

## *Informe Diagnóstico de las Reglas de Operación 2014*

*Febrero de 2015*

*Policy Lab, SC*

*Dr. Oliver D. Meza*

*Consultor*

### **Resumen**

Este documento contempla exclusivamente el análisis de las Reglas de Operación (ROPs). Explica la metodología empleada, retoma la metodología del diagnóstico hecho el año pasado (2013) e incluye una serie de recomendaciones para los diagnósticos en el futuro (ver anexos). El reporte luego responde los cuestionamientos establecidos en los Términos de Referencia que dan origen al estudio de consistencia.



---

## *Informe Diagnóstico de las Reglas de Operación*

### **Contenido**

Introducción.....	3
Objeto de estudio.....	3
Metodología.....	3
Resultados generales.....	4
Nivel de institucionalidad y consistencia en las ROPs de programas públicos.....	7
Elementos normativos de fundamentación y motivación.....	7
Elementos de justificación e identificación: La teoría del cambio .....	8
Elementos de incidencia: Objetivos, alcances y procesos operativos.....	10
Elementos de difusión, transparencia y rendición.....	11
Programas del inventario de programas públicos para el bienestar que cumplen con las condiciones para elaborar y hacer públicas las Reglas de Operación en el 2015.....	12
Conclusiones generales del análisis de Reglas de Operación 2014.....	15
Anexos .....	16



## Introducción

La Subsecretaría de Planeación y Evaluación, a través de la Dirección General de Evaluación, hace un diagnóstico anual de las Reglas de Operación (ROPs) de los programas de gobierno del estado de Jalisco. El objetivo del diagnóstico es mejorar la elaboración e institucionalizar la práctica de realizar ROPs para programas de gobierno. Las ROPs cumplen objetivos de rendición de cuentas que son de suma importancia para el diseño, implementación y evaluación de los programas. En esta ocasión, la versión 2014 del estudio se promovió vía concurso de licitación pública y abierta. La empresa consultora asignada fue Policy Lab S.C.

El presente documento ofrece información correspondiente al *Diagnóstico de Reglas de Operación 2014*. Éste se encuentra dividido en 3 secciones. Primero se define el objeto de estudio y posteriormente se presenta la metodología empleada. Los resultados generales siguen a continuación. Posteriormente se ofrecen respuestas puntuales a los señalamientos hechos por la Dirección General de Evaluación de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación, a través de los Términos de Referencia con número 0166-00.

## Objeto de estudio

El principal objeto de estudio son las Reglas de Operación de los programas de gobierno. En la mayoría de los casos una ROP sirve para más de un programa de gobierno. En este caso se calificó únicamente una ROP. Aunque el objeto de estudio son las ROPs, en algunas secciones del documento se hace referencia a los programas o a las dependencias asociadas con estos instrumentos.

## Metodología

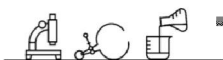
Como parte del Estudio de Consistencia Global para la Agenda de Gobierno del estado de Jalisco, se realizó un diagnóstico aplicado a las reglas de operación. Se tomaron 46<sup>1</sup> reglas de operación y se analizaron con respecto a la existencia y calidad de los siguientes conjuntos de elementos:

1. Presentación y antecedentes (19)
2. Objetivos generales y específicos (8)
3. Lineamientos generales (13)
4. Beneficiarios (40)
5. Instancias participantes (11)
6. Operación fiduciaria (7)
7. Mecanismos de seguimiento y evaluación (9)
8. Difusión y transparencia (9)
9. Quejas y denuncias (4)

Cada sección enlista una serie de criterios que los investigadores buscaron en las reglas de operación y calificaron de acuerdo a niveles de suficiencia y/o de acuerdo a la existencia o no del elemento en cuestión (ver sección de anexos para conocer la parrilla de preguntas, puntajes por elemento y comentarios al respecto). El puntaje máximo para cada sección es el número entre paréntesis señalado al final del nombre de sección. El puntaje máximo es de 120 puntos. La

---

<sup>1</sup> Iniciamos analizando 46 instrumentos consistente con la solicitud de la DGE de SUBSPLAN. El universo final de reglas de operación fue de 37. La primera sección de anexos explica los detalles de la selección.



calificación se hizo por sección tomando el porcentaje de puntos logrados en cada una. La calificación final es el promedio resultante de las secciones.

