



Informe de evaluación

Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033



Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco
para el Desarrollo y la Competitividad

Informe de evaluación. Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033

Fecha de la evaluación: 26 de abril 2016

Investigación a cargo de:

Dr. José de Jesús Sosa López

Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco

Av. Abedules No. 565. Col. Los Pinos. Entre Av. Manuel Acuña y calle Jesús de Rojas.
C.P. 45120 Zapopan, Jalisco, México.

Más información: <http://www.cesjal.org/>

Este estudio se desarrolló con recursos del Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad (CESJAL). Contó con la asesoría técnica del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), de la CEPAL, particularmente respecto del diseño de los términos de referencia, y el apoyo irrestricto de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación del Estado de Jalisco (SUBSEPLAN).

DIRECTORIO CESJAL

PRESIDENTE

Jaime Enrique Michel Velasco

MESA DIRECTIVA

Adrián de León Arias

Miguel Ángel Landeros Volquarts

Arturo Guillén Arámbula

SECRETARIO GENERAL

Óscar Ábrego de León

CONSEJEROS TITULARES

Daniel Curiel Rodríguez

José María Andrés Villalobos

José Medina Mora Icaza

Jacobo Efraín Cabrera Palos

Andrés Mayo Crivelli

Miguel Fernando Gracián Ramírez

Carlos Arias Hernández

Óscar Preciado Serrano

Alejandro García Hernández

Osiel Nieves López

Andrés Ramos Cano

Rubén Cobián Corona

Luis Fernando Méndez López

Karina Hermosillo Ramírez

Andrés Canales Leño

Alfredo Molina Ortiz

José Manuel Peña Maeda

Sra. Estela Flores Ramos / María de Jesús García Macías

Ixáñar Uriza Soto

CONSEJEROS SUPLENTE

Eliseo Zuno Guzmán

Fernando Topete Dávila

Luis del Valle López

Otilio Valdés Correa

Armando Zaragoza Quintero

Julio César Navarro Minjarez

Juan Ascención Díaz Núñez

Manuel Velázquez Castro

Mario David Mora Vázquez

Samuel Francisco Gutiérrez Lizarde

Ángel Ruelas Alatorre

Marco Damián Orozco Llamas

Manuel Flores Robles

José Antonio Leño del Castillo

Gerardo Velasco Gutiérrez

Salvador Torres Castillo

Francisco de Asís de la Rosa Patrón

María Lucina Bravo Chávez

TABLA DE CONTENIDO

<u>RESUMEN EJECUTIVO: INFORME DE EVALUACIÓN DEL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO DE JALISCO 2013-2033</u>	6
<u>INTRODUCCIÓN</u>	10
<u>NOTA METODOLÓGICA</u>	16
<u>RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE DISEÑO DEL PED 2013-2033</u>	20
A) ESTRUCTURA INTERNA	20
B) EL MODELO DE DESARROLLO ESTATAL DE JALISCO (SEGÚN EL PED)	25
C) ARTICULACIÓN DE LOS PROGRAMAS SECTORIALES	28
<u>RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE IMPLEMENTACIÓN DEL PED 2013-2033</u>	41
<u>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</u>	52
A. CONCLUSIONES	52
B. RECOMENDACIONES	53
<u>REFERENCIAS UTILIZADAS</u>	55
<u>A N E X O S</u>	58
A. HERRAMIENTA METODOLÓGICA PARA EVALUAR LA ALINEACIÓN DE PROGRAMAS SECTORIALES	59
B. CUESTIONARIO PARA ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD A IMPLEMENTADORES Y ACTORES CLAVE	61
C. ENTREVISTAS A ACTORES CLAVE DEL PED JALISCO 2013-2033	63
D. ESTADO DE LOS INDICADORES DEL MIDE (A DICIEMBRE DE 2015)	64

RESUMEN EJECUTIVO: INFORME DE EVALUACIÓN DEL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO DE JALISCO 2013-2033

En el marco de la colaboración institucional establecida entre la Subsecretaría de Planeación y Evaluación del Gobierno del Estado de Jalisco y el Cesjal, entre los meses de octubre de 2015 y febrero de 2016 se realizó la evaluación intermedia del Plan Estatal de Desarrollo de Jalisco 2013-2033 (PED 2013), la cual también contó con la asesoría técnica del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), de la CEPAL, particularmente respecto del diseño de los términos de referencia. Esta evaluación es obligatoria, según lo señalado por la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios, y debe realizarse durante el segundo semestre del tercer año de cada administración estatal.

La evaluación buscó determinar el grado de congruencia en el diseño y estructura del Plan, así como entre el Plan y otros instrumentos de planeación estatales, principalmente los programas sectoriales, así como analizar y valorar el grado en que el Plan ha ofrecido resultados concretos respecto a los propósitos que lo inspiraron inicialmente.

Para la evaluación se aplicó una metodología consistente en herramientas de análisis de diseño y consistencia, de evaluación de resultados, y entrevistas a actores claves en el proceso de instrumentación del PED 2013.

De los resultados obtenidos por la evaluación se pueden destacar los siguientes:

- a) El PED 2013 constituye un instrumento vigente y de utilidad para la conducción del proceso de desarrollo estatal, pues tiende a dar un mayor peso a las definiciones de bienestar y desarrollo desde una perspectiva menos gubernamental y más social, considera 6 dimensiones del desarrollo planteadas con un lenguaje más ciudadano y con una perspectiva temporal más amplia, no limitada a un periodo de gobierno, e incorpora un mecanismo novedoso de seguimiento y evaluación bajo la forma del MIDE (Monitoreo de Indicadores de Desarrollo para el Estado de Jalisco).
- b) Si bien el PED 2013 es el punto de referencia para la elaboración de los programas sectoriales, se detectó que existen diferencias de grado de consistencia y orientación en la mayoría de los 22 programas que han sido publicados por el Gobierno Estatal hasta fines de 2015. Estas diferencias se muestran en la consistencia de algunos objetivos y en el alcance de los diagnósticos incluidos. Los sectores y programas que muestran las diferencias más significativas se ubican en las políticas públicas tradicionalmente definidas como más volátiles: seguridad pública, desarrollo económico, desarrollo rural y cohesión social. Y las diferencias se muestran justamente en aquellos aspectos que están sujetos a mayores variabilidades, como los diagnósticos y los indicadores.

- c) Así también, se detectó que como producto de las labores del conjunto de la administración pública estatal, existen dos tendencias o modalidades de gestión pública directamente vinculadas al Plan. Una primera tendencia, de carácter y orientación estratégica, que busca mantener la visión de conjunto del PED 2013 y el cumplimiento de sus objetivos y metas. Esta tendencia es desarrollada por el Despacho del C. Gobernador y la Secretaría de Planeación, Finanzas y Administración (SEPAF), principalmente. La segunda tendencia tiene un carácter y orientación sectorial y se conforma con las acciones separadas de la mayoría de las dependencias y organismos de la administración pública estatal. Esta tendencia centra sus acciones y recursos en las definiciones, objetivos e indicadores de los programas sectoriales que, aunque derivados del PED 2013, presentan diferencias de grado de consistencia, como se mencionó antes.
- d) Se detectaron algunas inconsistencias en los plazos legalmente establecidos para la elaboración y publicación del Plan y del resto de los instrumentos de planeación estatal. Estas inconsistencias se refieren a que el Plan y los Programas Sectoriales tiene un mismo plazo de evaluación, actualización o sustitución en los primeros seis meses del periodo constitucional; y a que la ley de planeación no ofrece una definición precisa respecto al sentido que tiene la “formulación” del Plan y los Programas, pues se puede entender tanto como un ejercicio autónomo de actualización que debe ocurrir en los primeros seis meses de cada administración, como el posible resultado de haber aplicado una “evaluación” que puede ocurrir en diferentes momentos de cada gobierno.
- e) Aun cuando el PED 2013 establece lineamientos precisos para vincular la planeación con el ejercicio del gasto público, la evaluación detectó que existe una brecha considerable entre lo considerado en los presupuestos anuales del Gobierno Estatal y sus dependencias, y las prioridades e indicadores identificados como centrales por el Plan y los programas sectoriales. De esta forma, hoy en día en Jalisco se da seguimiento a tres tipos de indicadores: de desarrollo, de desempeño y presupuestarios, generando un gran volumen de información y datos que no siempre guardan relación unos con otros.

A la luz de estos hallazgos, se han identificado las siguientes conclusiones principales y un conjunto de recomendaciones.

Conclusiones principales

1° Aunque el Plan mantiene su preeminencia como el principal instrumento de planeación a nivel estatal, el hecho de que haya dos lógicas administrativas al interior del Gobierno hace

necesario repensar la orientación estratégica de todo el Sistema de Planeación Democrática plasmado en la Ley de la materia. Esta reorientación estratégica tendría que partir del reconocimiento de los riesgos de desplazamiento conceptual y técnico que se perciben en el corto plazo y que llaman al fortalecimiento de los instrumentos de monitoreo y seguimiento.

2° Durante 2016, una parte significativa de los Programas Sectoriales comenzarán a aportar datos y resultados al MIDE y al cumplimiento de objetivos de interés general para el Gobierno del Estado. En la misma medida, el Plan podría generar evidencias semejantes. La actualización del Plan ofrece la singular oportunidad para propiciar una mayor convergencia entre las visiones asentadas en los Programas Sectoriales y la de las 6 dimensiones del desarrollo estatal.

3° Una de las mayores fortalezas del Plan reside en la importante proyección de que han gozado sus instrumentos de monitoreo y seguimiento dentro y fuera de Jalisco. Este atractivo puede constituir un medio de gran valor y utilidad para acercar las posturas de las dependencias estatales hacia definiciones de objetivos e indicadores de desempeño que ya se encuentran en el Plan. El reto esencial se encuentra en mantener al PED como un instrumento vigente de planeación, gestión y evaluación por y para resultados de desarrollo. Para ello, es necesario que se fortalezcan sus vínculos hacia los niveles medios y bajos de las dependencias y entidades y, sobre todo, hacia la población y sus organizaciones.

Recomendaciones

Las recomendaciones que surgen a partir de los resultados de la evaluación se enlistan a continuación:

- 1) Sustituir las referencias a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) por los Objetivos del Desarrollo Sostenible, con el objeto de orientar los esfuerzos hacia el cumplimiento de la nueva agenda global de desarrollo.
- 2) Ampliar las oportunidades de concatenación entre el Plan, los planes regionales y los planes municipales de desarrollo, especialmente los correspondientes a las Áreas Metropolitanas.
- 3) Incorporar en los instrumentos de implementación, en colaboración con todas las dependencias estatales, herramientas que hagan más efectiva la relación entre los indicadores de desarrollo y los indicadores de desempeño.
- 4) Revisar, en colaboración con todas las dependencias estatales, los criterios de definición de los programas de carácter transversal para identificar posibles ajustes o adiciones.

- 5) Hacer una revisión cuidadosa de los tiempos y pasos para la confección y publicación del PED, los programas sectoriales, especiales y regionales, con el objeto de evitar la superposición de los procesos de planeación y los de gestión.
- 6) En los informes de ejercicio del gasto, vincular la información presupuestal a los indicadores de desarrollo y de desempeño.
- 7) Mejorar la claridad del lenguaje empleado en el PED y sus diversos instrumentos (programas, indicadores, evaluaciones), utilizando visiones y conceptos más usados por los ciudadanos.
- 8) Incluir en los diagnósticos y en las dimensiones del desarrollo estatal las referencias a todos aquellos poderes y entes públicos y privados que tienen influencia o cuentan con facultades para participar en la construcción del Plan, y dotarle de esta manera un mayor carácter de documento de Estado.
- 9) Incluir en los instrumentos y herramientas de implementación mecanismos que aseguren la coordinación efectiva de acciones entre dependencias públicas y actores privados y sociales.
- 10) Desarrollar de manera más precisa los mecanismos de coordinación intergubernamental entre dependencias del Gobierno Estatal, y entre éstas y los gobiernos municipales en materia de planeación y evaluación.
- 11) Ampliar los medios y pautas de difusión de la información contenida en el Plan, en los Programas y en los sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación.
- 12) Vincular los mecanismos de participación y consulta experta que existen en MIDE para la actualización de los diagnósticos generales del desarrollo estatal (las 6 dimensiones).
- 13) Realizar un análisis situacional respecto del estado que guarda el proceso de consolidación interna de las dependencias estatales creadas en marzo de 2013 y aplicar medidas para su fortalecimiento.
- 14) Incluir mecanismos de ajuste y salvaguarda de los objetivos, metas e indicadores del Plan para situaciones de crisis o cuando las condiciones del desarrollo sufran modificaciones substanciales.

INTRODUCCIÓN

De acuerdo con lo previsto en la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios, el Plan Estatal de Desarrollo debe ser evaluado durante el segundo semestre del Tercer Año de gestión de cada una de las administraciones estatales. En virtud de esta obligación, y atendiendo también a lo señalado en el artículo 24, numeral IV la Ley del Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad, en la sesión ordinaria del año 2015, el COPLADE acordó (COPLADE-8-2015) que “la SUBSEPLAN evaluará de modo externo el Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033 con criterios de pertinencia del diseño, nivel de instrumentación y resultados obtenidos”.

Es por ello que la SUBSEPLAN y el CESJAL, éste último como organismo ciudadano autónomo y externo al Gobierno, comparten el interés y el mandato de realizar la evaluación del Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033 (en lo sucesivo el Plan o el PED). La evaluación en cuestión se define técnica y legalmente como un ejercicio de valoración profunda del estado que guarda la implementación del Plan Estatal de Desarrollo vigente en el estado de Jalisco, a partir del análisis de la pertinencia de los objetivos, el diseño estructural del plan, y la eficacia en el cumplimiento de las metas establecidas para el período de análisis.

En este informe se presentan los resultados generales de esta evaluación. Cabe señalar que la evaluación centró su atención en la valoración del diseño del Plan respecto de su implementación, para lo que se emiten observaciones y recomendaciones orientadas a substanciar la reorientación estratégica y táctica del instrumento de cara a la segunda mitad del periodo actual de gobierno estatal.

El informe incluye, en primer término, la descripción de los principales antecedentes del Plan, considerando la forma en que se han aplicado las herramientas evaluativas contempladas en la legislación que lo sustenta, a lo largo de los últimos años. En el segundo capítulo, se describe brevemente la metodología de evaluación aplicada y las fuentes empleadas para ello. Después se ofrecen los resultados de los análisis de diseño, de implementación y de los hallazgos obtenidos tras la realización de diversas entrevistas y encuentros con actores críticos. Finalmente, se presenta un listado de conclusiones y recomendaciones a ser consideradas para su entrega al Gobierno del Estado.

Resulta pertinente dejar claro que los alcances de la evaluación realizada al Plan corresponden a los de una *Evaluación Intermedia*, lo que implica que los resultados se refieren principalmente a cuestiones de orden técnico de diseño y metodológicas, antes que a la identificación de los resultados más generales o a los impactos en sectores específicos. No obstante, se trata de insumos útiles y pertinentes para valorar el grado de vigencia y utilidad de este importante instrumento de planeación económica y social de Jalisco en el futuro cercano.

Antecedentes de la planeación pública en Jalisco.- Durante la mayor parte del Siglo XX, Jalisco constituyó una referencia central en el desarrollo del país y sus contribuciones al progreso económico y social fueron fundamentales para la consolidación de procesos tan importantes como la especialización regional, la urbanización y, posteriormente, la industrialización y la conformación de zonas metropolitanas. Jalisco y su ciudad capital desempeñaron funciones muy relevantes como articuladores de las actividades agrícolas y agroindustriales en el Occidente de México, vinculándolas virtuosamente con la creación de la industria pesada en Monterrey y con la conformación de una amplia base manufacturera en el Distrito Federal y su zona circundante.

Décadas después, en los inicios del nuevo siglo, la entidad se ha insertado de manera favorable en una buena parte de las tendencias globales de modernización tecnológica y productiva, acogiendo a las industrias y sectores más directamente vinculados con las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y con el comercio a escala global.

En términos del desarrollo de capacidades gubernamentales, Jalisco también ha tenido un papel destacado. En sus órganos de gobierno han tenido lugar la mayoría de los procesos de modernización política e institucional que han surgido en México, y sus espacios públicos protagonizaron episodios relevantes en la construcción de un régimen más democrático, participativo y plural. Jalisco ha encabezado acciones a nivel nacional y latinoamericano para la creación de marcos legales en materia de transparencia y rendición de cuentas, y en la adopción de herramientas de gestión innovadora como el presupuesto basado en resultados, la evaluación de políticas y programas, y el Gobierno Abierto, siendo merecedor de diversos premios y reconocimientos a nivel internacional.

Desde mediados de la década de 1990, el estado adoptó un sistema de planeación del desarrollo que no ha dejado de evolucionar y que hoy muestra un alto nivel de especialización y que ha incorporado principios y esquemas participativos, de transparencia y rendición de cuentas y, más recientemente, de monitoreo, seguimiento y evaluación (Ruiz-Porras, *et.al.*, 2014). En esta evolución, el Gobierno Estatal en sus diferentes estructuras y los municipios de mayor tamaño—marcadamente los que forman las dos principales conurbaciones de Guadalajara y Puerto Vallarta— han adquirido capacidades diagnósticas, de prospección, de gestión multi-nivel y de prestación de servicios públicos para atender a una población creciente y cada vez más diversificada, al tiempo que se acompaña y apoya a los sectores productivos más dinámicos: agricultura, agroindustria, industria electrónica y automotriz, y una compleja red de servicios al productor y al consumidor (Jalisco, 2013).

A partir del 2007, Jalisco incorporó a su esquema de planeación —entronizado en una Ley específica en la materia— la diferenciación de instrumentos de carácter general, centrados en la definición del proceso de desarrollo económico, social y ambiental, de aquellos que conciernen a la previsión de las actividades estrictamente gubernamentales, ajustadas además a la duración de los periodos de gobierno y administración (seis años para el Gobierno Estatal y tres años para los municipales). De esta forma, a partir de la administración 2007-2013 se ha publicado, por un lado, el Plan Estatal de Desarrollo con

perspectiva de largo plazo (en 2007 fue para el año 2030) y, por otro, el Plan General del Ejecutivo -con vigencia sexenal- y los programas sectoriales, regionales y especiales con proyección a un quinquenio cada uno.

