 000), entre la cantidad de entregables de todos programas de esa Unidad Administrativa; y sumar a dicha cantidad el valor promedio de los entregables (capítulo 4 000) del programa específico.

2/ Para el programa Nos Toca Cuidar se determinó la tasa media de variación anual = $[(\text{valor final}/\text{valor inicial}) - 1] * 100$. Para el programa Zapopan con ellas se calculó la tasa media de variación anual = $[(\text{valor final}/\text{valor inicial})^{1/t} - 1] * 100$, donde t=periodos transcurridos entre el valor inicial y el valor final.

3/ No aplica dado que en ese año no operó el programa.

Como se observa en la tabla anterior, la cantidad de apoyos entregados incrementó 69.68% entre 2022 y 2023, mientras que el costo promedio por cada apoyo tuvo una tasa de variación de 1.79%, de modo que la eficiencia de la entidad fiscalizada respecto del programa Nos Toca Cuidar presentó una modesta disminución entre dichos ejercicios.

A partir del presente hallazgo, se recomendó al Ayuntamiento de Zapopan, específicamente a la Coordinación General de Construcción de la Comunidad y a las áreas que corresponda: definir y dimensionar adecuadamente su población potencial en concordancia con el problema público; establecer procedimientos para describir detalladamente las actividades, responsables y plazos para la selección y el seguimiento de las beneficiarias; diseñar indicadores consistentes que permitan evaluar los cambios esperados en la población; completar sus registros con la información necesaria para evaluar el cumplimiento de sus objetivos, incluida la sistematización de la información derivada de las entrevistas y conversaciones informales que se sostienen con las beneficiarias; establecer los mecanismos necesarios para planificar, coordinar o realizar evaluaciones al programa; y además de realizar las modificaciones necesarias al diseño y la implementación del programa para incrementar la eficacia con la que se atiende a la población objetivo. Lo anterior permitiría al Ayuntamiento de Zapopan mejorar la consistencia de Nos Toca Cuidar al: caracterizar de mejor manera a sus poblaciones; disponer de procedimientos detallados para seleccionar y dar seguimiento a las personas beneficiarias; contar con métricas y registros confiables para evaluar su gestión y resultados; además de satisfacer los criterios establecidos en los numerales CUARTO, QUINTO y SEXTO de los Lineamientos para la Construcción y Diseño de los Indicadores de Desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico, emitidos por el CONAC en relación con verificar el nivel de logro alcanzado por el programa y fortalecer o corregir la orientación de los recursos; y satisfacer los elementos que deben contener las Reglas de Operación de los programas sociales municipales según lo dispuesto en el artículo 27 Bis de la Ley de Desarrollo Social.

Como respuesta, la entidad fiscalizada presentó una medida de atención que se orienta en el mismo sentido que la Recomendación 23-DAD-PR-009-712000-A-02. En ese sentido, seis actividades planteadas se relacionan de manera coherente con cuatro de los seis aspectos que componen la recomendación. Sobre el primer aspecto, que consiste en definir y dimensionar adecuadamente su población potencial en concordancia con el problema público, la entidad fiscalizada planteó dos actividades: definir la población potencial y objetivo, así como los objetivos y alcances de la política de cuidados del Municipio de Zapopan y los programas que la integran; y dimensionar la población potencial y objetivo de los programas y la política de cuidados. Por otro lado, la entidad fiscalizada planteó la formulación de indicadores de monitoreo, lo cual es coherente con el tercer aspecto de la recomendación que hace referencia a diseñar indicadores consistentes que permitan evaluar los cambios esperados en la población. Asimismo, la actividad que consiste en establecer un programa de evaluación de corto, mediano y largo plazo es coherente con el aspecto de la recomendación que consiste en establecer los mecanismos necesarios para planificar, coordinar o realizar evaluaciones al programa. Finalmente, la medida de reformular el diseño de la política de cuidados que contribuya a la reconstrucción de las reglas de operación del

programa se vincula de manera coherente con el aspecto de la recomendación orientado a realizar las modificaciones necesarias al diseño y la implementación del programa para incrementar su eficacia. De este modo, la entidad fiscalizada no planteó actividades para dos de los aspectos de la recomendación, de modo que en la etapa de seguimiento que realice este Órgano Técnico se revisarán las acciones emprendidas para reducir las brechas detectadas en dichos aspectos.