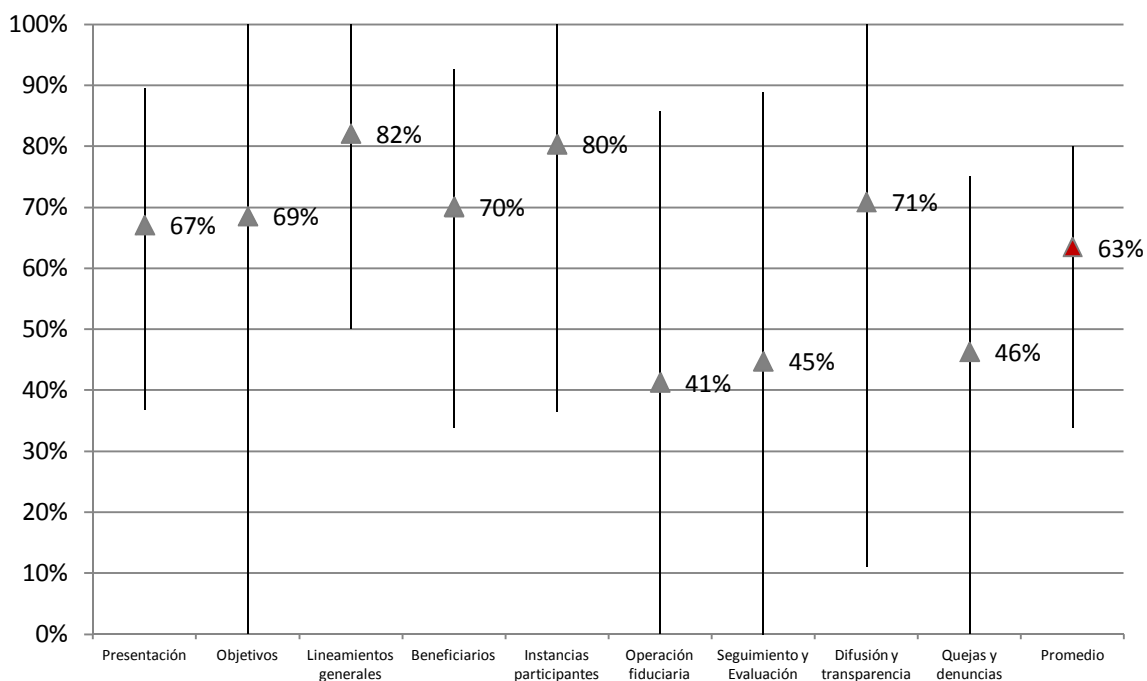
Dos evaluadores participaron en la calificación de las ROPs. Al finalizar el proceso de evaluación se tomaron los promedios que ambos evaluadores otorgaron. En caso de haber discrepancias graves entre observadores se realizó un proceso de discusión para asignar la calificación final.

## Resultados generales

Los resultados son los siguientes. Se clasificaron nueve secciones de las ROPs y se asignó una calificación promedio para cada ROP de programa. La calificación promedio general es 63 por ciento con una máxima de 80 y una mínima de 34 por ciento. Las secciones de Lineamientos Generales e Instancias Participativas son las mejor calificadas (82 y 80 por ciento respectivamente).

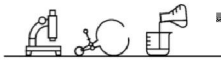
Las secciones permiten observar variaciones importantes. La sección de Objetivos por ejemplo tuvo casos que lograron el 100 por ciento mientras que otras fueron calificadas con 0. Las secciones de Difusión y Transparencia, Operación Fiduciaria, y Seguimiento y Evaluación reflejan amplias variaciones. Por el contrario las secciones Presentación y Lineamientos Generales son las que menor variación tienen.

**Figura 1. Calificaciones por sección (Promedios, Máximos y Mínimos)**



*Fuente: Elaboración propia con base en la valoración de ROP 2014.*

El análisis de los promedios es el siguiente. La tabla 1 registra la calificación promedio por ROP, y se distinguen las diez con mejor calificación y las diez con menor calificación. Cabe señalar



que SEDIS tiene, entre las primeras diez mejores, ocho lugares. Entre las ROPs con menor calificación, la distribución por dependencia es más diversa. La única dependencia que se repite en este listado es la SEJ.

**Tabla 1. Diez ROPs con mayor y menor calificación**

Dependencia	Programa	Promedio
<b>Mayor calificación</b>		
DIF Jalisco	DESAYUNOS	80%
SEDIS	AOSC	79%
SEDIS	BIENEAMPD	79%
COEDIS	ASBIEN	79%
SEDIS	AAM	78%
SEDIS	MJF	77%
SEDIS	BECASIN	77%
SEDIS	MOCHILAS	76%
SEDIS	Bienevales	75%
SEDIS	PCXFAM	73%
<b>Menor calificación</b>		
SEJ	BECASHM	55%
SECTUR	PRODIET	55%
SIOP	FOCOCI	54%
SEDECO	JCOMPETITIVO	53%
SEJ	VXJ	50%
SIOP	RIU	50%
SEJ	BECASBN	48%
SEDER	AGSL	45%
SEDIS	FISE	44%
COECYTJAL	PROPIN	34%

*Fuente: Elaboración propia con base en la valoración de ROP 2014.*

Es importante mencionar que la distribución de calificaciones no es uniforme. Las ROPs que obtienen un puntaje arriba de 65 por ciento aproximadamente, presentan diferencias menores entre sí. Las ROPs que se ubican por debajo de este nivel presentan caídas importantes.

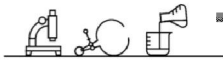
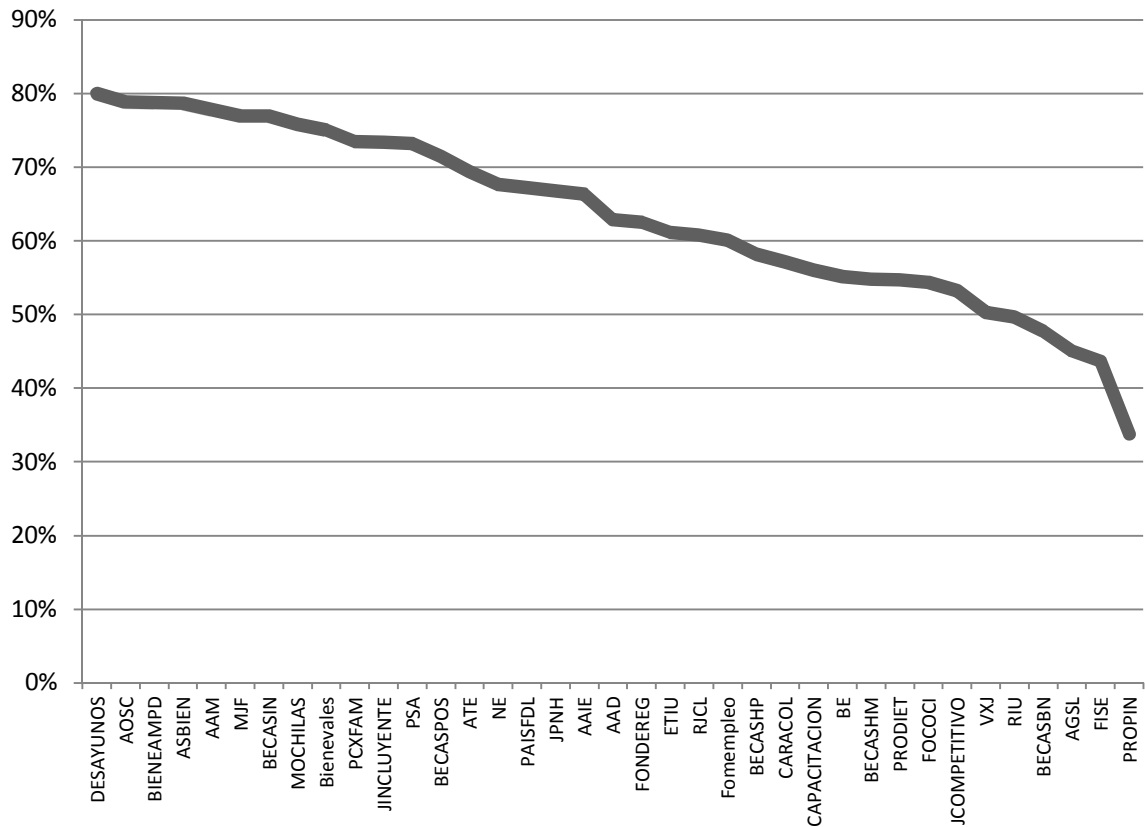