Esta diferenciación de instrumentos, visiones y plazos, no obstante su carácter vanguardista, ha resultado problemática por las dificultades técnicas que derivan de la definición de objetivos de desarrollo con un carácter general y de largo plazo (crecimiento económico continuo, expansión de sectores productivos, protección de recursos naturales y del entorno, evolución social sin desequilibrios graves, etc.), que luego deben ser atendidos con políticas y programas con un horizonte temporal más limitado, y con recursos presupuestales sujetos a variaciones coyunturales y afectados por cambios de naturaleza político-electoral (CESJAL, 2009; Villalobos, 2010).

En las evaluaciones que se han hecho en el pasado reciente al Plan Estatal de Desarrollo (véase principal -pero no únicamente- los informes contenidos en CESJAL, 2009; Jalisco, 2012a e Indexa, 2014) se han detectado diversos problemas de diseño general y de consistencia de los diferentes instrumentos de gestión contemplados. Uno de los más significativos tiene que ver justamente con las definiciones más básicas del proceso: planeación, desarrollo y bienestar.

De acuerdo con las diversas opiniones y análisis practicados por académicos en lo individual y por instituciones de carácter estatal, las diferentes versiones del Plan han insistido en utilizar los conceptos de manera exhaustiva, pero sin detenerse a ofrecer definiciones precisas que permitan establecer las diferencias entre uno y otro y, sobre todo, los vínculos y las relaciones causa-efecto con las políticas, programas y acciones que se proponen para alcanzar objetivos y metas:

El PED parte de conceptos fundamentales para estructurar su argumento, programa e indicadores: planeación, crecimiento, desarrollo, calidad de vida, participación ciudadana, entre otros. Ninguno de ellos, empero, es definido, ni mucho menos problematizado. Por el contrario, el tratamiento de estos conceptos clave es polifónico, ambiguo y a veces contradictorio. En el caso del concepto de “planeación”, por ejemplo, este pareciera ser un término multipropósitos (CESJAL, 2009; p. 206).

Otro problema que han señalado las evaluaciones al Plan es que su contenido y orientación no guarda siempre relación estricta con las percepciones sociales respecto a lo que conforma las necesidades públicas más sentidas, ni la implementación de las políticas y programas muestra el nivel de prioridad o relevancia que marca el documento rector:

Al comparar los resultados de los programas y la percepción de la ciudadanía, se observa la nula correlación entre las dos evaluaciones, por una parte los jaliscienses no perciben mejora en aquellos programas que cumplieron con las metas

establecidas para 2011, evidenciando la brecha entre lo que se logra como gobierno anualmente y lo que el ciudadano percibe (Jalisco, 2012a; p. 45).

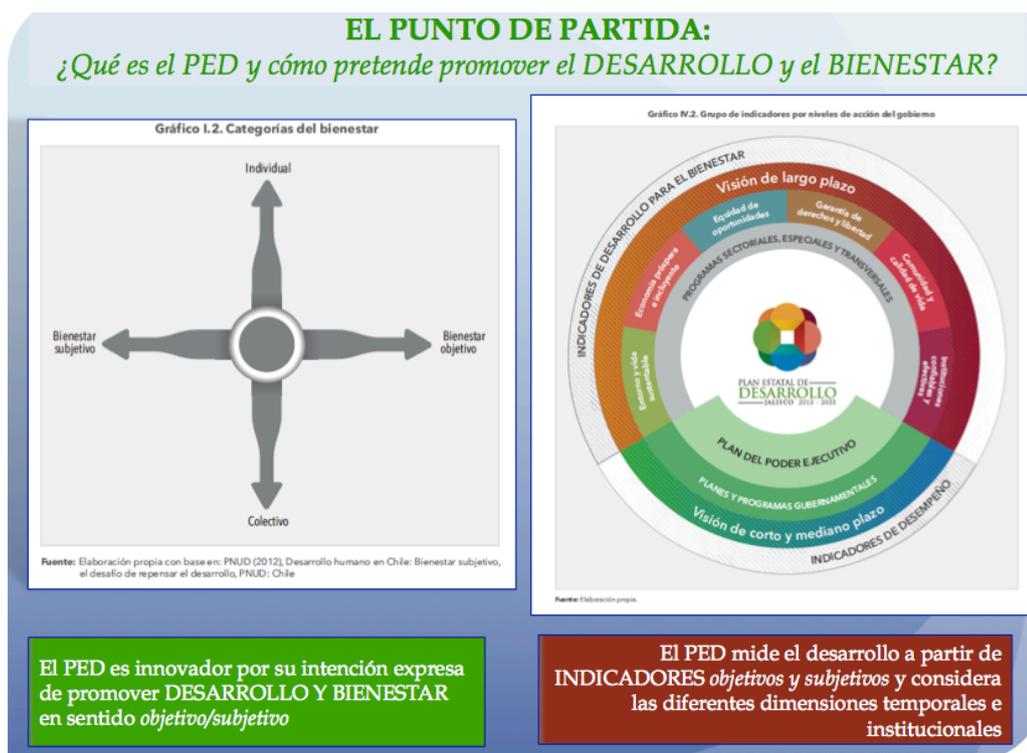
El Plan Estatal de Desarrollo en su versión 2013-2033 se confeccionó considerando los problemas antes descritos, incorporando además a su propia estructura argumental algunas de las herramientas de gestión y evaluación contempladas para los procesos de implementación. Como muestra el gráfico 1, al PED 2013-2033 se añadieron dos elementos de diseño que buscaron –en principio– superar las limitaciones mostradas por la versión anterior (véase Gráfico 1):

- Para resolver la ambigüedad conceptual, se incorporó una doble dimensión en cuanto a los objetivos a alcanzar en materia de DESARROLLO y BIENESTAR, estableciendo que su definición y entendimiento no es unívoca sino multidimensional a partir la dualidad *objetivo/subjetivo*:

La Política de Bienestar del Estado de Jalisco sintetiza los principales elementos asociados al bienestar desde una perspectiva integral, es decir, se buscan impulsar mejoras en las variables objetivas y tangibles asociadas al bienestar de las personas, e igualmente se intenta sentar las bases para que éstas desarrollen y aprovechen de forma óptima su potencial en un entorno sano y de tranquilidad que promueva el bienestar subjetivo y la felicidad. Así, el PED se ha integrado a partir de la premisa de buscar impulsar el bienestar integral y sostenible de los jaliscienses a partir de la participación de todos los actores en gobernanza (Jalisco, 2013, p. 16).

- Para vincular los objetivos de largo plazo del Plan (horizonte 2033) con las políticas y programas del Plan de Gobierno (horizonte 2019), se incorporó un Sistema de Indicadores que antes que separar las intervenciones, busca vincularlas a partir de una discriminación entre *Indicadores de Desarrollo* –entendidos técnicamente como Indicadores de Impacto– e *Indicadores de Desempeño* (ver parte derecha del Gráfico 1).

Gráfico 1: Conceptualización ampliada del PED



Fuente: Elaboración propia a partir de Jalisco. Gobierno del Estado, 2013, p. 15 y 34.

Los indicadores de desarrollo para el bienestar no se pueden atribuir directamente a un programa en específico sino a un agregado de programas y actividades, tanto del gobierno como de actores empresariales, civiles, instituciones políticas, poderes legislativo y judicial, así como otros niveles de gobierno como el federal y los municipales; es decir, dan cuenta de los impactos agregados a partir del enfoque de gobernanza. Por otra parte, los indicadores de desempeño se refieren a las medidas que describen cuán bien se están desarrollando los objetivos de un programa, un proyecto o la gestión de una institución. Por tanto, la evaluación del PED se orientará a indicadores de desarrollo para el bienestar reconociendo así la cadena causal del desempeño de la gestión gubernamental (Jalisco, 2013, p. 34).

Esta última innovación permitió además establecer una métrica propia del grado de avance de los objetivos de desarrollo, aún cuando la acción de gobierno pueda no ser contributiva o se vea afectada por factores internos como las restricciones financieras o el cambio de orientación ideológica. En ese sentido, cabe destacar el importante esfuerzo realizado para dotar al Plan y, en general al Sistema de Planeación Democrática de Jalisco, de un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación, denominado oficialmente como *Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco* (por sus siglas, MIDE). El MIDE integra y da

seguimiento a un total de 385 indicadores, de los cuales 160 corresponden a las propias estimaciones del PED:

[El MIDE] Se basa en un software libre cuyos códigos fuente son totalmente compartibles y pueden donarse. En la actualidad, MIDE cuenta con diversas herramientas que permiten no únicamente la visualización de datos, sino además su procesamiento en mapas, gráficos de tendencia en el tiempo y comparativos con otras entidades y municipios, métodos de conversión entre unidades métricas diferentes y desagregación a escala municipal. Actualmente MIDE alberga más de un millón de datos y opera como una red de enlace, donde 37 dependencias del ejecutivo estatal—cada una de las cuales produce sus propios indicadores—actualizan información hasta una vez por mes. La Subseplan funge como instancia supervisora (Indexa, 2014, 21).

Hechas estas precisiones, corresponde explicar la metodología empleada para evaluar al PED. A eso se dedica el siguiente capítulo.

NOTA METODOLÓGICA

La metodología utilizada para substanciar la evaluación del Plan consistió, primeramente, en un diagnóstico del estado de los componentes del Plan desde una perspectiva integral - mediante un análisis de diseño- para mostrar la relación entre objetivos, dimensiones y resultados iniciales. Este primer análisis ofreció información útil para comprender el contexto técnico-instrumental en que se lanzó el Plan y el sentido de los resultados y efectos que ha buscado alcanzar. De esta forma fue posible identificar tensiones y áreas de oportunidad en la propia implementación de los instrumentos de planificación y gestión desarrollados a su amparo, fundamentalmente los 22 Programas Sectoriales generados hasta diciembre de 2015. Se hizo un análisis de consistencia que se describe a detalle en el capítulo III.

En segundo lugar, la evaluación consideró la valoración de algunos de los resultados de implementación que ha venido alcanzando el Plan. Con ello, se han podido conocer los efectos que la metodología de elaboración del Plan tuvo en términos de haber producido efectos demostrativos, efectos orientadores, o efectos motivadores o de inducción en la forma en que trabajan las instituciones del Gobierno estatal. Los resultados de este análisis conforman el capítulo V de este informe.

Por último, pero no menos importante, la evaluación consideró las visiones de los actores institucionales de los componentes que integran el Plan. Se intentó captar las visiones de los principales participantes en la implementación del Plan, bajo los criterios clásicos de eficacia, eficiencia y efectividad. Con estos análisis se generaron datos sobre el tipo de problemas técnicos, sociales, institucionales y de todo tipo que ha enfrentado. Este análisis se presenta en el capítulo VI.

Como se indicó antes, la evaluación aplicada al Plan consideró como su principal orientación metodológica la aplicación de un enfoque evaluativo de consistencia y orientación a resultados, en la forma definida y aplicada exhaustivamente por el CONEVAL (véase CONEVAL, 2007). Para el caso del Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033, la aplicación de este enfoque metodológico generó información que permite identificar elementos para mejorar del diseño, la gestión y la orientación a resultados del propio instrumento.

De esta forma, las actividades de la evaluación se subdividieron en diversos tipos de preguntas de investigación, mismas que fueron resueltas mediante un estudio de gabinete, complementado con entrevistas a actores clave en la formulación y seguimiento del Plan. Los elementos en los que se subdividió la evaluación, así como el objetivo específico asociado a cada una de ellos fueron los siguientes:

Tabla 1: Elementos evaluativos

Sección	Objetivo	Técnica de análisis/instrumento empleado
Lógica de construcción del programa (EVALUACIÓN DE DISEÑO)	Determinar el grado de congruencia en el proceso de diseño del Plan. Así como entre el Plan y otros instrumentos de planeación estatales.	Análisis de consistencia/ Guía de análisis de consistencia de programas (ver anexos)
Orientación a resultados (RESULTADOS DE IMPLEMENTACIÓN)	Analizar en qué grado el Plan se orienta a resultados en su diseño y en su puesta en práctica.	Trabajo de gabinete/ Entrevista semi-estructurada
Gestión y Seguimiento (IDENTIFICACIÓN DE EFECTOS)	Estudio de procesos e instrumentos de seguimiento del Plan, así como los resultados concretos respecto a los propósitos que lo inspiraron inicialmente.	Entrevista semi-estructurada a actores críticos (ver anexos)

Fuente: elaboración propia a partir de CONEVAL, 2007.

En conjunto, las tres secciones fueron útiles y contributivas para la identificación de los elementos de eficacia del Plan y de mayor consistencia de su diseño y alcances. En el caso de la evaluación de diseño, se contó con la herramienta “*Guía metodológica para el análisis de consistencia de programas sectoriales*” y que se incluye en los anexos de este informe. La Guía ofrece un esquema analítico que permite extraer datos relevantes sobre el grado de vinculación que muestran los componentes de los programas sectoriales respecto del PED 2013-2033.

A un primer nivel, se mide la consistencia interna y externa de los objetivos de cada programa sectorial a partir del número total de objetivos que incluye, cuántos de éstos replican o retoman parcialmente los objetivos de la misma dimensión correspondiente dentro del PED, y en qué medida se puede establecer una línea de continuidad o de separación entre los diferentes instrumentos de planificación. A un segundo nivel, se plantea un análisis comparativo del contenido de los diagnósticos que ofrece cada programa, incluido el propio PED.

Este análisis posibilita la identificación de cambios significativos en los contextos general e institucional en que se llevan a cabo los ejercicios de planeación. Al estar separada la elaboración del Plan de la de los programas sectoriales y especiales -por mandato de la Ley de Planeación del Estado de Jalisco y sus Municipios-, se abren fuertes posibilidades para que los diagnósticos precedentes puedan verse alterados o rebasados por la ocurrencia de eventos, fenómenos o factores no previstos adecuadamente o abiertamente inesperados. El análisis comparado de los contenidos de los diagnósticos del Plan y de los programas es contributivo a una adecuada contextualización de la evaluación y facilita la identificación de inconsistencias que puedan ser corregidas o superadas.

Hay un tercer nivel de análisis consistente en la contrastación de los indicadores y fuentes de información para fines de monitoreo y seguimiento de cada instrumento de planeación. De nueva cuenta, este análisis permite identificar diferencias significativas entre los elementos de soporte definidos para el Plan y para cada Programa y que resultan relevantes por el hecho de que implican potenciales diferencias de diseño y valoración, aún cuando se trate de la modelación de un mismo sector de actividad económica o social (las dimensiones del Plan, los contenidos sectoriales de los programas).

Por lo que toca al análisis de los resultados de implementación y a la identificación de efectos, además del trabajo de gabinete, se realizaron 11 entrevistas individuales y grupales a actores críticos e instancias involucradas en la implementación y medición de los resultados del PED 2013-2033. Las entrevistas se basaron en la utilización de un guión semi-estructurado que se incluye en los anexos de este informe. Como en el caso de la Guía, el Guión ofrece un esquema analítico por niveles que facilita la captación de opiniones y datos relevantes, sobre una base comparativa caso a caso. Pero en contraste con aquella, explora con mayor profundidad la dimensión subjetiva y las percepciones institucionales sobre la forma en que el Plan se ha aplicado a las labores de las dependencias y organismos del Gobierno de Jalisco, y en general al proceso de desarrollo estatal.

Las entrevistas consideraron a todos los sectores identificados como relevantes en la gestación, publicación y posterior implementación del PED: gubernamental, empresarial, académico y social/organizaciones civiles. En el Anexo C se incluye el detalle de las entrevistas realizadas durante la evaluación.

Los niveles considerados para las entrevistas a los actores clave del PED fueron cuatro: i) nivel de conocimiento del PED y sus programas derivados, ii) valoración del contexto de implementación, iii) efectos, resultados e impactos, y iv) identificación de ajustes y mejoras. Los cuatro niveles son consistentes con los objetivos de la evaluación y resultaron adecuados para la captación de los contenidos subjetivos de los actores considerados. Del cúmulo producido por estas entrevistas derivó una posibilidad analítica adicional, en términos de ser factible la construcción del mapa de actores del proceso de implementación del PED Jalisco 2013-2033. Esta posibilidad se incluye como parte del capítulo V y se elaboró a partir del uso de la metodología de Mapeo de Actores o de "Análisis de Stakeholders" según ha sido definida por diferentes autores y prácticas de consultoría (Sabastián [s.p.i.]; Falcao y Fontes, 1999; Divip, 2004).

De acuerdo con esta metodología, los mapas de actores son una herramienta útil para entender y explicar tanto la naturaleza de las relaciones que existen entre actores gubernamentales y no gubernamentales, como las posiciones que a cada momento asumen unos y otros respecto a decisiones y omisiones por parte de las autoridades. La noción de "Stakeholder" o "Actor Crítico" parte de la idea de que en los diferentes momentos en que ocurre la política pública como fenómeno real -y no sólo como intencionalidad política o

recurso discursivo- los diferentes actores sociales, económicos y políticos asumen una postura concreta a partir de la forma en que interpretan los efectos que tal política pública tendrá en su situación, intereses o recursos.

Si la política en cuestión afecta los intereses o recursos de un actor cualquiera de forma que los limita o reduce, éste tenderá a asumir una postura contraria, adversa o negativa. En la situación contraria, cuando la política amplía o enriquece los intereses o los recursos del actor en cuestión, éste actuará en apoyo o a favor de la misma.

Estas dos posiciones se definen como los extremos de un continuo que va de un apoyo total o absoluto, a una oposición completa. Entre ambos extremos se dan múltiples e incontables posiciones que pueden incluir también casos denominados como "indiferentes". Estos últimos casos se consideran como necesarios para describir las posturas de todo actor que, aún estando en el área de influencia de la política, se muestra indiferente respecto a los efectos que ésta tiene. Como resulta obvio suponer, al ser el Plan un instrumento de carácter general y comprehensivo de todos los aspectos del desarrollo del Estado de Jalisco, es poco probable que se presenten casos de "indiferencia".