El Ayuntamiento de Zapopan fijó como fecha de inicio de todas sus actividades el día primero de febrero de 2025, mientras que la fecha de término fue diferenciada por cada aspecto de la recomendación formulada, de modo que la primera y la cuarta concluirían el 31 de agosto de 2025; la segunda, el 31 de enero de 2026; la tercera, el 31 de agosto de 2026; y la quinta y sexta lo harían el 31 de diciembre de 2026. Al respecto, el plazo de seis meses para definir y dimensionar a la población potencial resulta razonable, sin embargo, el diseño de los indicadores, los mecanismos para realizar evaluaciones y las modificaciones al diseño y la implementación del programa fueron proyectados para culminar en agosto y diciembre de 2026, lo cual no resulta pertinente. Por lo tanto, en la etapa de seguimiento realizada por este Órgano Técnico se verificará el avance obtenido en dichas tareas.

Las medidas de atención contienen una serie de documentos y eventos, de los cuales, dos constituyen medios de verificación válidos para demostrar el mismo número de actividades. Por un lado, la propuesta final del diseño de la política de cuidados del municipio de Zapopan es pertinente para valorar el cumplimiento de la actividad que consiste en la reformulación del diseño de dicha política. Asimismo, la instrumentación del sistema de monitoreo y evaluación continua de la política municipal de cuidados se vincula adecuadamente con la actividad que consiste en establecer un programa de evaluación de corto, mediano y largo plazo. De este modo, la entidad fiscalizada no planteó medios de verificación para el resto de sus actividades, por lo que en la etapa de seguimiento este Órgano Técnico revisará el avance en el cumplimiento de dichas actividades y los documentos que los sustentan.

VI. Acciones derivadas de la fiscalización

Derivado de los procedimientos de auditoría realizados, se identificaron 09 hallazgos y se formularon 09 recomendaciones. La entidad fiscalizada planteó 05 aclaraciones para la misma cantidad de recomendaciones, estableció 03 justificaciones y definió medidas de atención para 06 recomendaciones. El estatus de las recomendaciones se resume en la siguiente tabla:

Tabla 87. Resumen de estatus de recomendaciones

Recomendación	Tipo de recomendación	Tipo de respuesta del ente	Estatus
23-DAD-PR-001-712000-A-02	Política pública, gestión y eficacia	Aclaración, medida de atención	Con medidas de atención en proceso
23-DAD-PR-002-712000-A-02	Política pública, gestión, eficacia y eficiencia	Aclaración, medida de atención	Con medidas de atención en proceso
23-DAD-PR-003-712000-A-02	Política pública y gestión	Aclaración, medida de atención	Con medidas de atención en proceso
23-DAD-PR-004-712000-A-02	Política pública y gestión	Justificación	Aclarada
23-DAD-PR-005-712000-A-02	Política pública y gestión	Justificación	Aclarada
23-DAD-PR-006-712000-A-02	Política pública, gestión y eficiencia	Aclaración, medida de atención	Con medidas de atención en proceso
23-DAD-PR-007-712000-A-02	Política pública, gestión y eficiencia	Justificación	Aclarada
23-DAD-PR-008-712000-A-02	Política pública y gestión	Aclaración, medida de atención	Con medidas de atención en proceso
23-DAD-PR-009-712000-A-02	Política pública, gestión y eficacia	Medida de atención	Con medidas de atención en proceso

Fuente: elaboración propia.

Las recomendaciones derivadas del presente ejercicio de auditoría se clasificaron en el tipo 1) De eficacia, orientadas hacia la mejora en el cumplimiento de objetivos y metas; 2) De eficiencia, mismas que se orientan hacia la mejora del rendimiento de los recursos invertidos en la generación de bienes y servicios; 3) De gestión, orientadas hacia aspectos relacionados con el marco operativo o el marco de resultados, que contribuyan a corregir y mejorar las condiciones para un mejor desempeño; y, 4) De política pública, las cuales se orientan en modificar o corregir la lógica de la gestión del objeto analizado, o bien alguno de sus elementos de diseño.

Contenido

I. Objeto y objetivos de la revisión	1
II. Alcance	3
III. Desarrollo de los trabajos de auditoría	3
IV. Procedimientos aplicados	4
V. Informe de la revisión	10
Sobre el desempeño de programas públicos orientados a la atención de grupos vulnerables	10
Recomendación 23-DAD-PR-001-712000-A-02	12
Recomendación 23-DAD-PR-002-712000-A-02	37
Recomendación 23-DAD-PR-003-712000-A-02	61
Sobre el desempeño de programas públicos orientados a la atención de la niñez y juventud	82
Recomendación 23-DAD-PR-004-712000-A-02	84
Recomendación 23-DAD-PR-005-712000-A-02	101
Recomendación 23-DAD-PR-006-712000-A-02	119
Sobre el desempeño de programas públicos del Sistema Integral de Cuidados	148
Recomendación 23-DAD-PR-007-712000-A-02	150
Recomendación 23-DAD-PR-008-712000-A-02	169
Recomendación 23-DAD-PR-009-712000-A-02	192
VI. Acciones derivadas de la fiscalización	213