Figura 2. Distribución de ROPs



Fuente: Elaboración propia con base en la valoración de ROP 2014.

Lo anterior responde en parte a la dependencia que produce el conjunto de ROPs. COEDIS reporta haber obtenido la mayor calificación con una ROP elaborada mientras que SEDIS, por ejemplo, reporta haber hecho 13 ROPs obteniendo una calificación promedio de 72 por ciento. Las demás dependencias obtienen menor puntaje hasta llegar a 34 por ciento con COECYTJAL.



Tabla 2. Calificación y número de ROPs por dependencia

Dependencia	Reglas de Operación	Calificación Promedio
SEDIS	13	72%
SEJ	6	54%
DIF Jalisco	3	68%
SEDER	3	60%
STPS	3	59%
SIOP	2	52%
COEDIS	1	79%
IJJ	2	66%
SEPAF	1	62%
SECTUR	1	55%
SEDECO	1	53%
COECYTJAL	1	34%

Fuente: Elaboración propia con base en la valoración de ROP 2014.

## Nivel de institucionalidad y consistencia en las ROPs de programas públicos

La Dirección General de Evaluación ha emitido guías para elaborar ROPs. Existe la necesidad de conocer si las ROPs han cumplido con los siguientes elementos:

- a) Una adecuada *fundamentación y motivación jurídica*.
- b) Claridad con respecto a la *teoría del cambio* implícita en el programa.
- c) Suficiencia y claridad en los *objetivos, alcances y procesos*.
- d) Elementos que aseguren la *transparencia y rendición de cuentas*.

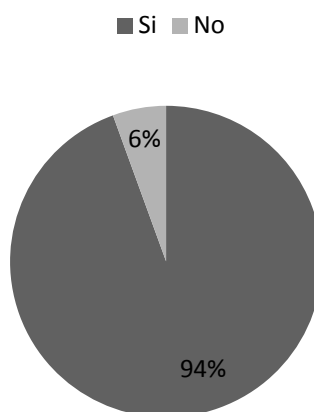
La siguiente sección se organiza para conocer el grado de cumplimiento e institucionalización, en las ROPs, de los elementos arriba enunciados.

### Elementos normativos de fundamentación y motivación

La fundamentación y motivación jurídica son elementos que se tomaron en cuenta para la revisión de las Reglas de Operación de los programas públicos. La gran mayoría de éstos cuenta con el apartado específico de Fundamentación Jurídica en donde se mencionan los artículos y leyes que dan sustento legal al programa. Para abonar y dar certeza jurídica, las ROPs de los programas presentan un apartado denominado Considerando en donde se explica a detalle la manera en que cada artículo o ley influirá en la ejecución del programa.



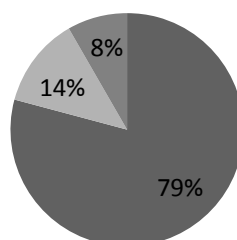
**Figura 3. Fundamentos jurídicos. ¿Contiene fundamentación jurídica?**



*Fuente: Elaboración propia con base en la valoración de ROP 2014.*

**Figura 4. Considerandos: ¿Contiene el apartado de considerando?**

- Sí, y hace referencia a la fundamentación jurídica
- No contiene
- Sí, pero no hace referencia a la fundamentación jurídica



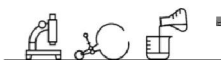
*Fuente: Elaboración propia con base en la valoración de ROP 2014.*

Cualitativamente, esta es la sección mejor valorada. Son pocas las reglas que no cumplen con este elemento. La fundamentación jurídica da sustento legal a la implementación de la política pública, mientras que la motivación jurídica es una descripción que justifica la lógica de intervención del Estado en un problema social. La manera en la que están redactados los elementos normativos referentes al marco legal del programa se consideran fácilmente entendibles y con un contenido completo y pertinente.