Una vez que han sido establecidos estos elementos metodológicos, corresponde ahora analizar los resultados que ofrecieron cada una de las actividades evaluativas realizadas. A ese fin se encaminan los siguientes dos capítulos.

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE DISEÑO DEL PED 2013-2033

Teniendo como punto de partida los antecedentes de la planeación descritos en la Introducción, el análisis del diseño del PED constituye la primera tarea necesaria para identificar su nivel de pertinencia y vigencia como instrumento rector del desarrollo. Tres son los elementos centrales en la estructura y proyección del Plan: a) su estructura conceptual interna, b) su interpretación y esquematización del modelo de desarrollo estatal (la estructura dimensional), y c) la articulación de los programas sectoriales.

A) ESTRUCTURA INTERNA

Tal y como muestra el Gráfico 1 (supra, p. 7), el Plan fue concebido a partir de una conceptualización de los fines del desarrollo que va más allá de las nociones tradicionales de crecimiento económico y bienestar social, medidos cuantitativamente y de forma objetiva. Atendiendo a lo que algunas tendencias globales señalan, en cuanto a la urgente necesidad de incorporar otras visiones sobre lo que constituye el buen-vivir, el bien-estar y la satisfacción de las necesidades humanas en sentido individual y colectivo (Jalisco PED, 2013, p. 14), el Plan se orienta a establecer primeramente una base conceptual sustentada en cuatro referencias: *bienestar subjetivo*, *bienestar objetivo*, *bienestar individual* y *bienestar colectivo*.

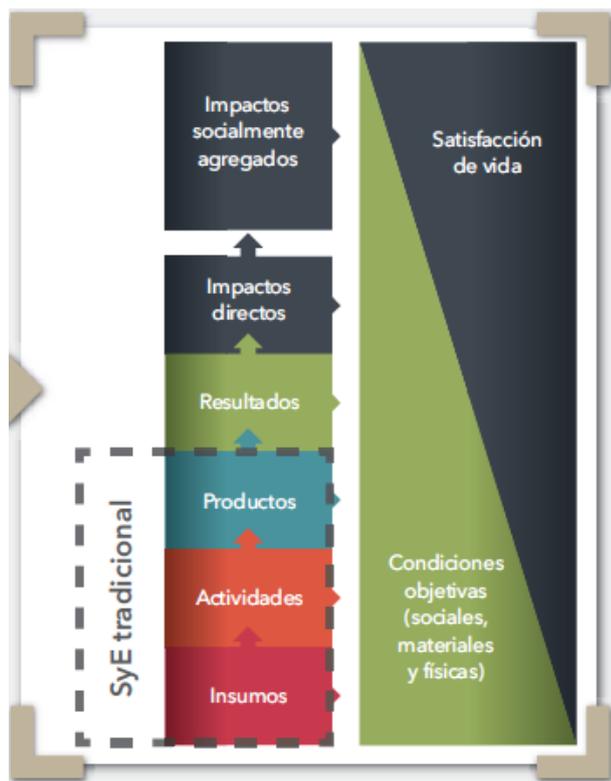
Las cuatro nociones enmarcan todas las definiciones que vienen después y que incluyen, entre otros, a la idea de conformar una Gobernanza que incorpore las visiones y necesidades sociales a los propósitos y estrategias del desarrollo, pero evitando reducir la intervención de la población a los esquemas tradicionales de participación o consulta. El potencial transformador del Plan reside, entonces, en la posibilidad de que las perspectivas subjetivas sean un insumo efectivo para la definición de metas y para la evaluación de los resultados e impactos (véase todo el desarrollo contenido en el Sistema Participativo incluido en Indexa, 2014, pp. 92-100).

En ese sentido, una primera conclusión que se puede extraer del análisis de la estructura interna del PED es que posibilita que nuevas fuentes de información de tipo subjetivo – como las encuestas de victimización o de dinámica interna de los hogares- puedan ser utilizadas para fines de planificación y de medición de resultados de la acción pública y social. Esto ha de resultar particularmente importante a la hora de plantear las recomendaciones de mejora del Plan y de los programas sectoriales en particular, dado su bajo nivel de consideración de estas fuentes “subjetivas”.

Así lo indican, por ejemplo, los resultados que arrojó la evaluación de la incidencia del PED 2013-2033 -encargada por CESJAL con recursos del PNUD- que utilizó toda la evidencia

generada durante el proceso de consulta para la elaboración del Plan, más algunos Grupos de Enfoque realizados *ex profeso* para la evaluación señalada (Indexa, 2014).

Gráfica 2. Sistema de seguimiento del PED y la orientación a resultados



Fuente: Gobierno del Jalisco. Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033, p. 49.

Un segundo elemento a tener en cuenta de la estructura interna del PED es que, en claro contraste con los modelos convencionales de planificación, el sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación no se define únicamente como una fase formal y complementaria del proceso de instrumentación de las prioridades y metas. Como lo muestra la Gráfica 2, se trata de una articulación directamente vinculada al modelo conceptual antes descrito.

De esta forma, y en cuanto a la evaluación de la *Lógica de construcción del Plan*, es factible considerar que, cuando menos conceptualmente hablando, hay un grado elevado de congruencia en su proceso de diseño. Esto es así por varios motivos. Por una parte, como se apuntaba en la introducción, el PED decidió adoptar como propios los fines y propósitos contemplados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ONU, 2010).

Esta decisión tuvo importantes efectos en la estructura y orientación del Plan por las diferencias de fondo que hay entre ambos instrumentos. Mientras el Plan es un instrumento de carácter jurídico que debe incorporar todas las “prioridades del desarrollo “ (artículo 16 y siguientes de la Ley de Planeación), los ODM fueron concebidos como un conjunto de estrategias y acciones centradas en reducir la desigualdad social, a partir de la modificación de ciertos indicadores de acceso y equidad (ver Tabla 2).

Tabla 2: Objetivos de Desarrollo del Milenio



Fuente: ONU, 2010.

Luego entonces, para poder incluir las prioridades de los ODM, el PED 2013-2033 debió estructurarse considerando tanto la necesidad de incluir todas las dimensiones del desarrollo estatal de Jalisco, al tiempo que se contemplaban las prioridades provenientes del acuerdo internacional. En este punto es de destacar también el hecho de que algunos de los objetivos del milenio tienen poca aplicabilidad en Jalisco, en términos de que la meta buscada ya está cubierta o atendida. Los casos más destacados son la cobertura de la educación primaria (objetivo 2), la mortalidad de niños menores a 5 años (objetivo 4) y el combate al SIDA, paludismo y otras enfermedades (objetivo 6) (Murrieta, 2015).

Tabla 3: Dimensiones del Desarrollo y temas sectoriales

 <p>Entorno y vida sustentable</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aprovechamiento y conservación de la biodiversidad ▪ Protección y gestión ambiental ▪ Cambio climático y energías renovables ▪ Agua y reservas hidrológicas ▪ Planeación urbana y territorial ▪ Movilidad sustentable 	 <p>Equidad de oportunidades</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Salud y seguridad social ▪ Vivienda ▪ Educación ▪ Pobreza y cohesión social ▪ Grupos prioritarios ▪ Migración
 <p>Comunidad y calidad de vida</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Deporte ▪ Recreación y esparcimiento ▪ Desarrollo cultural y creativo ▪ Hogar y cohesión comunitaria 	 <p>Garantía de derechos y libertad</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Seguridad ciudadana ▪ Justicia y Estado de Derecho ▪ Derechos humanos ▪ Protección civil
 <p>Economía próspera e incluyente</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Empleo y capital humano ▪ Financiamiento y emprendurismo ▪ Desarrollo rural ▪ Infraestructura e inversión pública ▪ Competitividad y crecimiento económico ▪ Desarrollo turístico ▪ Innovación, ciencia y tecnología 	 <p>Instituciones confiables y efectivas</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Participación ciudadana ▪ Gobierno abierto y rendición de cuentas ▪ Gobernabilidad democrática ▪ Administración pública ▪ Hacienda pública ▪ Vinculación y cooperación internacional
 <p>Especial y Transversales</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Áreas metropolitanas ▪ Igualdad de género ▪ Gobernanza ambiental 	

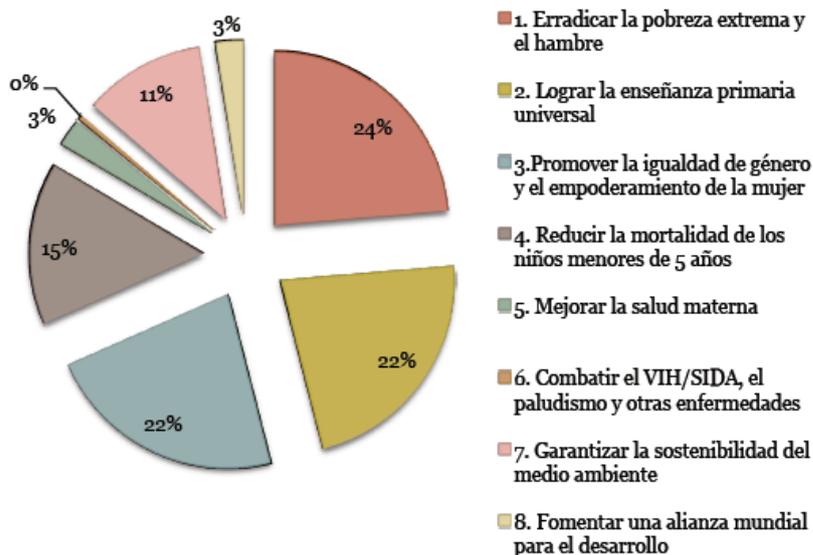
Fuente: Gobierno de Jalisco. Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033.

La consistencia del Plan se logró mediante la definición de SEIS DIMENSIONES DEL DESARROLLO que cubren tanto los sectores y temas tradicionalmente contemplados en la planeación estatal, como las áreas de interés de los ODM. Si se comparan los temas cubiertos por los objetivos internacionales (Tabla 2) y las dimensiones del desarrollo estatal de Jalisco (Tabla 5, p. 30), se pueden notar fuertes coincidencias y niveles similares de consistencia: los dos programas transversales de Jalisco (Gobernanza Ambiental y Equidad de Género) coinciden con los objetivos 7 y 3 de los ODM, respectivamente.

El estudio coordinado por Patricia Murrieta Cummings (Murrieta, 2015) que incluye la Encuesta My World y que fue auspiciado por CESJAL y Corporativa de Fundaciones A.C. llega a conclusiones similares: "En Jalisco, los programas estatales y municipales abonan de

manera importante en materia de educación, igualdad de género, mortalidad infantil y, en menor medida, a la sostenibilidad del medio ambiente” (Murrieta, 2015, p. 20).

Gráfica 3: Vinculación de los Programas y Acciones para el Desarrollo en Jalisco con los ODM



Fuente: P. Murrieta Cummings (Coord.) (2015). *Agendas globales de desarrollo y las políticas públicas en Jalisco*. Guadalajara, Laboratorio de Estudios Económicos y Sociales, p. 19.

Es digno de mención el hecho de que los Objetivos del Milenio (ODM) concluyeron su vigencia durante 2015 y que en diciembre de este año fueron sustituidos por una nueva definición, los ahora denominados Objetivos del Desarrollo Sustentable (ODS). Más allá de los detalles técnicos específicos que este cambio implica, no puede dejar de señalarse que será necesario que se decida si el PED mantendrá como un referente a los ODM, o si tendría que hacerse el ejercicio de actualización e inclusión de los ODS, en los términos y con los efectos señalados en el estudio coordinado por Patricia Murrieta (2015).

Por otra parte, la consistencia y congruencia del PED derivan de la continuidad que en sus contenidos da a las versiones anteriores del mismo instrumento, en la que además se incluye el anterior sistema de indicadores SIE utilizado durante la administración 2007-2012. De acuerdo con las evaluaciones auspiciadas por el CESJAL en 2009 (CESJAL, 2009) y en 2014 (Indexa, 2014), existen importantes niveles de congruencia entre ambos planes. Ambos estudios encontraron que:

- ✓ Las dos versiones del Plan consideran seis ámbitos centrales para la promoción del desarrollo (en 2007 se denominaron como “Ejes Estratégicos” y en 2013 como “Dimensiones del Desarrollo”)
- ✓ Ambos parten de definiciones abstractas amplias: desarrollo, bienestar, calidad de vida, planeación, etc.; que luego son desagregados en conceptos de carácter más instrumental: objetivos, metas, líneas estratégicas, etc.
- ✓ Las dos versiones establecen propósitos de largo plazo que incluyen propuestas de medición. La versión 2013 es más profunda en el tratamiento de esta última cuestión.
- ✓ Un último rasgo de consistencia entre las dos versiones tiene que ver con sus limitaciones en cuanto al grado de apertura a la participación social: ambos planes no incluyen mecanismos de gestión compartida con la Sociedad y sus organizaciones, no contemplan la planificación “en clave de gobernanza”:

En las propias palabras del estudio y sus autores:

Desde una visión más tradicional de gobierno, gobernanza y planificación parecen tener connotaciones opuestas. Por un lado el gobierno se asocia a una organización eminentemente directora, con un individuo o persona al frente que da órdenes, que gobierna y que por lo tanto define rumbos[...] La idea fundamental de gobernanza, por otro lado, se asocia con mayor apertura en la definición de los asuntos públicos. Nuevos interventores entran en el juego, como por ejemplo la sociedad civil y su participación con la administración gubernamental en los asuntos públicos para el co-diseño y la co-producción...

Oliver Meza, “Planificación para el Desarrollo:
modelo de consulta ciudadana”,
(incluido en Indexa, 2014, p. 117 y ss.).

B) EL MODELO DE DESARROLLO ESTATAL DE JALISCO (SEGÚN EL PED)

La Tabla 3 (arriba) muestra de manera esquemática las 6 dimensiones del desarrollo estatal de Jalisco, más los temas de carácter transversal, y su desagregación por sectores (37 sectores en total). Como en el caso de los conceptos base del desarrollo y el bienestar, la estructura dimensional del desarrollo del PED Jalisco se separa de los modelos tradicionales de planificación, cuya característica primordial es el agrupamiento de temas y sectores a

partir de una división simple según se trate de asuntos político-institucionales, de desarrollo económico, o de bienestar social (Oliver Meza, incluido en Indexa, 2014).

Así también, estos esquemas tradicionales tienden a asociar la definición de objetivos y metas al ejercicio de facultades institucionales y a la realización de actividades específicas. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 asume muchos de los criterios de este enfoque tradicional, si bien incorporar una nomenclatura novedosa (véase Gráfica 4).

Gráfica 4. Esquema general del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018



Fuente: México. Gobierno de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, p. 21.

Al compararse las dos estructuras (PED *vis à vis* PND), se ratifica el carácter innovador del documento rector del desarrollo en Jalisco por cuanto que:

- ✓ Tiende a dar un mayor peso a las definiciones de bienestar y desarrollo desde una perspectiva menos gubernamental y más social,
- ✓ Las 6 dimensiones del desarrollo estatal se plantean con un lenguaje más ciudadano y con una perspectiva temporal más amplia, no limitada a un periodo de gobierno, e
- ✓ Incorpora de forma más armoniosa las necesidades y requerimientos que provienen de marcos legales e institucionales más amplios (ODM, participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas, y gobernanza ambiental)

Ahora bien, como se discute a detalle en el capítulo VI, al comentarse con los responsables de la elaboración y publicación del Plan la forma en que el diagnóstico se integró, surgieron dos cuestiones que no alteran el nivel de consistencia del mismo, pero que podrían explicar las diferencias de orientación que se dieron al momento de elaborarse los programas sectoriales y que se comentan más adelante.

La primera de estas cuestiones se refiere al hecho de que el Plan se elaboró a partir de la generación de dos grandes volúmenes de información: por un lado, un intenso trabajo de gabinete y de investigación documental llevado a cabo por un grupo de especialistas externos al gobierno y, por otro, la captación y sistematización de todas las demandas, propuestas y comentarios que se emitieron durante las 35 mesas redondas, los 12 foros regionales, los 5 grupos focales, los talleres intergubernamentales, más los 1,500 cuestionarios levantados para una encuesta a población abierta, además de las más de mil opiniones recibidas por medios electrónicos (Jalisco, 2013, p. 26 y ss.).

El resultado último de este ejercicio tan amplio fue la conformación de un diagnóstico general de la situación de Jalisco que fue cualitativa y cuantitativamente más profundo que la perspectiva del Gobierno Estatal y de sus dependencias y organismos. Se generó así un relativo desfase entre lo que las instancias administrativas eran capaces de “captar y procesar” al inicio de la administración, y lo que devino como la imagen-objetivo contenida en el texto del Plan. Esto se puede corroborar en los testimonios ofrecidos por algunos de los actores críticos en las entrevistas realizadas:

“Es cierto, el PED contó con un insumo de participación muy amplio... Fue mucha gente la que opinó y muchas organizaciones sintieron que sus visiones y propuestas fueron tomadas efectivamente en cuenta... Un colega académico me dijo que estaba realmente sorprendido por el nivel de sensibilidad y hasta me hizo la broma sobre cómo le íbamos a hacer en el gobierno estatal para cumplir con todas esas expectativas, que hubiera sido mejor moderarlas...” (Entrevista a Director de Área de Gobierno. Ver Anexo C).

“Tenemos que reconocer hubo muchos factores que hicieron un tanto difícil armonizar la perspectiva de las dependencias (algunas en proceso de creación o reforma) con lo que fue resultando de la consulta para elaborar el Plan... El equipo técnico encargado de la consulta adquirió una dinámica propia, muy intensa, no siempre apegada a lo que estaba ocurriendo en la administración estatal... la oportunidad se perdió para los funcionarios, pues hubiera sido muy valioso que contrastaran y discutieran sus puntos de vista con los de los participantes en los talleres y mesas de consulta” (Entrevista #1 a Director General de Gobierno. Ver Anexo C).