#### **Elementos de justificación e identificación: La teoría del cambio**

Cuantitativamente, y basado en el cuestionario actual, la teoría del cambio se puede observar sumando los siguientes cuatro reactivos:





1. La justificación de la creación y existencia del programa (donde se identifica un problema social y los motivos que lo hacen público);
2. La identificación de la población objetivo (donde se evalúa si se tiene claridad de la población vulnerable ante dicho problema);
3. La alineación con el PED (bajo el supuesto de que, a medida que un programa se alinea al PED, está alineándose a una visión global de lo que hace o pretende hacer el gobierno para solucionar los grandes problemas);
4. La claridad de la enunciación del problema (donde se evalúa si la definición del problema tiene claridad y delimitaciones claras o es demasiado amplia o ambigua).<sup>2</sup>

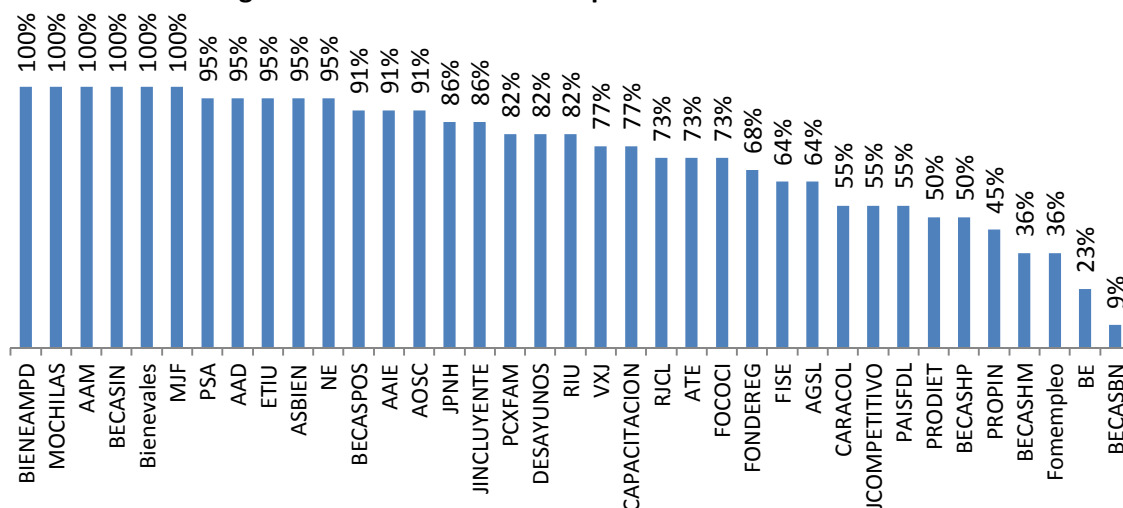
El promedio de las calificaciones para observar la teoría de cambio fue de 74 por ciento, sobresaliendo 5 programas con 100 por ciento y un programa con 9 por ciento. Muy por debajo del penúltimo lugar con 23 por ciento.

**Tabla 3. Cinco extremos en la Teoría del Cambio**

Altos y Bajos			
<b>BIENEAMPD</b>	100%	<b>PROPIN</b>	45%
<b>MOCHILAS</b>	100%	<b>BECASHM</b>	36%
<b>AAM</b>	100%	<b>Fomempleo</b>	36%
<b>BECASIN</b>	100%	<b>BE</b>	23%
<b>Bienevales</b>	100%	<b>BECASBN</b>	9%
<b>MJF</b>	100%		

Fuente: Elaboración propia con base en la valoración de ROP 2014.

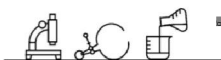
**Figura 5. Distribución de ROPs por Teoría del Cambio**



Fuente: Elaboración propia con base en la valoración de ROP 2014.

En términos cualitativos, ésta es una sección débil. La mayoría de las reglas no incorporan una descripción de su lógica de intervención y sus teorías del cambio. Las reglas mejor

<sup>2</sup> Anotación: visto en fórmula desde stata es  $gen\ tcambio = (p3 + p5 + p7 + p11) / 11$



desempeñadas en este aspecto fueron las de SEDIS. Éstas identifican claramente el problema público que atienden y la magnitud de éste, basándose en las estadísticas oficiales más recientes. Sin embargo, se otorga poca atención en las introducciones o presentaciones a la teoría de cambio.

### Elementos de incidencia: Objetivos, alcances y procesos operativos

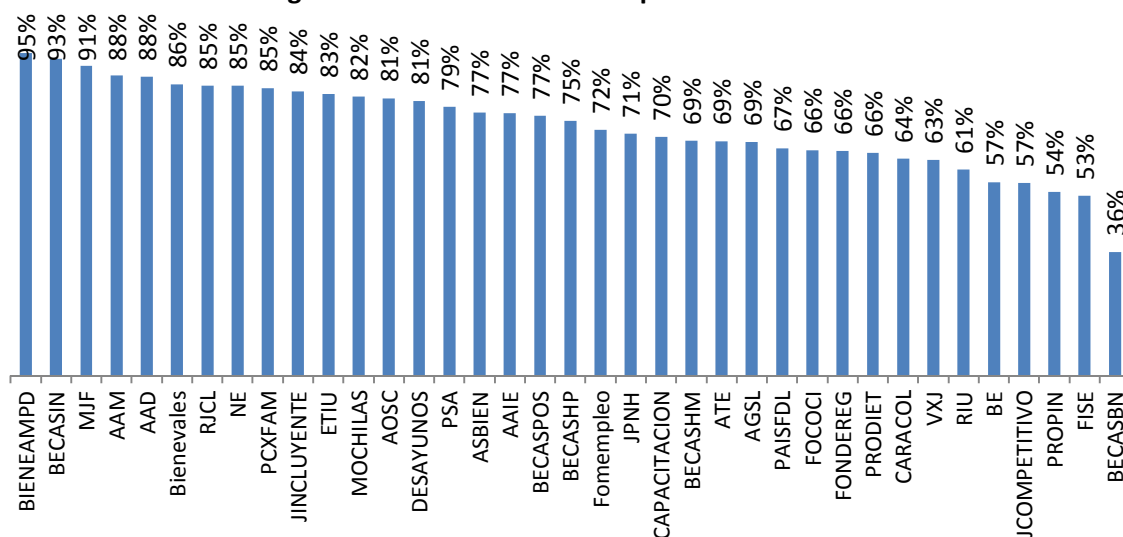
Con base en el cuestionario actual, se agruparon tres categorías para la medición de incidencia: objetivos, lineamientos generales y beneficiarios. Los objetivos generales y los objetivos específicos miden la suficiencia con la que un programa está dirigido hacia un problema; los lineamientos generales miden la transparencia con que un programa define sus mecanismos de acción y su población objetivo, mientras que la sección beneficiarios es un *check-list* de elementos considerados fundamentales para una implementación con un estándar de mayor de transparencia, no discriminación y garantía a los derechos de los beneficiarios.

**Tabla 4. Cinco extremos en el apartado de Incidencia**

Altos y Bajos			
<b>BIENEAMPD</b>	95%	BE	57%
<b>BECASIN</b>	93%	JCOMPETITIVO	57%
<b>MJF</b>	91%	PROPIN	54%
<b>AAM</b>	88%	FISE	53%
<b>AAD</b>	88%	BECASBN	36%

Fuente: Elaboración propia con base en la valoración de ROP 2014.

**Figura 6. Distribución de ROPs por Incidencia**



Fuente: Elaboración propia con base en la valoración de ROP 2014.

Fue difícil evaluar elementos operativos tales como fechas y criterios de selección, ya que en muchos casos se señala que estas serían especificadas en convocatorias subsecuentes. En cuanto a la enunciación de objetivos, el análisis se realizó sobre el tipo de información contenida en estos elementos. Por ejemplo, se espera que un objetivo general presente la situación deseada tras haber realizado la intervención del programa (el fin del programa). Este es un elemento de calidad



que sugiere la metodología del Marco Lógico (ML). En general, se observó una adecuada enunciación del objetivo general, aunque en varios casos incorporaban elementos correspondientes al sustento legal del programa.

Los objetivos específicos según la metodología del ML deben representar el nivel de propósito. Los objetivos específicos en las ROPs son en general poco informativos sobre los propósitos del programa. Se observó la incorporación redundante de objetivos específicos, y en algunos casos la enunciación de un objetivo específico distinto al que aparentemente se enfoca el objetivo general. En la mayoría de los casos describen punto por punto el objetivo general, identificando objetivos de mediano o largo plazo. En otros casos presentaron el problema con un exceso de objetivos específicos (hasta 23), de los cuales naturalmente la mayoría estaban fuera del alcance del objetivo general. Por lo tanto, se considera que los objetivos específicos son materia de mejora sustancial, bajo un entendimiento del ML.

La definición de la población objetivo y de la cobertura en general fueron suficientes para conocer los alcances de la intervención. Se destaca el ejercicio de SEDIS en identificar la población alcanzable dados la definición de la población a atender y los recursos disponibles. Este ejercicio se recomienda replicar en el resto de las reglas.

Finalmente, la descripción de los procesos operativos en términos generales es satisfactoria. La mayoría de las reglas describen con claridad los tipos de apoyos a entregar, sus montos máximos y la temporalidad del apoyo. También, se describe con claridad las obligaciones y derechos de los beneficiarios, así como los criterios de priorización de los apoyos que implementará la dependencia o entidad. Esto último es particularmente importante, considerando la posibilidad de que las restricciones de presupuesto impidan llegar a las metas de atención. El único aspecto que en términos generales permanece sin ser especificado es el proceso de selección y asignación de los apoyos por parte de la entidad ejecutora. Existe un vacío entre el proceso de solicitud y el proceso de entrega. Si bien, como se mencionó líneas arriba, sí existen (no en todos los casos) criterios de priorización, no se describe el proceso de cómo, cuándo o quiénes llevarán a cabo el proceso de selección.

### Elementos de difusión, transparencia y rendición

Este apartado se observa con los reactivos del componente de Difusión y Transparencia del cuestionario actual, que consta de nueve puntos a obtener. El promedio de las calificaciones fue 70 por ciento y hubo sólo cuatro programas que obtuvieron un 100 por ciento. Las tres ROPs con menor calificación obtuvieron 33, 22 y 11 por ciento.

**Tabla 5. Cinco extremos en el Transparencia y Rendición de Cuentas**

Altos y Bajos			
ASBIEN	100%	FOCOCI	50%
DESAYUNOS	100%	MOCHILAS	50%
BECASIN	100%	FONDEREG	50%
BIENEAMPD	100%	AAD	44%
AAM	100%	RIU	33%
		PROPIN	22%
		AGSL	11%