La segunda cuestión está íntimamente vinculada a la primera y tiene que ver con la forma en que se definieron los indicadores de desarrollo y los indicadores de desempeño. Como

en el caso de los diagnósticos, el ejercicio analítico estuvo a cargo de expertos externos al gobierno estatal que, si bien conformaron un conjunto de indicadores consistente, ello se hizo un tanto al margen de la información y de las capacidades efectivas de las dependencias administrativas estatales. Ello impidió que se diera la apropiación debida y esperada de las dependencias respecto de los indicadores que debían alimentar con información y hacia los cuales dirigir sus actividades y recursos.

Al momento en que se planteó la necesidad de elaborar los programas sectoriales, las dependencias y organismos retomaron el impulso y orientación general del PED, pero añadieron sus propias visiones y contenidos diagnósticos. Es interesante notar cómo muchos de los elementos que llevaron a la definición de los indicadores de desarrollo y de desempeño en el PED fueron luego modificados en los programas sectoriales. El siguiente ejemplo es ilustrativo de este desfase:

Tabla 4: Consistencia indicadores PED y Programa de Medio Ambiente

Indicadores	PED 2013-2033 (relativos a los Prog. Sectoriales)	Programa Medio Ambiente	Programa Transversal Gobernanza Ambiental
Número total de indicadores	13	14	3
Indicadores coincidentes	-	5	1

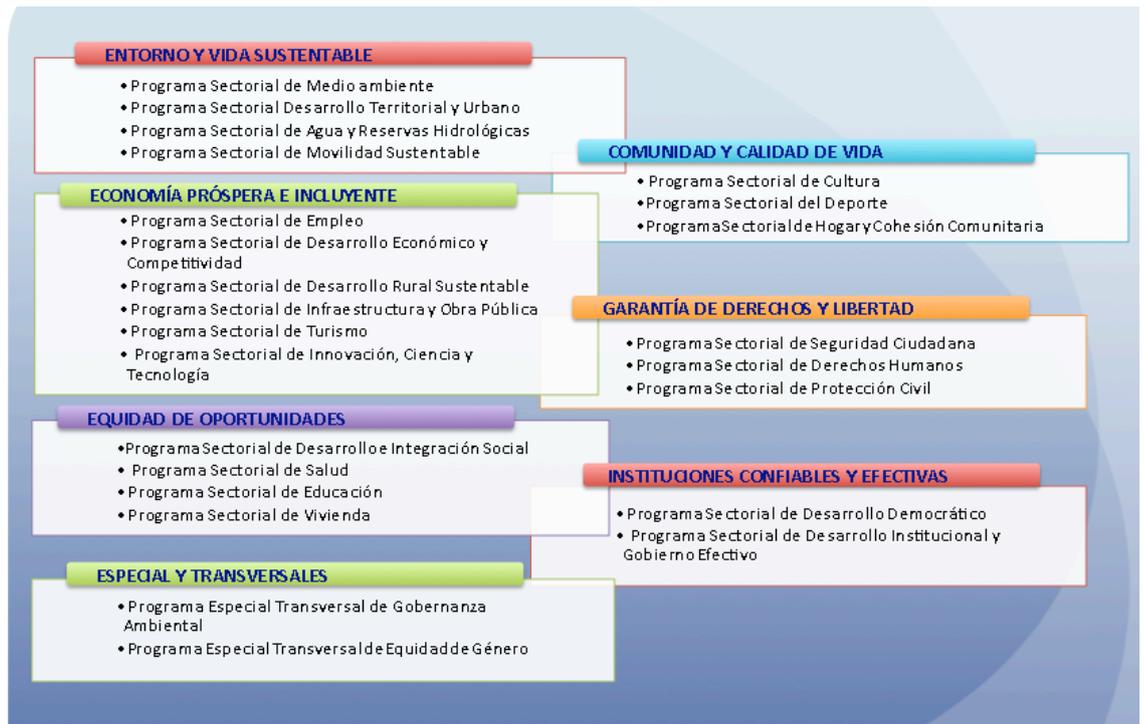
Fuente: Elaboración propia a partir del análisis practicado a los programas sectoriales y transversales del Gobierno de Jalisco (noviembre y diciembre de 2015).

Estas diferencias son más evidentes cuando se analizan la articulación de los programas sectoriales respecto del PED, como se describe en el siguiente apartado.

C) ARTICULACIÓN DE LOS PROGRAMAS SECTORIALES

De acuerdo con la información proporcionada por la Subsecretaría de Planeación y Evaluación del Gobierno de Jalisco, a diciembre de 2015 se habían emitido y publicado 22 programas sectoriales más dos de carácter especial o transversal (Equidad de Género y Gobernanza Ambiental).

Gráfica 5. Programas sectoriales, especiales y transversales de Jalisco 2015



Fuente: Dirección General de Planeación de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación.

El análisis de consistencia aplicado a este conjunto de programas arrojó los resultados que se explican a continuación. Los resultados agregados se presentan en la Tabla 5. El análisis primario obtenido a partir del uso de la Guía analítica mencionada en la Introducción permite identificar algunos rasgos y elementos como los siguientes:

1) En términos generales, los 22 Programas Sectoriales muestran un elevado nivel de consistencia respecto a las definiciones y propuestas establecidas por el PED 2013-2033. Las diferencias de grado se muestran sobre todo en la consistencia de algunos objetivos y en el alcance de los diagnósticos incluidos por las dependencias estatales al momento de elaborar sus programas de alcance sectorial.

Los sectores y programas que muestran las diferencias más significativas respecto del PED se ubican en áreas de política pública tradicionalmente definidas como más variables o volátiles: seguridad pública, desarrollo económico, desarrollo rural y cohesión social. Y las diferencias se muestran justamente en aquellos aspectos que están sujetos a mayores variabilidad, como los diagnósticos y algunos indicadores.

En contrapartida, los sectores que guardan la mayor cercanía o proximidad a las definiciones del PED son aquellos en los que se da una menor variabilidad en la

construcción de los fenómenos y actividades de carácter sectorial, ya sea porque las mediciones se llevan a cabo en plazos largos. Por ejemplo, los datos poblacionales dependen de censos y conteos que se realizan por décadas o quinquenios. O también porque tienen un carácter más estructural que se define como distinto a lo coyuntural o que sufre variaciones más frecuentes: son los casos de la salud, la ciencia y tecnología, la vivienda, el deporte, entre otros.

Tabla 5: Resultados del análisis de consistencia de los Programas Sectoriales

DIMENSIÓN DEL DESARROLLO/PROGRAMAS	CONSISTENCIA OBJETIVOS Y METAS	CONSISTENCIA DIAGNÓSTICOS	INDICADORES Y MEDIOS
<i>D. Entorno y vida sustentable (#4)</i>	ALTA	ALTA	ALTA
Programa Medio Ambiente	ALTA	ALTA	ALTA
P. Desarrollo Territorial y Urbano	ALTA	ALTA	ALTA
P. Agua y Reservas Hidrológicas	ALTA	ALTA	ALTA
Programa Movilidad Sustentable	ALTA	ALTA	ALTA
<i>D. Economía próspera e incluyente (#6)</i>	ALTA/MEDIA	MEDIA	ALTA/MEDIA
Programa de Empleo	MEDIA	MEDIA	MEDIA
P. Desarrollo Económico y Competitividad	ALTA	MEDIA	MEDIA
P. Desarrollo Rural Sustentable	MEDIA	MEDIA	MEDIA
P. Infraestructura y Obra Pública	ALTA	ALTA	ALTA
Programa de Turismo	ALTA	MEDIA	ALTA
P. Innovación, Ciencia y Tecnología	MEDIA	MEDIA	MEDIA
<i>D. Equidad de oportunidades (#4)</i>	ALTA/MEDIA	ALTA	ALTA/MEDIA
P. Desarrollo e Integración Social	MEDIA	ALTA	ALTA
Programa de Salud	ALTA	MEDIA	ALTA
Programa de Educación	MEDIA	ALTA	MEDIA
Programa de Vivienda	MEDIA	ALTA	MEDIA
<i>D. Comunidad y calidad de vida (#3)</i>	ALTA	ALTA/MEDIA	ALTA
Programa de Cultura	ALTA	MEDIA	ALTA
Programa del Deporte	MEDIA	ALTA	ALTA
P. Hogar y Cohesión Comunitaria	ALTA	MEDIA	ALTA
<i>D. Garantía de derechos y libertad (#3)</i>	ALTA	MEDIA	ALTA
Programa de Seguridad Ciudadana	ALTA	MEDIA	MEDIA

DIMENSIÓN DEL DESARROLLO/PROGRAMAS	CONSISTENCIA OBJETIVOS Y METAS	CONSISTENCIA DIAGNÓSTICOS	INDICADORES Y MEDIOS
Programa de Derechos Humanos	ALTA	ALTA	ALTA
Programa de Protección Civil	ALTA	MEDIA	ALTA
<i>D. Instituciones confiables y efectivas (#2)</i>	ALTA	ALTA	MEDIA
Programa de Desarrollo Democrático	ALTA	ALTA	MEDIA
P. Desarrollo Institucional y Gobierno Efectivo	ALTA	ALTA	MEDIA
<i>D. Especial y transversales (#2)</i>	ALTA	ALTA	ALTA
P. Transversal Gobernanza Ambiental	ALTA	ALTA	ALTA
P. Transversal Equidad de Género	ALTA	ALTA	ALTA

Fuente: Elaboración y análisis propio a partir de los programas sectoriales y transversales del Gobierno de Jalisco.

Nota metodológica: los valores expresados en la Tabla muestran la principal tendencia identificada entre los programas de cada una de las dimensiones de desarrollo del PED, del análisis de consistencia, aplicado usando la Guía explicada en el Capítulo I y que se incluye en los anexos de este informe.

Por lo que toca a los indicadores utilizados en los programas sectoriales, debe destacarse que, pese a la elevada consistencia encontrada en la mayoría, parecen existir algunos vacíos o insuficiencias en cuanto a la forma en que tendrían hacer real y efectiva la desagregación de los indicadores de desarrollo (los de mayor alcance o envergadura en el PED) en indicadores de desempeño (considerados como los más específicos).

En las distintas elaboraciones ofrecidas por los programas sectoriales, se presentan gráficos y diagramas que muestran una clara vinculación entre objetivos, metas e indicadores del PED y los adoptados en cada sector de actividad. Se muestran incluso “alineaciones” de objetivos e indicadores sectoriales con algunos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). El Programa Sectorial de Desarrollo e Integración Social es ampliamente representativo de esta práctica:

“El Programa sectorial de desarrollo e integración social se encuentra vinculado directamente con el Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033, con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, con la política de Bienestar para el Estado de Jalisco y con los objetivos de Desarrollo del Milenio alineado de la siguiente manera:”

Subprograma sectorial	Objetivos sectoriales del PED 2013-2033	Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo	Objetivos de la política de Bienestar	Objetivos de Desarrollo del Milenio
Pobreza y Cohesión Social	OD1701. Reducir la pobreza	Objetivo 2.1 Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población	Objetivo específico 4. Mejorar la economía de los hogares a partir de acciones que incentiven la diversidad y número de opciones de ingresos, mediante empleos con retribuciones económicas adecuadas, buenas condiciones laborales, prestaciones y seguridad social, mayores oportunidades de emprendimiento, programas sociales de transferencias monetarias, así como la reducción de erogaciones de las familias a través de la provisión de servicios públicos estatales de bajo costo. Objetivo específico 7. Asegurar la disponibilidad, acceso y mejor aprovechamiento nutritivo de alimentos para la población jalisciense.	Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre
	OD1702. Disminuir el nivel de marginación y desigualdad	Objetivo 2.1. Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda población	Objetivo específico 8. Facilitar el acceso y disfrute de vivienda en condiciones de calidad de espacio, infraestructura de servicios y áreas verdes como base patrimonial de los hogares y un entorno propicio para relaciones sociales armónicas. Objetivo específico 11. Proveer de vías de acceso carretero a las personas que residen en comunidades alejadas de los centros urbanos, con el propósito de facilitar el traslado y potenciar las oportunidades de creación de fuentes de empleo local.	Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre

Fuente: Programa Sectorial de Desarrollo e Integración Social, p. 15

Sin embargo, tales alineaciones no logran expresarse después en mediciones concretas de resultados y cifras, como las incluidas en el MIDE (ver el inventario de indicadores incluido como anexo de este informe y la Tabla 6, página 29).

2) De la misma forma en que el PED Jalisco 2013-2033 fue considerado innovador y vanguardista en su diseño y en el conjunto de conceptos y teorías que albergó -según se dijo en la parte introductoria de este Informe de Evaluación-, también tendría que valorarse en qué medida esos rasgos se reiteran en los procesos de implementación, en el alineamiento hacia los programas sectoriales y especiales, y hacia los indicadores de desarrollo y de desempeño. Esto resulta especialmente relevante en todo lo que tiene que ver con las cuatro dimensiones del desarrollo mostradas en el Gráfico 1 (*supra*, p. 7) y que, como se indicó antes, involucran dos dualidades: desarrollo subjetivo *vis à vis* desarrollo objetivo, y desarrollo individual *vis à vis* desarrollo colectivo (Jalisco, 2013, p. 15).

Al analizar la forma en que estas dos dualidades se aplicaron en el desglose documental y procedimental del PED, se descubre que la consistencia lograda en el diseño no se replica en la misma magnitud en los programas sectoriales y en la información que contienen los indicadores contemplados por el MIDE. La consistencia entre los cuatro conceptos guía se diluye por diferencias importantes en su inclusión y consideración a la hora de plantear objetivos e indicadores más específicos al nivel sectorial e institucional.

Las valoraciones incluidas en la Tabla 5 indican que las variables en las que se dieron las mayores diferencias entre lo señalado por el PED y lo contemplado por los programas sectoriales son los diagnósticos (columna intermedia) y los indicadores y sus medios de verificación (columna a la derecha). Tales diferencias e inconsistencias se refieren también al mayor o menor uso de elementos de diagnóstico y de variables sustentadas en las visiones *objetiva/subjetiva e individual/colectiva* del desarrollo.

Dicho en otras palabras, mientras que el PED incorporó en sus análisis diagnósticos fuentes y elementos soportados, en mayor o menor medida, en los cuatro elementos de definición del desarrollo, los programas sectoriales no lo hicieron. Como resulta obvio suponer, fueron las perspectivas subjetiva e individual las que menores aportaciones tuvieron, en tanto que la objetiva y la colectiva aportaron la mayor cantidad de datos y posturas. Basten algunos ejemplos para ilustrar esta situación:

- ✓ En el uso de la perspectiva subjetiva del desarrollo, la práctica totalidad de los programas sectoriales (20 de 22) no contempló la realización de diagnósticos propios para documentar de qué forma los individuos y las organizaciones sociales definen los problemas y plantean las soluciones a los mismos. En contraste, el PED contempló muy diversos instrumentos para captar la opinión directa de ciudadanos, organizaciones y colectivos.

En algunos casos, como los dos programas de la dimensión 6 “Instituciones confiables y efectivas”, sí se utilizaron encuestas y estudios de opinión para sustentar los diagnósticos y los indicadores, pero tales encuestas y estudios fueron hechos en momentos diferentes a la elaboración de los programas y por instancias distintas a las dependencias estatales de Jalisco. Por ejemplo, las fuentes empleadas por el “Programa de Desarrollo Institucional y Gobierno Efectivo” fueron las encuestas del INEGI sobre calidad e impacto gubernamental (ENCIG) y el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno de Transparencia Mexicana.

- ✓ En otros casos, la omisión de fuentes individuales y subjetivas podría parecer grave, dada la importancia que la medición de percepciones ha venido tomando en los últimos años, especialmente en el campo del bienestar y la calidad de vida. Así, en los programas sectoriales que conforman la Dimensión 3 “Equidad de Oportunidades” del PED, la omisión es particularmente notoria. Si bien los programas no carecen de fundamento y de datos de calidad, la mayor parte de éstos son de carácter objetivo y colectivo.

Por ejemplo, El Programa de Desarrollo e Integración Social hace un uso extensivo de datos censales y de cifras de gasto público en materia de desarrollo social, con análisis particulares de grupos vulnerables y de territorios y regiones específicos. No

obstante, aprovecha muy poco los datos que provienen de las encuestas y los grupos de enfoque realizados durante la elaboración del PED y que hubiera resultado relativamente sencillo actualizar durante 2014 y 2015. Utiliza ampliamente las cifras de homicidios, pero no incorpora los datos de la cada vez más trascendentes encuestas sobre victimización o sobre dinámica de los hogares que el INEGI levanta con regularidad.

- ✓ La relevancia de que los programas sectoriales no hayan incorporado la visión subjetiva del desarrollo debe ser debidamente puesta en contexto, para entender su verdadera utilidad, más allá de modas metodológicas o teóricas. Una forma de hacerlo es justamente comparar las orientaciones que pueden obtenerse si se utiliza la perspectiva subjetiva respecto de la que obtuvieron los programas sectoriales. Al comparar las prioridades que, por un lado, muestran el PED y el Estudio sobre Agendas Globales –que incluye la Encuesta My World- (Murrieta, 2015) frente a las de los programas sectoriales, por otro, resultan definiciones cualitativamente diferentes y que, si bien, cada una es válida y legítima por los datos y objetivos que plantea, ello no limita el hecho de que si fueran integradas y sintetizadas se obtendría una mejor definición del desarrollo.

Tabla 6: Prioridades del Programa de Desarrollo y Encuesta My World

Prioridades del Programa Sectorial de Desarrollo e Integración Social	Prioridades de la Encuesta My World levantada en Jalisco
Objetivo 1: reducir la pobreza multidimensional	<i>¿Qué piden los habitantes de Jalisco?</i>
Objetivo 2: mejorar la integración social de las personas	Una buena educación
Objetivo 3: Ampliar las oportunidades de desarrollo en los grupos prioritarios	Mejores oportunidades de trabajo
Objetivo 4: Incrementar las capacidades productivas en los grupos prioritarios	Un gobierno honesto y receptivo
Objetivo 5: Reducir la vulnerabilidad de las localidades por el fenómeno migratorio	Mejor atención médica
	Protección contra el crimen y la violencia
	Una alimentación adecuada y a precio accesible
	Protección de bosques, ríos y océanos
	Medidas de apoyo para quienes no pueden trabajar

Fuente: elaboración propia a partir de los programas sectoriales y Murrieta, 2015.