*Fuente: Elaboración propia con base en la valoración de ROP 2014.*

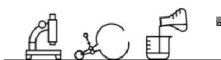
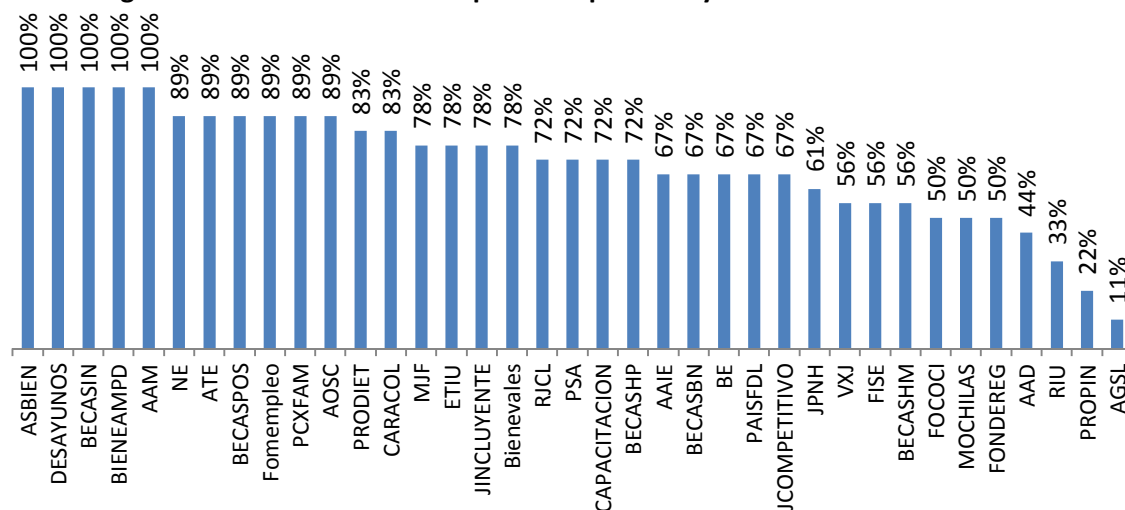


Figura 7. Distribución de ROPs por Transparencia y Rendición de Cuentas



Fuente: Elaboración propia con base en la valoración de ROP 2014.

La mayoría de las reglas de operación incorporaron textos que permitieran atender cuantitativamente los reactivos del instrumento para esta sección pero con serias deficiencias en términos cualitativos. Los elementos de difusión, transparencia y rendición de cuentas se observan ambiguos en la revisión ya que aunque la mayoría de los programas menciona dichos elementos éstos no mencionan por ejemplo, las instancias encargadas de realizar cada uno de estos elementos, tampoco los instrumentos que se utilizarán. Es recurrente observar que tampoco determinan cuales son los espacios de publicación del listado de potenciales beneficiarios. Dicho de otro modo, se observó un cumplimiento en forma pero no en fondo.

Sobre las contralorías sociales, aunque es un elemento presente en prácticamente todas las reglas, existen dudas sobre la implementación de éstas. En términos generales es un aspecto que se enuncia de manera breve y no se establecen lineamientos para que se puedan llevar a cabo.

En suma, los programas cumplen en el papel, pero la vaguedad y brevedad con que se presentan son un indicio de que estas actividades no se han institucionalizado en la práctica. Se considera que los elementos incorporados en difusión y transparencia escasamente contribuyen a una implementación efectiva de estos dos aspectos. Se sugiere realizar un estudio de la implementación de estos dos mecanismos para verificar el grado de cumplimiento que tienen los programas en este aspecto.

### Programas del inventario de programas públicos para el bienestar que cumplen con las condiciones para elaborar y hacer públicas las Reglas de Operación en el 2015

La elaboración de ROPs es una tarea extenuante y en ocasiones el costo de su elaboración y sus implicaciones termina por afectar la implementación del programa o la acción misma. Sin embargo es importante que todos los programas y acciones de gobierno cuenten con algún documento base que les permita rendir cuentas. Las ROPs son un tipo de documento que además tiene características que apelan a cierta clase de programas y acciones. La justificación de las ROPs tiene como base la rendición de cuentas en por lo menos tres variantes:

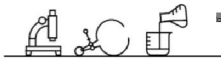


1. Sienta las reglas del juego. El programa suscribe por medio de un instrumento legal las reglas bajo las cuales pretende operar.
2. Clarifica los elementos del programa que estarían sujetos a evaluación. El programa define sus objetivos, indicadores; justifica la acción del Estado por conducto del programa y por lo tanto hace evidente la teoría de cambio y sus hipótesis de intervención.
3. Informa a la población objetivo y beneficiaria. El programa realiza un esfuerzo para identificar al potencial sujeto objetivo del programa, esto significa que identifica al sujeto sobre el cuál el programa toma acción en favor de un supuesto beneficiario. En caso de ser una intervención directa, las ROPs hacen explícito quién es el potencial beneficiario.

Considerando estos tres criterios, concluimos que en el universo estudiado existen programas con características necesarias y suficientes para elaborar ROPs. Los programas realizan transferencias pecuniarias de diversos tipos. En principio, todos estos programas tendrían que tener ROPs, sin embargo los programas con transferencias económicas, por la fungibilidad de la materia de trabajo, son más susceptibles a manejos irregulares o no programados. Es difícil monitorear el uso y destino de recursos económicos otorgados bajo el supuesto que persiga el programa. Segundo, los programas y acciones varían en la claridad de sus potenciales grupos objetivo y grupos beneficiarios. Un padrón de beneficiarios representa la claridad con que estos grupos están definidos. Finalmente, una ROP requiere tener claridad sobre el problema público, la teoría del cambio y las hipótesis de intervención con que el gobierno cuenta para hacer frente al problema. Esta información es necesaria y no todos los programas tienen claridad con respecto a estos elementos.

Para responder conocer si el programa goza de las condiciones necesarias y suficientes para realizar y hacer públicas sus ROPs en el 2015, separamos los programas del inventario de programas y acciones del gobierno del estado (con 181 programas vigentes y excluyendo los programas con ROPs evaluadas), en un subconjunto que cumpliera con los tres criterios básicos arriba enunciados. En este cometido, se tomó como referencia el puntaje obtenido en el Índice de Consistencia Global de la Agenda de Gobierno (Índice GAG). Este índice es un ejercicio que califica la coherencia de los programas en dos dimensiones; Consistencia interna y consistencia externa. La primera verifica la armonización interna de un programa en sus elementos tales como objetivos, problema público, indicadores, población objetivo, entre otros. La segunda verifica la armonización que tiene el programa con respecto al Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033. En cada dimensión un programa puede obtener una calificación alta y baja. La combinación de ambas dimensiones genera cuatro posibles resultados en las que se distribuyen todos los programas; Alta consistencia interna y Alta consistencia externa (AA), Alta consistencia interna y Baja consistencia externa (AB), Baja consistencia interna y Alta consistencia externa (BA), Baja consistencia interna y Baja consistencia externa (BB). Se tomaron en cuenta aquellos programas que lograran cualquiera de los primeros tres escenarios. Finalmente fueron removidos los programas que trabajan exclusivamente con recursos federales. Los criterios de selección fueron los siguientes:

1. Cuenta con criterios de adscripción y selección de beneficiarios.
2. Ofrecen apoyos monetarios.
3. Utiliza recursos estatales o combinados con federales.
4. Logran un alto nivel en el índice GAG.
5. Pertenecen a las regiones AA, BA y AB de la representación Euclidiana de Consistencia Global.

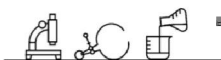


A continuación, el listado de programas que tienen elementos suficientes para elaborar ROPs y ser evaluados próximamente se encuentran en la tabla 6.<sup>3</sup>

**Tabla 6. Lista de programas susceptibles a elaborar ROPs.**

id	Dependencia s	Siglas del programa	gag	tipo
10	FOJAL	Arrendamiento y Factoraje	0.8181818	1
59	FOJAL	Emprende	0.8068181	1
88	FOJAL	Mi Crédito	0.7954545	1
24	SICYT	BECAS BÉCALOS	0.7840909	1
124	SEDIS	PET	0.7840909	1
114	SEDER	Proyectos Productivos	0.7727273	1
177	FOJAL	Proyectos Productivos	0.7727273	1
69	COECYTJAL	Fondos Mixtos	0.7613636	1
186	FOJAL	SEGUNDO PISO	0.7613636	1
115	SIOP	HIDROINFRA	0.7613636	1
42	FOJAL	Consolida	0.75	1
8	SEJ	ENRMHA	0.7272727	1
135	SEDIS	POP	0.7159091	1
162	COECYTJAL	PROSOFT	0.7159091	3
144	COECYTJAL	PROTOTIPOS	0.7159091	1
172	SC	Proyecta	0.7159091	1
134	SEDIS	PROII	0.7045455	3
97	SEDIS	3 X1 para Migrantes	0.6931819	1
30	DIF	Adulto Mayor	0.6931818	3
149	SEJ	PEC	0.6818182	1
17	FOJAL	AVANZA	0.6818181	4
118	SC	PDCM	0.6704546	3
150	SEJ	PETC	0.6704545	4
193	STPS	FA	0.6590909	1
123	SEJ	PRONIM	0.6590909	4
127	SEDER	SISPROA	0.6363636	3
158	SEDER	PESA	0.6363636	3
39	SSJ	CS	0.625	3
99	SEJ	PAED	0.625	4
163	SEDIS	PDZP	0.6136364	4
3	IJALVI	Lotes con servicios.	0.6022727	4
20	SICYT	Becas de Manutención	0.6022727	3
44	JALTRADE	Convenio de colaboración con ProMéxico	0.6022727	4

<sup>3</sup> La selección de programas se realizó con la información publicada por las dependencias en el inventario de programas y acciones del gobierno del estado de Jalisco para el bienestar.



191	STPS	SUMLISA	0.5909091	3
9	DIF	Trabajo social	0.5909091	4
136	SEDER	SNIDRUS	0.5795454	3
106	SEDER	Seguros Agropecuarios	0.5568182	3

*Fuente: Elaboración propia con base en la valoración de ROP 2014.*

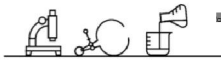
## Conclusiones generales del análisis de Reglas de Operación 2014

Se observó que las reglas de operación difieren mucho entre dependencias y muy poco entre los programas de una misma dependencia. Esto debido, principalmente, a que las ROPs mantienen de base un mismo modelo. Se comparten elementos, en la mayoría de los casos éstos resultan ser exactamente iguales. En la medida en que el modelo base sea bueno, mejora el nivel de ROPs de la dependencia. Esta práctica es positiva en la medida que se logre generar un modelo base sin carencias graves que puedan ser complementadas con información específica de acuerdo al programa. De lo contrario buena parte de la información en las ROPs se escribe de manera inercial y por lo tanto tiene poco sustento o relevancia. La situación más preocupante es la inclusión de temas que no tienen una implicación directa en las actividades del programa. Éstas se perciben como inclusiones de texto con el simple objetivo de cubrir las recomendaciones o criterios de la guía de elaboración de ROPs. Esta situación es evidente en la sección de transparencia, como ya se explicó anteriormente en la sección correspondiente.

En términos de seguimiento y evaluación, la mayoría de las reglas tienen deficiencias. La mayoría sigue sin establecer indicadores de desempeño. En los casos en que si se tienen, faltan elementos por especificar tales como fuentes de información, unidad de medida, entre otros. En ningún caso se observó un esquema sólido de evaluación interna basada en un sistema de indicadores. Llama la atención que no se incluyan los indicadores de desempeño en las reglas, a pesar de que los programas deben presentar indicadores para el sistema de monitoreo MIDE Jalisco. Asimismo, salvo en los programas de SEDIS, no se observó en las reglas una estrategia de evaluación de los programas.

Se señala que la sección más sólida es la de fundamentación y motivación jurídica. En la sección de incidencia, la mayoría de las reglas presentan debilidades en la enunciación del objetivo general y mayormente en los objetivos específicos. La descripción de los procesos operativos en general es sólida, mientras que en la descripción de la sección de difusión y transparencia existe vaguedad y brevedad. La sección de transparencia y difusión es la que presenta mayor margen de mejora para el grueso de las reglas de operación.