De todo lo anterior deriva entonces el reconocimiento de que, cuando menos en lo que toca al uso de las visiones subjetiva e individual del desarrollo, la solidez mostrada por el Plan no se replicó en la misma medida y magnitud en los programas sectoriales. Esto, más que ser una falta grave o una inconsistencia profunda, debe ser tenido como la necesidad de que el esfuerzo teórico y metodológico que soportó el Plan a la hora de elaborarse tendría que aplicarse a los programas sectoriales, con las salvedades y limitaciones que

resulten necesarias, pues debe reconocerse que ambas visiones pueden aportar información de gran valor, como lo está demostrando la Encuesta My World y el Estudio Agendas Globales, antes referidos (Murrieta, 2015).

3) Vistos como un todo, el Plan y los Programas Sectoriales conforman un sistema medianamente articulado a partir, justamente, del carácter normativo y referencial que tiene el primero respecto de los segundos. Pero esta articulación, aún cuando positiva y necesaria, es indicativa de la potencial existencia de la dualidad que suele afectar a la mayoría de los sistemas de planificación gubernamental y que no es otra más que una creciente distancia y separación entre lo que muestran los sistemas formales de registro y medición, por una parte, y las operaciones cotidianas y las pautas de gestión pública al nivel de cada servicio o unidad administrativa, por la otra. Siguiendo lo señalado por Oliver Meza:

Es posible distinguir dos visiones paralelas frente a la tarea de los gobiernos. Esta distinción impacta claramente en la tarea de planificar. Por un lado, existe la visión que busca la eficacia del Estado mediante un gobierno fuerte y que tenga las capacidades suficientes para atender problemas públicos. Por el otro existe la visión que busca un gobierno eficaz mediante la capacidad de éste en la interacción que tenga con otros agentes para lograr objetivos públicos. Estas dos visiones, acaso más complementarias que distintas, por lo general termina una por opacar a la otra. Especialmente en los procesos que *de facto* suceden en las tareas de la planificación (incluido en Indexa, 2014, p. 124).

En el caso de Jalisco, esta dualidad parece conformarse como un contexto al interior del Gobierno Estatal en el que coexisten e interactúan dos modalidades de desempeño institucional. Una que mantiene una perspectiva global sobre el conjunto de las prioridades gubernamentales, procurando un equilibrio general y buscando que las diferencias entre los sectores más avanzados y los más rezagados no se agraven o incrementen. Otra centrada en la construcción de visiones particulares a partir de orientaciones sectoriales, dando prioridad al cumplimiento de metas y objetivos a este nivel, y sin prestar atención a las disparidades y desequilibrios entre unos y otros.

4) Otro elemento que contribuye a esta dualidad o desarticulación tiene su origen en la forma en que el marco legal, fundamentalmente la *Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios* y su Reglamento, establece la periodicidad para la publicación/actualización del PED y de los programas sectoriales. De acuerdo con lo señalado en los artículos 23, 24, 27 y 35 de la referida ley, el Plan tiene que elaborarse dentro de los seis meses siguientes a la toma de posesión de cada administración, para luego ser enviado al Congreso del Estado (artículo 23 de la Ley). El Congreso, por su parte, cuenta con 60 días (no se especifica si son naturales o laborales) para manifestarse sobre el

contenido y alcances del instrumento de planeación (artículo 24). Luego se establece que los Programas Sectoriales deberán derivarse del PED y ajustarse a los objetivos, directrices, políticas y prioridades de éste (artículos 25 y 27).

Sin embargo, la forma en que este ajuste y vinculación se debe dar no es clara en la definición que establece la Ley, pues el artículo 35 deja a libre interpretación si los programas son objeto de revisión directa por cada administración o si, por el contrario, existe un procedimiento y una temporalidad específica:

“Artículo 35.- El Plan Estatal y los programas que de él se deriven, deberán ser evaluados y, en su caso actualizados o sustituidos conforme a lo siguiente:

- I. Dentro de los primeros seis meses del inicio del periodo constitucional de la administración que corresponda;
- II. En el segundo semestre del tercer año de la gestión administrativa; y
- III. En el último semestre del sexto año de gobierno de la administración, en cuyo caso comprenderá todo el período constitucional.”

Las tensiones que derivan de esta definición son varias: Primera, que el Plan y los Programas Sectoriales tiene un mismo plazo de evaluación, actualización o sustitución en los primeros seis meses del periodo constitucional. Segunda, la actualización no puede ser simultánea, por la necesaria jerarquía que existe entre el Plan (superior) y los Programas Sectoriales (secundarios). Tercera, la ley no ofrece una definición precisa respecto al sentido que tiene la “formulación” del Plan y los Programas, pues se puede entender tanto como un ejercicio autónomo de actualización que debe ocurrir en los primeros seis meses de cada administración, como el posible resultado de haber aplicado una “evaluación” y que puede ocurrir tanto al inicio de la administración, en el segundo semestre del tercer año de la gestión, o al final de la misma en el último semestre del sexto año.

De acuerdo con algunos testimonios recabados durante las entrevistas realizadas, estas ambigüedades en las prescripciones de la Ley de Planeación contribuyen significativamente a desvalorar la planeación y crean estímulos para que las dependencias y organismos opten por dar mayor peso e importancia a la atención de factores coyunturales, antes que a las definiciones de largo alcance que todo el Sistema de Planeación Democrática pretende generar y entronizar en el PED:

“La ley de planeación y su reglamento contienen algunas ambigüedades que limitan seriamente el vigor de la planeación a lo largo de todo el ejercicio de gobierno. En un inicio, el arranque de la administración motiva y reúne a todos los equipos administrativos. No importa si son nuevos o veteranos... Pero conforme pasan los meses y cada secretaría y su titular deben atender las prioridades o urgencias que marca el Gobernador, el interés por la planeación y por la actualización de los programas se va diluyendo... Si a ello le sumas que la Ley no nos da un soporte de temporalidad claro, preciso, en cuanto a cuándo y cómo actualizar los programas; lo

que resulta es que las dependencias tienden a atender los requerimientos de la planeación sólo en la medida en que se corresponde o favorece su agenda más coyuntural” (Entrevista #1 a Director General de Gobierno. Ver Anexo C).

Esta situación requiere ser reconocida como grave y tendría que ser objeto de una recomendación específica que lleve a la formulación de reformas de carácter legal que redefinan de forma más consistente los plazos de la planeación.

5) Ahondando en las diferencias entre los indicadores incluidos en el PED y los de los programas sectoriales, cabe destacar las implicaciones que ello tiene en la conformación y funcionamiento del MIDE (Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco). Como se indicaba antes, el PED contiene un total de 36 Indicadores de Desarrollo, 107 Indicadores sectoriales o de Desarrollo (Jalisco, 2013). Sin embargo, el MIDE reportó al final de ejercicio fiscal 2015 un total de 299 indicadores que presentaron actualización, de los cuales sólo 27 eran Indicadores del Plan Estatal de Desarrollo (ver Tabla 5).

Tabla 7: Número de indicadores reportados en el MIDE Jalisco

DIMENSIÓN DEL DESARROLLO	Indicadores al 2015	Indicadores PED	Indicadores con marca de 100% o más
<i>Entorno y vida sustentable</i>	43	3	21
<i>Economía próspera e incluyente</i>	68	5	49
<i>Equidad de oportunidades</i>	76	6	48
<i>Comunidad y calidad de vida</i>	20	3	13
<i>Garantía de derechos y libertad</i>	55	5	26
<i>Instituciones confiables y efectivas</i>	30	5	17
<i>Especial y transversales</i>	7	0	4
TOTAL	299	27	178

Fuente: MIDE (<https://seplan.app.jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano>) consultado el 11 de diciembre de 2015.

Más allá de los debidos ajustes y cambios esperados en todo sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación, las diferencias expresadas por la Tabla 7 en cuanto a la vigencia de los indicadores del PED pueden ser indicativos de una cierta desarticulación en el

funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación Democrática de Jalisco. Esto es coincidente con las evidencias mostradas por las entrevistas, en términos de la existencia de una doble lógica de gestión al interior de la administración pública de Jalisco (ver siguiente capítulo).

En segundo lugar, llama poderosamente la atención la paulatina pérdida de centralidad de los indicadores del PED, frente a los indicadores de tipo sectorial (27 de un total de 299 que reportaron actualización). De igual forma, se refleja una pérdida de relevancia de los indicadores de largo plazo –de desarrollo en la terminología del Plan–, frente a los de corto plazo. El hecho de que 178 indicadores de un total de 299 (casi el 60%) reporten cumplimiento de metas igual o superior al 100% es indicativo de un cambio de perspectiva y de orientación general de los procesos de la gestión pública hacia la medición de actividades y rutinas burocráticas, en lugar de hacia procesos sociales, productivos y ambientales más amplios.

En tercer y último lugar, y no menos importante, estas variaciones podrían implicar la necesidad de fortalecer al MIDE como uno de los instrumentos de medición del desarrollo y el bienestar general del estado.

6) Otro ámbito que ofrece evidencias sobre la relativa desarticulación entre el PED y los Programas Sectoriales es el relativo a la elaboración de los presupuestos anuales y la aplicación del Gasto Público en el estado de Jalisco. Al compararse los informes sobre el ejercicio del gasto que de forma anual presenta la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (SEPAF) con las estimaciones y previsiones del PED 2013-2033, resulta que la elaboración de los presupuestos anuales no guarda una relación directa con las metas de desarrollo.

Esta omisión es contraria a lo señalado en Ley de Planeación que define claramente en su artículo 31 que los proyectos de presupuesto de egresos deberán referirse al cumplimiento de objetivos del PED. Si bien en los informes anuales sobre el ejercicio del gasto se aportan cifras por dimensión del desarrollo (las seis señaladas en la Tabla 3), no es posible saber a qué objetivo específico contribuyen, ni si la asignación de gasto es consecuente con la evolución de los indicadores de desarrollo o de desempeño.

Lo anterior se puede evidenciar en algunas de las gráficas presentadas como parte del Segundo Informe de Gobierno:

Gráfico 6: Programas Sectoriales e indicadores presupuestarios

Temática Sectorial	Número de Programas Presupuestarios	% Avance ³	Semáforo
Salud y seguridad social	38	94.8%	
Vivienda	1	81.2%	
Educación	54	96.9%	
Pobreza y cohesión social	3	98.6%	
Grupos prioritarios	23	102.1%	
Equidad de oportunidades	119	97.1%	

Fuente: Jalisco 2015, p. 15.

Temática Sectorial	Número de Programas Presupuestarios	% Avance ⁴	Semáforo
Deporte	4	94.0%	
Recreación y esparcimiento	3	96.6%	
Desarrollo cultural y creativo	16	106.6%	
Hogar y cohesión comunitaria	3	91.5%	
Comunidad y calidad de vida	26	101.8%	

Fuente: Jalisco 2015, p. 15.

Temática Sectorial	Número de Programas Presupuestarios	% Avance ⁵	Semáforo
Seguridad ciudadana	20	99.4%	
Justicia y Estado de Derecho	27	99.8%	
Derechos humanos	6	98.5%	
Protección civil	5	121.1%	
Garantía de derechos y libertad	58	101.4%	

Fuente: Jalisco 2015, p. 15.

Los datos de avance de los indicadores se construyen "... a partir del promedio obtenido del total de los indicadores de desempeño de los Programas Presupuestarios que contiene la Temática Sectorial" (Jalisco, 2015, p. 14). Es decir, de los indicadores relativos al uso del

presupuesto y no a los del PED o de los Programas Sectoriales de referencia. Esto significa que en la elaboración del Presupuesto no son considerados los indicadores provenientes del PED y, en menor medida, los que conforman el MIDE, tal y como se les explicó en el Capítulo II.

Esto lleva a concluir que, pese a los elevados niveles de consistencia técnica que existen entre el PED y el MIDE, el componente presupuestario sigue siendo un elemento distante y separado de la lógica general del Sistema de Planeación Democrática de Jalisco. En términos de su funcionalidad, esto puede ser considerado limitativo de la plena adopción del modelo de Gestión por Resultados (GpR) que Jalisco y otros gobiernos estatales adoptaron en años recientes y que se ha visto sometido a fuertes tensiones y ajustes. Esta desarticulación será valorada en el apartado final de conclusiones y recomendaciones.

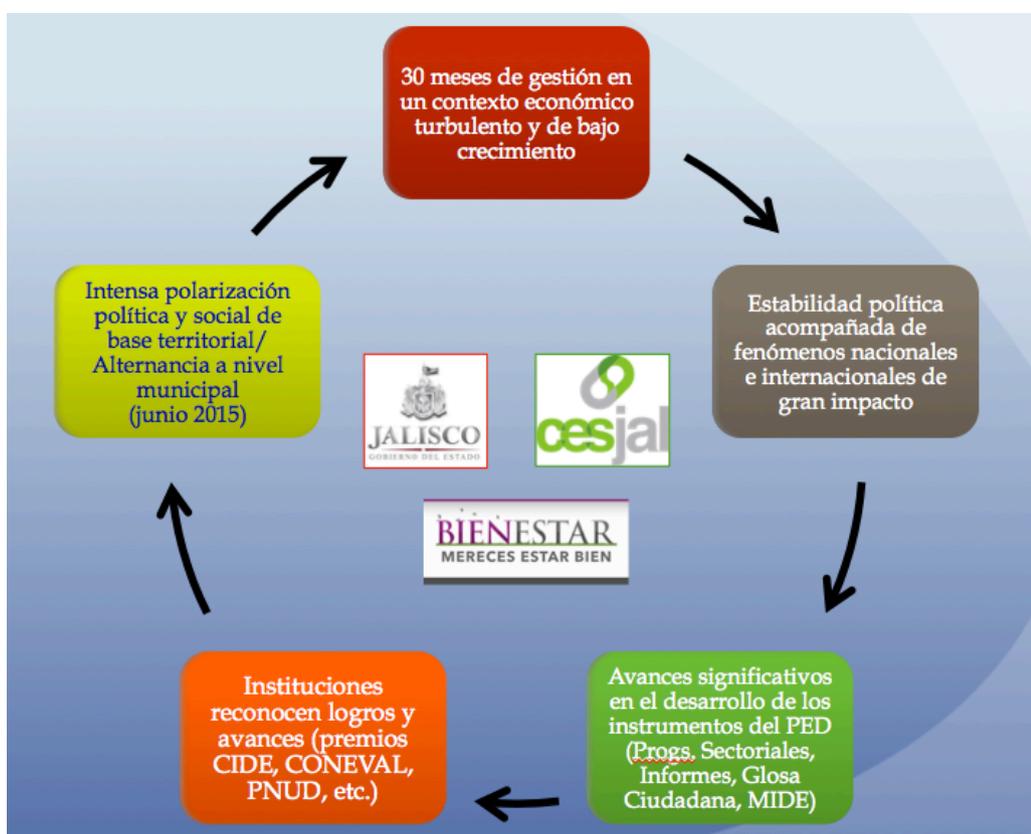
A la luz de estos resultados, se hace necesario conocer la forma en que los factores asociados a la implementación del Plan han afectado su vigencia, utilidad y consistencia. Es decir, conocer cómo las definiciones provenientes de la planeación se aplican a las actividades más regulares de dependencias y organismos, y si en tal aplicación se dan distorsiones, ajustes o diferencias de fondo entre lo esperado por las previsiones y lo que “realmente puede hacerse” (comentario vertido durante la entrevista a Director General de Gobierno #9. Ver Anexo C).

El análisis de los resultados de implementación del PED se reportan en el siguiente apartado de este informe.

RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE IMPLEMENTACIÓN DEL PED 2013-2033

Una vez explicados los elementos de diseño y consistencia del PED, corresponde ahora explicar las circunstancias en las que ha venido siendo implementado por la administración 2013-2019. El contexto que ha rodeado la implementación de la versión más actualizada del PED, a lo largo del periodo comprendido entre marzo de 2013 y diciembre de 2015, ha estado marcado por contrastes importantes en cuanto a la estabilidad de algunas variables y la rápida modificación de otras (ver Gráfico 7).

Gráfico 7: El contexto de la evaluación del PED 2013-2033



Fuente: Elaboración propia.

El contraste más destacado se da, por una parte, entre las difíciles condiciones de una economía nacional que perdió dinamismo y aplicó reformas estructurales, aunado a una

fuerte competencia político-electoral a nivel municipal y, por otra, un desarrollo institucional sólido al interior del Gobierno Estatal, soportado por una nueva organización administrativa (con tres nuevas secretarías con funciones globalizadoras) y el uso exitoso de las herramientas de participación, de transparencia, y de monitoreo, seguimiento y evaluación en la aplicación del presupuesto y en la generación de información sobre los resultados de la acción pública.

Son dignos de mención, en la conformación de este contexto, tres factores: 1) la aplicación de la estrategia de Bienestar del Gobierno Estatal, cuyos efectos más claros se dejaron sentir en los municipios; 2) la labor del CESJAL en tanto órgano representativo de la Sociedad Civil y que ha producido una cantidad significativa de recomendaciones a las diversas políticas estatales y municipales, incluyendo el uso de fondos federales o el combate a problemas históricos (como el desempleo o la inseguridad); y 3) la obtención de diversos reconocimientos y premios a nivel nacional e internacional por la adopción de mejoras e innovaciones en transparencia, evaluación y en la política de desarrollo social.



El Gobierno del Estado de Jalisco, obtuvo primeros lugares por mejores prácticas gubernamentales, por programas y esquemas de evaluación y de transparencia, estos lugares son otorgados por organismos como CONEVAL, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, y la Auditoría Superior de la Federación, lo que ratifica que las políticas públicas implementadas por el Ejecutivo estatal han sido las adecuadas para mejorar los niveles de bienestar de los jaliscienses.

Los programas reconocidos como mejores prácticas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), como primer lugar en el Índice de Sistemas de Monitoreo y Evaluación de Entidades Federativas 2015 fueron el "Padrón Único de Beneficiarios de la Secretaría de Desarrollo e

Al tratarse de una *Evaluación Intermedia*, es decir de un ejercicio que valora un instrumento público mientras todavía es implementado, sólo se han podido conocer algunos de los resultados que el Plan espera producir durante su aplicación en la actual administración. Por ello se recurrió a la realización de entrevistas a actores claves, de manera que fueran las percepciones directas de los protagonistas del proceso institucional quienes dieran la pauta interpretativa de los logros y fallos del instrumento de planeación. Se contó con la participación y opiniones de un conjunto diverso de actores, provenientes de los sectores público, privado, social y académico (ver Anexo C).

Las entrevistas realizadas permitieron conocer de manera directa algunas de las problemáticas más vigentes que afectan no sólo la aplicación del Plan Estatal de Desarrollo y sus programas derivados, sino la dinámica general del Gobierno de Jalisco. La siguiente tabla resume los principales hallazgos.

De este conjunto de elementos, y tal y como se anticipó en capítulos precedentes, algunos de ellos podrían tener implicaciones de relevancia para el desarrollo de Jalisco y, en esa medida, incidir en la vigencia y utilidad del PED. En lo que resta de este capítulo se abordan las cuestiones que aparecieron como las más relevantes.

1) Efectos de la nueva estructura administrativa.- Al inicio de la actual administración, el Gobierno de Jalisco adoptó una nueva estructura interna, modificando el número total de dependencias directas del Ejecutivo, en la que aparecieron tres secretarías con un mandato ampliado: la *Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas* agrupó las funciones que anteriormente desempeñaban tres dependencias del nivel de secretaría; en tanto que la *Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial* integró en un solo diseño institucional políticas y facultades nuevas en materia de ordenamiento a la par de algunas tradicionales de desarrollo urbano y medio ambiente; y la *Secretaría de Infraestructura y Obra Pública* reunió todos los recursos legales, técnicos y financieros relacionados con la construcción de infraestructura y la realización de obras, que anteriormente estaban dispersas en varias instituciones. Por último, se creó la *Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología*.

Tabla 8: Posturas y temas sobre la implementación del PED Jalisco

Asunto o rasgo identificado	Posturas dominantes	Posibles efectos o consecuencias
1) El PED actual es una continuación de las versiones anteriores, retoma lo mejor de los ejercicios previos	<p>a) Jalisco cuenta con una legislación vanguardista que distingue entre prioridades del desarrollo y prioridades del gobierno.</p> <p>b) No es del todo clara la diferencia entre el PED y el Plan del Ejecutivo, puede llegar a ser confuso.</p> <p>c) Los diagnósticos y los planes y programas son técnicamente buenos y apropiados, pero no influyen en la asignación de presupuesto.</p> <p>d) Las elecciones de junio de 2015 cambiaron completamente el panorama político.</p>	<p>- Mayor incompreensión social y menor participación ciudadana por la falta de claridad de los instrumentos de planeación.</p> <p>- Politización de los instrumentos de planeación.</p> <p>- Necesidad de avanzar en el perfeccionamiento de la planeación y evaluación para que incidan en la gestión.</p>

Asunto o rasgo identificado	Posturas dominantes	Posibles efectos o consecuencias
2) MIDE Jalisco se muestra como un desarrollo técnico con valor y utilidad propios	<p>e) Todo el esfuerzo de medir cómo se aplican las políticas y programas está produciendo mucha información que puede ser útil.</p> <p>f) Se tienen muchos datos y muchas evaluaciones, pero no está claro si de verdad se usan para mejorar la gestión o si todo sigue siendo "político".</p> <p>g) Algo bueno se estará haciendo, porque ya se han recibido varios premios nacionales e internacionales por lo hecho hasta ahora.</p>	<p>- Entronización de los esfuerzos técnicos como productores de legitimidad política y social.</p> <p>- Confusión fines-medios en el uso de la planeación y la evaluación</p>
3) El PED figura como un elemento central en la estrategia de comunicación social de la actual administración, al lado de los Informes anuales y de la Glosa Ciudadana	<p>h) El Gobierno Estatal hace buen uso de los instrumentos técnicos para promover su imagen e intereses.</p> <p>i) La baja eficacia en algunos rubros (como seguridad) se compensa bien con los continuos anuncios de obras, inversiones y por la obtención de premios y reconocimientos.</p>	<p>- Pérdida de centralidad del PED como principal instrumento de definición de objetivos y prioridades</p>
4) Algunos programas sectoriales y, en especial, algunas estrategias administrativas no se han basado en la perspectiva global del PED, sino que han conformado una propia	<p>j) Era necesario adoptar visiones y estrategias de corte sectorial para atender las cuestiones más demandantes del contexto político.</p> <p>k) El PED fue hecho por un grupo de expertos y no tomaron en cuenta las condiciones en que operan las dependencias y los organismos.</p> <p>l) La nueva estructura administrativa del Gobierno Estatal requiere de tiempo y ajustes para funcionar adecuadamente.</p>	<p>- Tendencia a cumplir con indicadores de desempeño, desdén u omisión hacia los de desarrollo</p> <p>- Consolidación de la dualidad de gestión al interior del Gobierno Estatal</p>
5) Se requieren modificaciones legales para hacer más flexibles y eficientes los procesos de planeación y presupuestación a nivel estatal	<p>m) La elaboración y actualización del PED y de los programas sectoriales se traslapa con periodos de intensa actividad gubernamental.</p> <p>n) Tendría que adoptarse un mejor esquema para hacer la planeación, para que sea realmente anticipativa.</p> <p>ñ) Gestión y planeación son una misma cosa. No se ganaría mucho dando más peso a la planeación.</p>	<p>- Cambios al marco legal vigente</p> <p>- Incorporación de nuevos mecanismos de gestión que vinculen más estrechamente planeación, presupuestación y evaluación</p>

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas realizadas a actores clave (octubre-diciembre 2015).

"Yo considero que en un principio se hicieron muchas propuestas y el gobierno de Aristóteles comenzó con mucho empuje. Pero luego, fueron tantos los cambios que ya no fue sencillo darles seguimiento, siquiera entender su utilidad. Ahí están las nuevas secretarías que se supone se encargarían de reorientar al gobierno... Sólo la SEPAF sirvió para posicionar a Villanueva hacia la presidencia de Guadalajara... Y pues sí, las elecciones pusieron todo de cabeza..." (Entrevista #4 a empresario).

Como resulta evidente, estas modificaciones de carácter institucional implicaron ajustes y adecuaciones que no pueden realizarse en un plazo corto, por la necesidad de planear el cambio, identificar los vacíos y duplicidades y generar un nuevo equilibrio interno en la

distribución de recursos y facultades. Consecuentemente, la asunción de los compromisos relativos al seguimiento de los indicadores de desarrollo y de desempeño se ha visto afectado –y en más de un caso sometida– a la dinámica institucional de ajuste y adaptación, tanto en las nuevas dependencias como en las que no modificaron sus funciones.

“Tenemos que reconocer que los ajustes a la estructura del Gobierno complicaron y complican todavía la definición de objetivos y metas, y más aun la utilización de los recursos del presupuesto. Aquí en [...] no ha sido posible aún sacar a algunas direcciones generales de la inercia que traían por pertenecer a otro sector administrativo... todavía se confunden y piensan que siguen estando en la vieja secretaría de desarrollo urbano...” (Entrevista #9 a Director General de Gobierno).

2) Dualidad en los procesos de gestión.– En capítulos precedentes se hizo referencia a cómo, desde la perspectiva de algunos actores críticos, los cambios a la estructura administrativa del Gobierno Estatal y la forma en que se elaboró el PED se combinaron para dar lugar a una dualidad en la que coexisten e interactúan dos modalidades de desempeño institucional. Una que mantiene una perspectiva global sobre el conjunto de las prioridades gubernamentales, procurando un equilibrio general y buscando que las diferencias entre los sectores más avanzados y los más rezagados no se agraven o incrementen. Otra centrada en la construcción de visiones particulares a partir de orientaciones sectoriales, dando prioridad al cumplimiento de metas y objetivos a este nivel, y sin prestar atención a las disparidades y desequilibrios entre unos y otros.

“La verdad yo veo dos gobiernos en Jalisco –y se le he dicho al mismo gobernador-. Sí está por una parte, muy bien el trabajo que Aristóteles y su gente más cercana hacen. La relación con la gente, con empresarios es muy buena y muy fluida... Pero cuando tienes que lidiar con las dependencias, con los funcionarios que te tienen que dar los recursos, los apoyos, la cosa cambia radicalmente...Te das cuenta que lo que se dice en Casa Jalisco no coincide con la rutina, con el día a día al nivel de las ventanillas, de los trámites.” (Entrevista a Presidenta de Fundación).

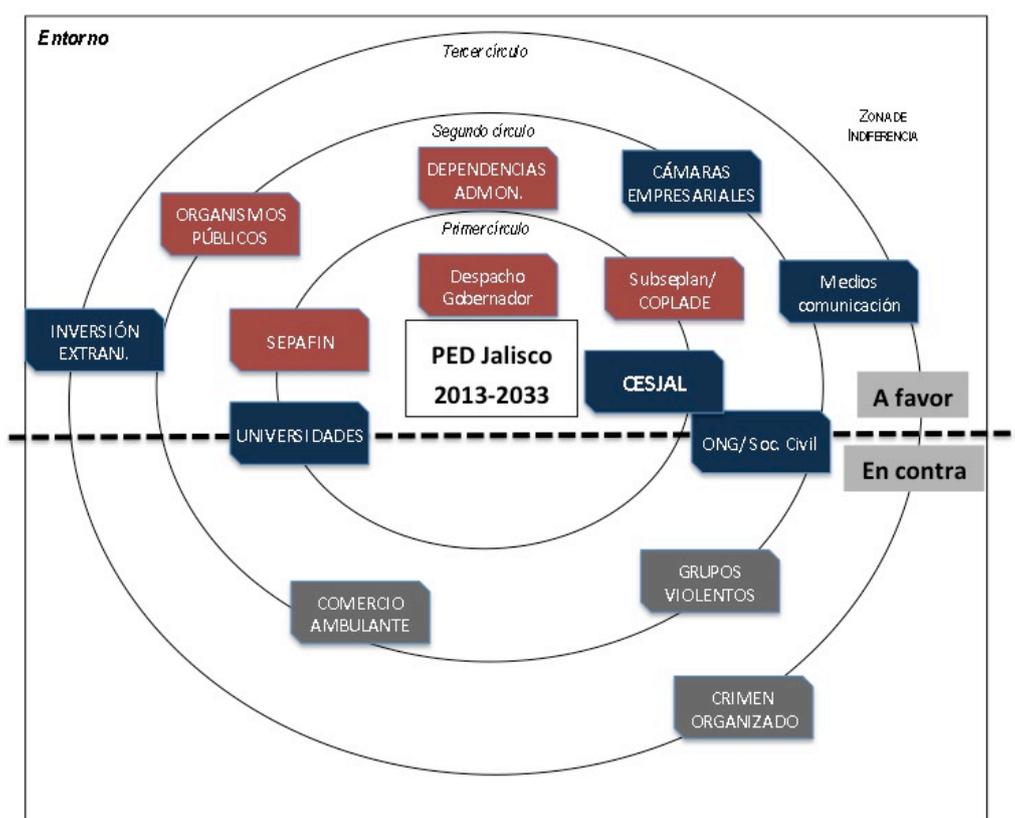
La primera de las tendencias corre a cargo de instancias como el Despacho del C. Gobernador y la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas, principalmente; en tanto que en la segunda se inscriben todas aquellas dependencias que muestran una autonomía y distancia relativas hacia el total cumplimiento de los objetivos señalados en el Plan, por considerar que aún cuando establecen escenarios adecuados y pertinentes para el desarrollo de la economía y la sociedad jaliscienses, no aluden con la debida precisión a los problemas y medios específicos de los contextos sectoriales en los que ellas actúan.

3) Mapa de actores.– La multiplicidad de posturas identificadas en torno a la implementación del PED 2013-2033, además de la ya referida dualidad en los procesos de gestión, hacen factible y recomendable la elaboración de un Mapa de Actores que permita

comprender la lógica general que rodea al instrumento de planeación. Para la identificación de los actores que conforman el área de influencia e interacción del Plan, se ha seguido la metodología de Mapeo de Actores o de “Análisis de Stakeholders” según ha sido definida por diferentes autores y prácticas de consultoría (Sabastián [s.p.i.]; Falcao y Fontes, 1999; Divip, 2004).

Gráfico 8: Mapa de actores PLAN ESTATAL DE DESARROLLO

DE JALISCO 2013-2033



Fuente: elaboración propia a partir de Divip (2004) y Falcao y Fontes (1999) con datos recogidos en el periodo octubre-noviembre de 2015.

El análisis de actores críticos desarrollado muestra un mapa de actores para el Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033 con una configuración general dominada por posturas favorables al contenido, alcances y cumplimiento del Plan (ver Gráfico 8) y con el predominio y

liderazgo por parte de los principales responsables de la elaboración, puesta en marcha e implementación del propio Plan; es decir, el Despacho del C. Gobernador y las instancias responsables de la planeación, programación y evaluación de las políticas y programas públicos en el estado. Los rasgos principales del Mapa de Actores son como se describe a continuación:

- ✓ En primer lugar, debe destacarse el papel que el Despacho del C. Gobernador y la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas –que incluye a la Subsecretaría de Planeación y Evaluación y al Comité de Planeación del Desarrollo del Estado de Jalisco (COPLADE)- tienen. Su postura abiertamente favorable y próxima al cumplimiento del Plan (primer círculo de interés en el Gráfico) se define no sólo en términos de una postura de congruencia respecto a la debida observancia del marco legal y programático. De acuerdo con las opiniones y manifestaciones oficiales identificadas, la mayoría de los actores locales perciben que ambos actores mantienen una postura abiertamente a favor del cumplimiento de los objetivos y metas establecidos por el Plan. Esto, pese a que en diversos momentos de la administración en curso ambos actores han reconocido que han tenido lugar cambios relevantes en el entorno en el cual se gestó originalmente el Plan (durante 2013).

“Yo considero que el esfuerzo que se hace desde la SEPAF, marcadamente en la Subseplan y sus direcciones generales, tendría que dársele un mayor reconocimiento y peso. Las discusiones que se tienen al interior del MIDE Lab, por ejemplo, muestran que sí hay voluntad por impulsar un ejercicio ordenado y con sentido estratégico de toda la maquinaria gubernamental. Pero luego, la dinámica política, los políticos ‘chapulines’ arruinan todo y se tiene que volver a empezar, a explicarles desde el principio el por qué y el cómo de los indicadores” (Entrevista #6 a profesor-investigador universitario).

- ✓ De igual forma, han apoyado en contextos específicos definiciones de políticas y programas que aún cuando se alejan de lo establecido en el Plan, contribuyen a un esquema de Gobernanza amplio y consistente. Esto ha sido particularmente evidente en situaciones dominadas por circunstancias extremas o por la necesidad de aplicar criterios de carácter sectorial o coyuntural, como las que han caracterizado la elaboración y publicación de los Programas Sectoriales y Regionales. En este sentido, las opiniones recabadas en las entrevistas y reuniones llevadas a cabo coinciden con lo señalado tanto por Ruiz-Porras *et.al.* (2014) como por otros estudios evaluativos (Rodríguez y Saavedra, 2011; PED, 2011) en términos de que es sumamente frecuente que las prioridades que los gobiernos establecen de manera forma y en sus ejercicios

de planeación no se corresponden con las que son atendidas en la gestión cotidiana a lo largo de los meses y años de cada administración.

- ✓ En segundo lugar, y marcando un contraste relativo respecto a la postura de los actores centrales antes referidos, están las dependencias y organismos que conforman la Administración Pública Estatal. En estos casos, el apoyo hacia la vigencia y pertinencia del Plan se ha trasladado a un segundo nivel –expresado como el Segundo Círculo en el Gráfico-. Como ya se apuntó antes, una buena parte de las dependencias estatales (las Secretarías de Gobierno) manifiestan una distancia relativa hacia el pleno cumplimiento de los objetivos señalados en el Plan, por considerar que aún cuando establecen escenarios adecuados y pertinentes para el desarrollo de la economía y la sociedad jaliscienses, no aluden con la debida precisión a los problemas y medios específicos de los contextos sectoriales en los que ellas actúan. Este posicionamiento es más claro en las dependencias que ya publicaron sus programas sectoriales (SEMADET, SEDECO, SEDIS, entre otras).

“Yo veo que hay dependencias que tienen un dinamismo propio, que basan sus decisiones en lo que los sectores requerimos continuamente. Ciertamente, eso podría estar afectando la vigencia del Plan Estatal de Desarrollo, pero no veo por qué eso ha de ser un problema... Yo considero que las necesidades se generan cada día y no en un plan que tenga que ser intocable... A mí me gusta el PED, pero no creo que sus objetivos deban ser ley o estar escritos en piedra” (Entrevista a Director de Maquiladora).

- ✓ En tercer lugar, por lo que toca a los actores de la Sociedad Civil es importante destacar su papel como factores que equilibran y establecen un panorama diverso respecto a la valoración social general del Plan. Están, por una parte, los actores sociales que se muestran preponderantemente a favor del Plan, pero manteniendo una postura crítica e independiente. Es el caso del CESJAL y de una buena parte de las cámaras de comercio e industria. En el caso del Consejo Económico y Social de Jalisco, éste se ha mantenido cercano a la observancia de los objetivos generales definidos en las seis dimensiones que incluye el Plan, pero remarcando los cambios de contexto y prioridades que han venido teniendo lugar en la primera mitad de la actual administración. Las cámaras de industria y comercio, por su parte, tienden a mostrar posturas asentadas mas bien en enfoques sectoriales que las llevan a un segundo –y hasta un tercer- nivel de posicionamiento respecto del Plan.

Por otra parte, están los actores sociales que muestran o bien posturas críticas y parcialmente contrarias a la vigencia y validez del Plan como la mejor definición del desarrollo para Jalisco (ONG y universidades), o tienden a posicionarse hacia la zona de indiferencia por considerar que sus intereses están más bien fuera del alcance del cumplimiento de los objetivos y dimensiones del Plan (como tal parece ser el caso de los medios de comunicación locales).

- ✓ Finalmente, parece oportuno valorar las posturas (no explícitas) de algunos actores sociales cuya relevancia no es de tipo institucional, pero que inciden en la forma en que el Plan es percibido por la población y los medios de comunicación. Se trata de los actores presentados como contrarios al Plan en el Gráfico #8 (parte baja en color gris). Si bien no caben ser considerados formalmente como actores, sino más bien como factores de influencia –“factores reales” en la terminología de Falcao y Fontes (1999)-, representan elementos que por contraste o referencia ponen en entredicho la vigencia parcial o total del Plan.

De acuerdo a lo que manifiestan actores específicos y una buena parte de lo publicado por los medios de comunicación entre marzo de 2013 y noviembre de 2015, la persistencia de fenómenos de gran resonancia social en materia de inseguridad y el limitado impacto que tienen las medidas oficiales encaminadas a combatir la ilegalidad en el comercio y la informalidad económica contribuyen a un relativo desdibujamiento o desplazamiento del Plan como una adecuada definición de objetivos públicos y estrategias de actuación gubernamental (ver ilustración).

Home / featured / Sin avances, el combate al comercio informal en Jalisco



Sin avances, el combate al comercio informal en Jalisco

en featured, JALISCO, ZONA METROPOLITANA 3 enero, 2015
Comentarios desactivados Sin avances, el combate al comercio informal en Jalisco 10 Visitas

Durante el 2014 se registró una mínima cantidad de comerciantes informales que decidieron incorporarse al régimen fiscal. El Presidente de la COPARMEX José Medina Mora Icaza informó que a través de los nuevos lineamientos fiscales, este sector puede pagar la carga de impuestos de manera gradual.

Sin embargo, señala que la invitación a la formalidad se debe de realizar en conjunto con todas las instancias involucradas con mayor difusión.

Fuente: <http://www.1070noticias.com.mx/sin-avances-el-combate-al-comercio-informal-en-jalisco/>
Consultada el 15 de noviembre de 2015.

Por ello, parece necesario considerar en la evaluación del Plan la influencia no directa, no intencionada de estos factores y sus fenómenos asociados. Como resulta obvio señalar, este mapa de actores plantea una serie de cuestiones que tendrían que ser abordadas al momento de que se actualice el contenido y alcances del Plan, en cumplimiento a la normatividad vigente. Cuestiones que, en otro sentido, son de elevado interés ciudadano por el efecto que podrían tener en las expectativas de ciertos sectores sociales.

Estas cuestiones se refieren, por un lado, a las implicaciones de la existencia de los dos núcleos de impulso administrativo o de gestión ya varias veces comentados. La situación resultante es que el Plan adquiere el carácter de marco de referencia general, alejándose de los procesos de gestión y diluyendo su influencia efectiva en la consecución de objetivos y metas de desarrollo y bienestar que fueron su razón de ser y principal fuerza impulsora. Por otro lado, están las potenciales desviaciones y desajustes que derivan de la persistencia de problemas sociales y económicos que van adquiriendo configuraciones distintas a las previstas en el diagnóstico original del Plan (y de casi cualquier instrumento de diagnóstico o prospectiva pública).

Estas reconfiguraciones constantes sirven como evidencia y base argumental para las posturas que los actores privados y sociales identificados en el mapa de actores sostienen respecto del estado que muestra el desarrollo estatal. Tales posturas pueden llevar potencialmente a demandas y planteamientos hacia el Gobierno Estatal que igualmente afecten la centralidad y vigencia del Plan como el principal orientador de la acción pública en Jalisco.

De acuerdo con los testimonios recogidos de algunos líderes de opinión, las posturas sociales podrían decantarse en dos direcciones posibles: hacia demandar una mayor apertura del Gobierno Estatal, en términos de aceptar demandas de atención específica hacia las cuales canalizar recursos y apoyos, aún cuando no figuren en las actuales prioridades gubernamentales o públicas; o bien, hacia la adopción de un enfoque contingente en el que la agenda pública pueda ser continuamente ajustada para abordar las necesidades y situaciones que vayan surgiendo a lo largo de los meses de cada ejercicio presupuestario. En cualquier caso, el desplazamiento del Plan y sus prioridades sería un efecto inevitable.

“Si entiendo bien su pregunta, ¿cómo veo el futuro?... pues la verdad difícil y no por culpa de los jaliscienses o del gobierno estatal... El mentado entorno internacional nos está pasando por encima... Respecto a qué cambios yo considero necesarios... pues está claramente la cuestión fiscal... pero más concretamente tendrían que hacerse ajustes a las prioridades establecidas... Claro que habría que convocar a la gente, pero no por los mismos medios, pues es muy costoso y lleva mucho tiempo... yo creo que el Gobernador debería decir.. a ti secretario te tocan estas organizaciones, habla con ellos, fijen prioridades y denle pa’ adelante... Ya cuando termine la administración se verá si los mentados objetivos del milenio nos sirvieron de algo o no...” (Entrevista a Director de Maquiladora).

Del conjunto de factores y elementos de análisis considerados hasta este punto es factible derivar una valoración de conjunto sobre el PED como instrumento central de planeación en el estado. Esta consideración, aún cuando pueda insistir en la importancia de la planeación y su influencia en la creación de riqueza y bienestar, ha de reconocer que se ve afectada por lo que ocurre en los procesos y etapas posteriores dentro de la gestión pública a nivel estatal y municipal.

Es decir, que la planeación se ve alterada en su impacto y “centralidad” por la influencia de los cambios de naturaleza política y social que inevitablemente ocurren en las operaciones cotidianas de gobiernos, unidades administrativas, empresas y organizaciones civiles. Es por ello, que la vigencia del PED a mitad de la administración 2013-2019 ha de resumirse de forma crítica y sintética a fin de identificar las medidas de ajuste y corrección que tendrían que aplicarse en lo que resta del actual periodo de gobierno. Hacia ese propósito se dedica el último apartado de este informe.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En virtud de lo discutido hasta este punto, y una vez que se han substanciado las partes más generales de la evaluación, corresponde ahora plantear las principales conclusiones y recomendaciones.

A. CONCLUSIONES

1° Aunque el Plan mantiene su preeminencia como el principal instrumento de planeación a nivel estatal, el hecho de que haya dos lógicas administrativas al interior del Gobierno –una centrada en la visión de conjunto, y otra conformada por las visiones sectoriales e institucionales- hace necesario repensar la orientación estratégica de todo el Sistema de Planeación Democrática plasmado en la Ley de la materia y sobre el que hay muy pocas referencias concretas. Esta reorientación estratégica tendría que partir del reconocimiento de los riesgos de desplazamiento conceptual y técnico que se perciben en el corto plazo y que llaman a la incorporación de ajustes en los instrumentos de monitoreo y seguimiento, antes que en la redefinición de objetivos, indicadores o metas.

No puede perderse de vista el tema de si el PED es o no un “instrumento de Estado”. En tal sentido, y por lo evidenciado durante la evaluación, la respuesta a la interrogante tendría que darse a varios niveles y considerando diversos criterios. De un lado, los niveles de consistencia que muestra y la adecuada integración de definiciones tan complejas como los Objetivos del Milenio y un tablero de indicadores sólido (MIDE) lo ubican como una herramienta de planificación y seguimiento de acciones de primer nivel. Por otro, el hecho de que su visión no se replique en todos los niveles administrativos del Gobierno limita fuertemente su carácter más estratégico y lo ubica más bien como una herramienta táctica.

2° Durante 2016, una parte significativa de los Programas Sectoriales comenzarán a aportar datos y resultados al MIDE y al cumplimiento de objetivos de interés general para el Gobierno del Estado. En la misma medida, el Plan podría generar evidencias semejantes. La actualización del Plan ofrece la singular oportunidad para propiciar una mayor convergencia entre las visiones asentadas en los Programas Sectoriales y la de las 6 dimensiones del desarrollo estatal.

3° Una de las mayores fortalezas del Plan reside en la importante proyección de que han gozado sus instrumentos de monitoreo y seguimiento dentro y fuera de Jalisco. Este atractivo puede constituir un medio de gran valor y utilidad para acercar las posturas de las dependencias estatales hacia definiciones de objetivos e indicadores de desempeño que ya se encuentran en el Plan y que se podrían ver beneficiadas con una traducción operativa más detallada y en consonancia con las rutinas y dinámicas institucionales de las Secretarías y los organismos públicos.

El reto esencial se encuentra en mantener al PED como un instrumento vigente de planeación, gestión y evaluación por y para resultados de desarrollo. Para ello, es necesario que se fortalezcan sus vínculos hacia los niveles medios y bajos de las dependencias y entidades y, sobre todo, hacia la población y sus estructuras organizativas: cámaras, empresas, ONG, sindicatos, barrios, escuelas, universidades, comités de colonia y los propios esquemas creados por la aplicación de programas públicos (e.g. padrones de beneficiarios).

De ahí que tengan que señalarse algunas recomendaciones a partir de los hallazgos de esta evaluación, además de lo que pueda resultar de la valoración crítica de los mismos.

B. RECOMENDACIONES

1. Sustituir las referencias a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) por los Objetivos del Desarrollo Sostenible, con el objeto de orientar los esfuerzos hacia el cumplimiento de la nueva agenda global de desarrollo.
2. Ampliar las oportunidades de concatenación entre el Plan, los planes regionales y los planes municipales de desarrollo, especialmente los correspondientes a las Áreas Metropolitanas.
3. Incorporar en los instrumentos de implementación, en colaboración con todas las dependencias estatales, herramientas que hagan más efectiva la relación entre los indicadores de desarrollo y los indicadores de desempeño.
4. Revisar, en colaboración con todas las dependencias estatales, los criterios de definición de los programas de carácter transversal para identificar posibles ajustes o adiciones.
5. Hacer una revisión cuidadosa de los tiempos y pasos para la confección y publicación del PED, los programas sectoriales, especiales y regionales, con el objeto de evitar la superposición de los procesos de planeación y los de gestión.
6. En los informes de ejercicio del gasto, vincular la información presupuestal a los indicadores de desarrollo y de desempeño.

7. Mejorar la claridad del lenguaje empleado en el PED y sus diversos instrumentos (programas, indicadores, evaluaciones), utilizando visiones y conceptos más usados por los ciudadanos.
8. Incluir en los diagnósticos y en las dimensiones del desarrollo estatal las referencias a todos aquellos poderes y entes públicos y privados que tienen influencia o cuentan con facultades para participar en la construcción del Plan, y dotarle de esta manera un mayor carácter de documento de Estado.
9. Incluir en los instrumentos y herramientas de implementación mecanismos que aseguren la coordinación efectiva de acciones entre dependencias públicas y actores privados y sociales.
10. Desarrollar de manera más precisa los mecanismos de coordinación intergubernamental entre dependencias del Gobierno Estatal, y entre éstas y los gobiernos municipales en materia de planeación y evaluación.
11. Ampliar los medios y pautas de difusión de la información contenida en el Plan, en los Programas y en los sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación.
12. Vincular los mecanismos de participación y consulta experta que existen en MIDE para la actualización de los diagnósticos generales del desarrollo estatal (las 6 dimensiones).
13. Realizar un análisis situacional respecto del estado que guarda el proceso de consolidación interna de las dependencias estatales creadas en marzo de 2013 y aplicar medidas para su fortalecimiento.
14. Incluir mecanismos de ajuste y salvaguarda de los objetivos, metas e indicadores del Plan para situaciones de crisis o cuando las condiciones del desarrollo sufran modificaciones substanciales.

REFERENCIAS UTILIZADAS

- 1) Dahler-Larsen, Peter (2007). "¿Debemos evaluarlo todo? O de la estimación de la evaluabilidad a la cultura de la evaluación", en Evaluación de políticas públicas. Mayo-junio 2007, n° 836. ICE. Madrid. Páginas 93-104.
- 2) Divip, A.C. (2004). "Análisis de actores críticos". México, DIVIP (Material de trabajo).
- 3) España. Gobierno de Navarra (2013). "Protocolo de evaluabilidad de las políticas públicas en la Comunidad Foral de Navarra". Pamplona, Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra. 42 p.
- 4) España. MAP (2003). Guía de autoevaluación para la administración pública. Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas. 237 pp.
- 5) Falcao Martins, Humberto y Joaquim Rubens Fontes F. (1999), "¿En quién se pone el foco? Identificando 'stakeholders' para la formulación de la misión organizacional", en Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 15 (octubre 1999). 18 p.
- 6) Fenstein, Osvaldo (2007). "Evaluación pragmática de políticas públicas", en Revista del ICE, no. 836 (mayo-junio); p. 19-31.
- 7) INDEXA de México, S.C. (2014). "Proyecto de evaluación sobre la Incidencia del Plan Estatal de Desarrollo (PED) del Estado de Jalisco". Zapopan (Cuarto entregable del proyecto encargado y financiado por el CESJAL con recursos del PNUD), 257 pp.
- 8) Jalisco. CESJAL (2009). El Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030. Una evaluación autónoma y ciudadana. Guadalajara, CESJAL. 236 p.

- 9) Jalisco. Gobierno del Estado (2015). Segundo Informe de Gobierno, Mtro. Jorge Aristóteles Sandoval Díaz. Anexo Informe de Programas Presupuestarios Tomo III. Guadalajara, Secretaría General de Gobierno. 156 p.
- 10) Jalisco. Gobierno del Estado (2013). Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033. Resumen Ejecutivo. Guadalajara, Secretaría General de Gobierno. 159 p.
- 11) Jalisco. Gobierno del Estado (2012). "Integración del programa operativo anual". Documento de trabajo de la Secretaría de Finanzas, 35 láminas.
- 12) Jalisco. Gobierno del Estado (2012a). "Informe integral de evaluación del PED 2030". Guadalajara, Secretaría de Planeación. 45 p.
- 13) México. CONEVAL (2007). "TR1: Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Consistencia y Resultados". México, SHCP-CONEVAL-SFP. 12 páginas. Disponible en <http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/evalmon/906.pdf> (Consultado el 12 de octubre de 2015).
- 14) Murrieta Cummings, Patricia (Coord.) (2015). Agendas globales de desarrollo y las políticas públicas en Jalisco. Guadalajara, Laboratorio de Estudios Económicos y Sociales. 491 pp.
- 15) ONU (2010). Objetivos de Desarrollo del Milenio. El progreso de América Latina y el Caribe hacia los ODM. Desafíos para lograrlos con igualdad. Santiago de Chile, CEPAL. 417 pp.
- 16) Ospina, Sonia; Nuria Cunill Grau and Ariel Zaltsman (2004). "Performance evaluation, public management improvement and democratic accountability", en Public Management Review, Volume 66, Issue 2 (June 2004); pp. 229–251.
- 17) Rodríguez Vera, R. Alfonso y Gustavo Saavedra (2011). "La participación social en el ordenamiento territorial. Participación o representación un dilema legal y

- metodológico”, en Aguilar Robledo, Miguel, *et.al.* Ordenamiento territorial y participación social; problemas y posibilidades. México, UNAM-INE; pp. 241-269.
- 18) Ruíz-Porras, Antonio, Nancy García-Vázquez y Luis R. Espinoza-R. (2014). “Planeación y asignación de transferencias en los municipios de Jalisco 2005-2012”, en Economía y Sociedad. Vol. XVIII, número 31; pp. 17-35.
- 19) Sebastián, Luis de. “Análisis de involucrados” (Stakeholder Analysis). [s.p.i.] 85 p.
- 20) Serra, Albert (2007). “Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público”. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Latinoamericano para el Desarrollo.
- 21) Villalobos, Alberto (2010). El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: Una Propuesta para los Gobiernos Locales. México, INAP.
- 22) Zall Kussek, Jody y Ray C. Rist (2005), Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados. Bogotá, Banco Mundial y Mayol Ediciones. 263 pp.

ANEXOS

A. Herramienta metodológica para evaluar la alineación de programas sectoriales

B. Cuestionario para entrevistas en profundidad a implementadores y actores clave

C. Entrevistas a actores clave del PED Jalisco 2013-2033

D. Estado de los indicadores del MIDE (a diciembre de 2015)

A. HERRAMIENTA METODOLÓGICA PARA EVALUAR LA ALINEACIÓN DE PROGRAMAS SECTORIALES



“EVALUACIÓN DEL PLAN ESTATAL DE
DESARROLLO DE JALISCO 2013-2033”
(Octubre – diciembre de 2015)



GUÍA METODOLÓGICA PARA EL ANÁLISIS DE CONSISTENCIA DE PROGRAMAS SECTORIALES¹ *Análisis del grado de alineación respecto del PED Jalisco 2013-2033*

Indicaciones (para el evaluador): La guía pretende servir como apoyo para el análisis de consistencia de los programas sectoriales emitidos por las dependencias y organismos del Gobierno de Jalisco 2013-2019 respecto de los objetivos, metas y alcances del Plan Estatal de Desarrollo de Jalisco 2013-2033, en tanto instrumento central de planificación. La guía se compone de tres secciones o apartados, cada uno dedicado a un nivel de análisis específico: estratégico de objetivos, consistencia diagnóstica, y pertinencia de indicadores. En cada apartado se incluyen las orientaciones que se deben aplicar durante la revisión de los programas y se ofrecen preguntas tipo para apoyar la identificación de evidencias. Corresponde al analista presentar de forma organizada sus hallazgos y formular sus principales conclusiones, señalando el grado en que cada programa –o conjunto de programas– se vincula con el PED Jalisco 2013-2033 y reproduce o retoma sus definiciones (nivel de alineación).

Nivel I: Objetivos y metas. - en este primer de análisis se pretende establecer el nivel de relación que guarda la relación de objetivos y metas de cada programa sectorial respecto de las propuestas contempladas por el PED Jalisco en la o las dimensiones del desarrollo en las que se inscribe el programa sectorial en cuestión. Este análisis debe servir como base inicial para el resto de los componentes.

Las preguntas tipo a utilizar son las siguientes:

- ¿Cuántos objetivos contempla el Programa y a qué tipo de metas se refieren?
- ¿El Programa incluye/retoma/aplica los objetivos de la dimensión de desarrollo del PED 2013-2033 que le corresponde? Si lo hace, indicar en qué medida o porcentaje
- ¿El Programa incorpora de manera explícita los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)?, y si lo hace ¿considera o replica la forma en que los utiliza el PED 2013-2033?

Nivel II: Consistencia del diagnóstico. - este análisis de tipo comparativo se orienta a identificar las inevitables diferencias que presenta el diagnóstico base del Programa respecto del que sustentó la emisión del PED 2013-2033. Estas diferencias son inevitables por la distancia temporal que existe entre la elaboración del PED (primer año de gobierno) y las de los programas sectoriales (durante el segundo año de cada administración). El analista debe establecer en qué medida se dieron cambios significativos en el contexto que rodeó la elaboración del Programa respecto del PED 2013-2033, y si esos cambios explican o justifican las diferencias entre diagnósticos o si se trata de otro tipo de factores.

Las preguntas tipo a utilizar son las siguientes:

- ¿Cuáles son los principales problemas a resolver que identifica el Programa y qué tipo de soluciones o medidas propone?
- ¿El Programa retoma el diagnóstico del PED 2013-2033 en la dimensión del desarrollo que le corresponde? Si es así, indicar en qué medida u objeto (tipo de problemas, tipos de soluciones)
- ¿El Programa aborda cuestiones o temas no considerados en el diagnóstico del PED 2013-2033? De ser así, ¿son cuestiones o problemas nuevos?

Nivel III: Indicadores y medios de verificación.- el último nivel de análisis se refiere a los indicadores seleccionados para medir el cumplimiento del Programa y su grado de consistencia respecto a los incluidos en el PED 2013-2033. En esta parte del análisis se espera producir evidencias sobre el grado de vinculación que existe entre el PED y el Programa a la hora de identificar las cifras y datos que deben servir para medir el cumplimiento de objetivos y metas, y la obtención de los resultados y los impactos deseados y esperados.

Las preguntas tipo a utilizar son las siguientes:

- *¿Cuántos indicadores contempla el Programa para la medición de sus objetivos, resultados e impactos? ¿Cuántos tipos de indicadores se incluyen?*
- *¿Los indicadores del Programa coinciden con los del PED 2013-2033? ¿son los mismos o son semejantes?*
- *¿Cuál es la temporalidad de medición de los indicadores del Programa? ¿se limitan al periodo de gobierno (2013-2019) o tienen un horizonte temporal más amplio?*
- *¿Las fuentes o medios de verificación de los indicadores del programa coinciden con los del PED 2013-2033? Si es así, ¿en qué medida y para qué tipo de indicadores?*



* La Guía fue elaborada por José de J. Sosa L., Diana L. Brito J. y Juan Mario Martínez de DIVIP, A.C. a partir de diversos materiales públicos y de la experiencia obtenida en la implementación de diversos proyectos. Para mayores detalles puede visitarse la página <http://www.divip.com.mx>

B. CUESTIONARIO PARA ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD A IMPLEMENTADORES Y ACTORES CLAVE



“EVALUACIÓN DEL PLAN ESTATAL DE
DE ARRULLO DE JALISCO 2013-2033”
(Octubre - diciembre de 2015)



GUIÓN DE ENTREVISTA A IMPLEMENTADORES Y ACTORES CRÍTICOS*

Indicaciones para el entrevistador: El propósito de la ENTREVISTA es obtener información sobre las percepciones dominantes en torno al grado de vigencia, la utilidad y la pertinencia del Plan Estatal de Desarrollo de Jalisco 2013-2033, entre implementadores públicos, actores sociales y líderes de opinión. El Guión ofrece una estructura general de preguntas que van de lo general a lo particular, y considera los elementos centrales de la estructura del PED. Se estima que la duración de la entrevista sea de 45 minutos aproximadamente. Se sugiere iniciar la entrevista indicando al entrevistado que el interés principal es obtener sus opiniones fundamentadas sobre el Plan como instrumento orientador del proceso de desarrollo.

I. Planteamiento de la cuestión.- en la primera parte de la entrevista se busca identificar el nivel de conocimiento que tiene el entrevistado sobre el PED 2013-2033, de su estructura general y de los propósitos que tuvo al momento de su publicación en 2013.

Las preguntas guía a utilizar son las siguientes:

- ¿En qué condición conoció la versión actual del Plan Estatal de Desarrollo de Jalisco (en lo sucesivo el PED)? ¿Cuál fue su opinión/valoración inicial? (fue publicado en 2013 y contó con dos versiones: General y Ejecutiva)
- ¿Qué opinión le merece que el PED sea un plan para el desarrollo general del estado de Jalisco, distinto al Plan del Poder Ejecutivo (el plan del gobierno en turno)? En su opinión, ¿es clara la diferencia entre ambos documentos?, ¿sirve para algo?
- ¿Conoce las seis dimensiones del desarrollo que el PED plantea? (ver tabla adjunta), ¿considera usted que cubren adecuadamente los diferentes ámbitos y problemas del desarrollo del estado?
- ¿Está al tanto de que el PED en su versión actual contempla un nuevo enfoque sobre el desarrollo que incluye, por un lado, la definición objetiva y subjetiva; y por otro, la individual y la colectiva? Desde su punto de vista, ¿esta formulación da una mayor capacidad al Plan para ser un instrumento efectivo de promoción del desarrollo y el bienestar? (mostrar gráfico adjunto)
- ¿Sabe usted que el PED 2013-2033 incluye un sistema integral de indicadores, que distingue entre indicadores de desarrollo e indicadores de desempeño? ¿qué opinión le merecen estos indicadores?

II. Contexto y situación.- La sección se centra en extraer la visión del entrevistado sobre la situación que rodea al PED al inicio del tercer año de la actual administración.

Las preguntas guía a utilizar son las siguientes:

- ¿Cree usted que el contexto estatal ha cambiado lo suficiente para considerar que el PED se ha agotado o que ha sido superada su visión? En caso de respuesta negativa, ¿qué hace que el PED siga siendo válido/vigente?
- ¿Identifica usted algún factor o fenómeno que en los últimos 12 meses haya producido cambios lo suficientemente relevantes para justificar una revisión y adecuación a los objetivos, metas o indicadores del PED 2013-2033?
- Hasta finales de 2105 se han publicado 22 programas de carácter sectorial o especial, ¿percibe usted que existe una relación clara (más allá de la obvia relación legal) entre estos programas y lo planteado en las seis dimensiones de desarrollo del PED?
- ¿Conoce todos o alguno de los 12 programas regionales de desarrollo que fueron publicados por el Gobierno Estatal? ¿Cuál diría usted que es la relación entre esos programas y el PED?

© DIVIP, AC Zapopan, Jalisco 2015

III. Efectos, resultados e impactos.- en esta sección se pretende obtener información sobre la forma en que el entrevistado percibe que el PED 2013-2033 ha sido aplicado a los procesos de gobierno, de implementación de políticas públicas, y de vinculación con los sectores privado y social del estado.

Las preguntas guía a utilizar son las siguientes:

- *En su opinión ¿cuál ha sido la mayor utilidad del PED 2013-2033 a lo largo de los primeros años de la actual administración estatal?*
- *¿Cree usted que el PED ha servido para mejorar las relaciones Gobierno-Sociedad Civil o Gobierno-Sector Privado?*
- *¿Cuáles destacaría usted como los principales logros o efectos del PED en la situación que actualmente caracteriza a Jalisco, sus regiones y municipios?*
- *¿Identifica usted algún cambio político, económico o social relevante ocurrido en los últimos doce meses que guarde alguna relación con lo definido y proyectado en el PED 2013-2033? En caso de respuesta afirmativa, ¿en qué consiste esa relación entre el cambio y el PED?*

IV. Ajuste y reorientación.- el cierre de la entrevista se debe concentrar en obtener información sobre el tipo de ajustes que tendrían que aplicarse al PED, desde la perspectiva del entrevistado.

Las preguntas guía a utilizar son las siguientes:

- *Existe la obligación legal del actual Gobierno Estatal de hacer una actualización del PED durante el tercer año de su administración (2016). A partir de lo que ha comentado usted hasta ahora, ¿cuáles cambios o adecuaciones considera que tendrían que aplicarse al documento?*
- *Los cambios a aplicar, ¿deberían involucrar una nueva consulta a la población y a los sectores productivos y sociales?*
- *¿Considera usted necesario que el PED sustituya las referencias a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) por otras a los nuevos Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS)?*
- *Específicamente, ¿qué cambios o recomendaciones sugiere para los siguientes apartados del Plan?:*
 - o *Marco conceptual y analítico (las 4 dimensiones del bienestar)*
 - o *Modelo de seguimiento y evaluación*
 - o *Diagnóstico por dimensiones:*
 - *Entorno y vida sustentable*
 - *Economía próspera e incluyente*
 - *Equidad de oportunidades*
 - *Comunidad y calidad de vida*
 - *Garantía de derechos y libertad*
 - *Instituciones confiables y efectivas*
 - *Temas transversales: igualdad de género y gobernanza ambiental*
 - o *Regiones y áreas metropolitanas*
 - o *Objetivos y estrategias*
 - o *Indicadores y metas*

* El Guión fue elaborado por José de J. Sosa L. y Diana L. Brito J. de DIVIP, A.C. a partir de diversos materiales públicos y de la experiencia obtenida en la implementación de diversos proyectos. Para mayores detalles puede visitarse la página <http://www.divip.com.mx>

C. ENTREVISTAS A ACTORES CLAVE DEL PED JALISCO 2013-2033

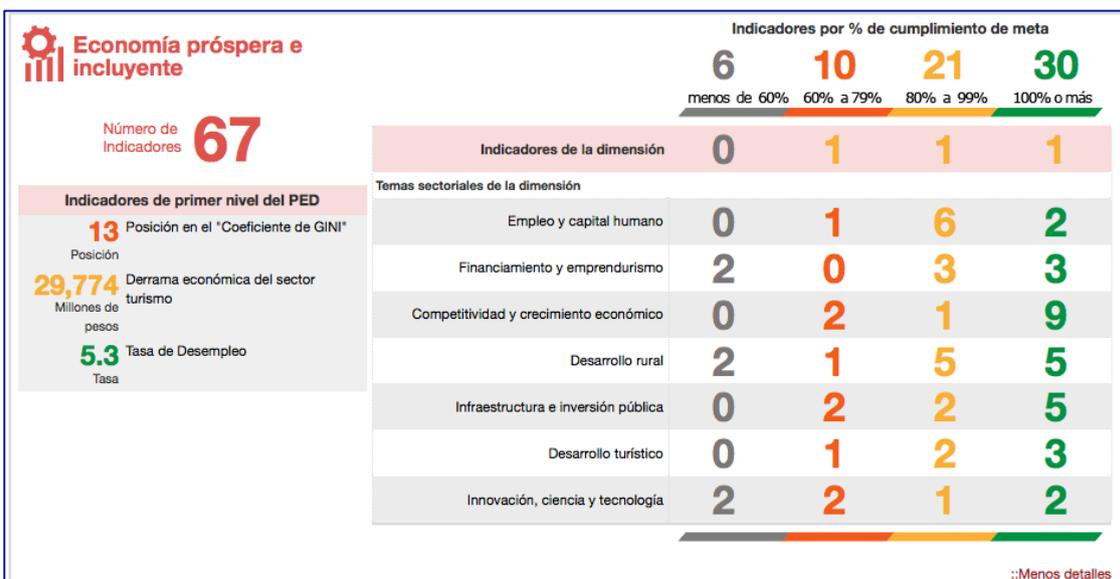
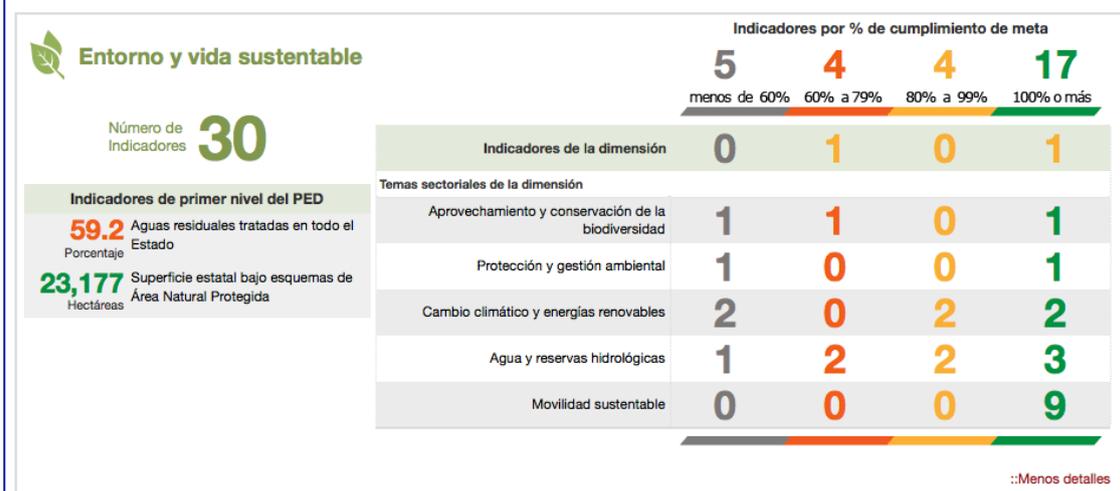
ENTREVISTA	FECHA	SECTOR	NIVEL JERÁRQUICO
# 1	20/10/2015	Gubernamental	Dirección General
# 2	20/10/2015	Gubernamental	Dirección General
# 3	20/10/2015	Gubernamental	Dirección de Área
# 4	04/11/2015	Empresarial	Empresario
# 5	04/11/2015	Empresarial	Director Maquiladora
# 6	06/11/2015	Académico	Profesor-investigador
# 7	09/11/2015	Académico	Profesor-investigador
# 8	09/11/2015	Social/OSC	Director OSC
# 9	11/11/2015	Gubernamental	Dirección General
# 10	11/11/2015	Social/OSC	Presidenta de Fundación
# 11	28/11/2015	Gubernamental	Titular Subsecretaría

Fuente: elaboración propia.

D. ESTADO DE LOS INDICADORES DEL MIDE (A DICIEMBRE DE 2015)



Indicadores por rangos de cumplimiento de meta (Se consideran sólo los indicadores que presentan actualización en 2015)





Equidad de oportunidades

Número de Indicadores **72**

Indicadores de primer nivel del PED

9.2 Grado promedio de escolaridad
Promedio

35.4 Población en situación de pobreza
Porcentaje

Indicadores por % de cumplimiento de meta

5 **2** **23** **42**
menos de 60% 60% a 79% 80% a 99% 100% o más

Indicadores de la dimensión	0	0	0	2
Temas sectoriales de la dimensión				
Pobreza y cohesión social	0	0	2	5
Grupos prioritarios	1	1	7	4
Migración	0	0	1	0
Salud y seguridad social	1	1	6	6
Educación	3	0	7	22
Vivienda	0	0	0	3

::Menos detalles



Comunidad y calidad de vida

Número de Indicadores **18**

Indicadores de primer nivel del PED

7 Localidades con denominación de "Pueblos Mágicos"
Localidades

16.2 Población que participa en programas de activación física
Porcentaje

Indicadores por % de cumplimiento de meta

0 **3** **5** **10**
menos de 60% 60% a 79% 80% a 99% 100% o más

Indicadores de la dimensión	0	0	0	2
Temas sectoriales de la dimensión				
Recreación y esparcimiento	0	1	1	1
Desarrollo cultural y creativo	0	0	2	1
Deporte	0	1	0	2
Hogar y cohesión comunitaria	0	1	2	4

::Menos detalles



Instituciones confiables y efectivas

Número de Indicadores **23**

Indicadores de primer nivel del PED

2 Posición de Jalisco en Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal
Posición

Indicadores por % de cumplimiento de meta

3 **3** **4** **13**
menos de 60% 60% a 79% 80% a 99% 100% o más

Indicadores de la dimensión	0	0	0	1
Temas sectoriales de la dimensión				
Participación ciudadana	0	2	1	1
Gobernabilidad democrática	1	0	0	2
Gobierno abierto y rendición de cuentas	1	0	0	0
Administración pública	1	1	2	6
Hacienda pública	0	0	1	3

::Menos detalles



Garantía de derechos y libertad

Número de Indicadores **55**

Indicadores de primer nivel del PED

31,375 Tasa de prevalencia delictiva por entidad federativa por cada cien mil habitantes

69.6 Percepción de inseguridad
Porcentaje

53.6 Incidencia delictiva del Fuero Federal por cada cien mil habitantes

8.7 Delitos del fuero común (por cada mil habitantes)
Averiguaciones previas

Indicadores por % de cumplimiento de meta

1 **8** **15** **31**
menos de 60% 60% a 79% 80% a 99% 100% o más

Indicadores de la dimensión	0	1	1	2
Temas sectoriales de la dimensión				
Seguridad ciudadana	0	3	4	14
Justicia y Estado de Derecho	0	3	8	11
Protección civil	1	0	1	4
Derechos humanos	0	1	1	0

::Menos detalles



Especial y Transversales

Número de Indicadores **5**

Indicadores por % de cumplimiento de meta

0 **0** **1** **4**

menos de 60% 60% a 79% 80% a 99% 100% o más

::Más detalles

Con autorización del CESJAL, el formato de este documento se homologó de acuerdo con los criterios de estilo institucional de SUBSEPLAN definidos para esta colección. El texto y los contenidos se mantienen como fueron entregados por su(s) autor(es).



PLANEACIÓN
ADMINISTRACIÓN
Y FINANZAS

Subsecretaría
de planeación
y evaluación

Subsecretaría de Planeación y Evaluación
Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas
Gobierno del Estado de Jalisco
Magisterio 1499, primer piso, colonia Miraflores C.P. 44270
Guadalajara, Jalisco, México.
<http://seplan.app.jalisco.gob.mx/biblioteca>



PLANEACIÓN
ADMINISTRACIÓN
Y FINANZAS

Subsecretaría
de planeación
y evaluación