Finalmente, se enfatiza la importancia de la evaluación para el mejoramiento y la institucionalización de las Reglas de Operación de los programas del gobierno del estado de Jalisco. Es importante realizar un acompañamiento continuo y oportuno con las dependencias y las áreas encargadas de producir ROPs, con la finalidad de atender lo mejor posible los elementos cualitativos que marca la guía de elaboración de ROPs. El diagnóstico es una herramienta útil pero no es suficiente para que las nuevas ROPs mejoren la calidad y cumplan con todos los elementos necesarios que mejoran la rendición de cuentas.



## Anexos

## Lista final de Reglas de Operación calificadas

Dependencia	Siglas del programa	Programa
COECYTJAL	PROPIN	Programa Jalisciense de Fomento a la Propiedad Intelectual
	MOCHILAS	Programa Mochila con útiles
	FISE	Programa Fondo de Infraestructura Social para las Entidades
	PSA	Programa por la Seguridad Alimentaria
	MJF	Apoyo a mujeres jefas de familia
	AAM	Atención a los Adultos Mayores
	ATE	Apoyo al Transporte para Estudiantes
SEDIS	BECASIN	Becas Indígenas
	PCXFAM	Una Computadora por Familia
	BIENEAMPD	Bieneales para adultos mayores y personas con discapacidad
	JINCLUYENTE	Programa Jalisco Incluyente
	AOSC	Apoyo a las Organizaciones de la Sociedad Civil
	JPNH	Juntos por Nuestro Hogar
	Bieneales	Programa Bienevales
SIOP	FOCOCI	Fondo de Operación Concursable para la Inversión en los Municipios
	RIU	Regeneración Imágen Urbana
IJJ	RJCL	Programa Reinserción de jóvenes en conflicto con la ley
SEDECO	JCOMPETITIVO	Jalisco Competitivo Generando Bienestar y Desarrollo Económico
SEDER	AGSL	Programa de Apoyo a la Agricultura (Apoyo a la Ganadería y el Sector Lechero)
	PAISFDL	Programa de Apoyo a las Instituciones Sin Fines de Lucro
	AAIE	Programa de apoyo a la agricultura a través de Insumos estratégicos
SEJ	VXJ	Programa Estatal para la Dotación de Anteojos
	CARACOL	Programa Caracol
	BE	Programa Becas Económicas
	BECASBN	Becas Económicas para Educación Básica y Normal
	BECASHM	Becas para Hijos de Militares
SEPAF	FONDEREG	Fondo Complementario para el Desarrollo Regional
SECTUR	PRODIET	Infraestructura y Equipamiento Turístico
	ETIU	Empleo Temporal para el mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura urbana
STPS	CAPACITACION	Programa Estatal de Capacitación, Certificación y Microemprendimiento para Buscadores de Empleo
	Fomempleo	Fortalecimiento al empleo, "programa" estatal de apoyo a desempleados y subempleados
DIF Jalisco	AAD	Programa de Ayuda Alimentaria Directa
	NE	Programa de nutrición extraescolar
	DESAYUNOS	Programa de desayunos escolares





COEDIS	ASBIEN	Asociaciones para el Bienestar
IJJ	BECASPOS	Programa de becas posgrado

### Observaciones sobre el universo de ROPs analizadas

Reglas de operación que no se publicaron en 2014 (se señala el años más reciente), pero sí se calificaron:

- 2010. Programa Caracol
- 2013. Programa Estatal para la Dotación de Anteojos (Yo veo por Jalisco)
- 2013. Una Computadora por Familia

Se omitieron los siguientes programas o acciones debido a que el documento encontrado no corresponde a uno de Reglas de Operación:

#### Fideicomiso

- Fideicomiso de filmaciones del Estado de Jalisco (FFILM)

#### Convocatorias

- Premio Estatal de Ciencia, Tecnología e Innovación de Jalisco (PREMIOCTI)
- Programa de Difusión y Divulgación de la Ciencia, la Tecnología y la innovación (DDCT)

Programas que tienen una sola ROP:

1. Desarrollo de Productos y Servicios (DPS)
2. Feria de Proveedores de Gran Canal (FPGC)
3. Ferias, Exposiciones y encuentros de negocios (FERIAS)
4. Formación empresarial, incubación y aceleración (FEIA)
5. Jalisco Competitivo Generando Bienestar y Desarrollo Económico (JALISCO COMPETITIVO)
6. Promoción Internacional de Productos y Servicios de Jalisco (PIPS)
7. Proyectos Concurrentes al Fondo Nacional Emprendedor (FNE)

### Comentarios sobre cómo mejorar el instrumento de análisis de ROPs para diagnósticos futuros.

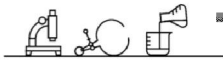
Comentarios generales:

1. Los programas de inversión en infraestructura pública no encajan muy bien en el modelo de evaluación en las secciones de difusión y beneficiarios. En la segunda, el problema es que el solicitante o entidad que realiza las gestiones es el gobierno municipal. Otro aspecto que no encaja en muchos programas es el de las causas de baja. Como ejemplo, el programa de Mochilas con útiles no requiere de causales de baja ya que es una entrega



única incluso sin necesidad de solicitarla. Frente a este tipo de problemas, se proponen las siguientes soluciones:

- a. Elaborar un cuestionario específico para dos categorías de programas (programas de apoyos y de infraestructura; o bien, programas dirigidos a individuos o entidades públicas y empresas);
  - b. Otorgar una calificación por default (la máxima posible del reactivo) para no castigar a aquellos programas que no cumplen con un estándar debido a que el reactivo no aplica.
2. Una sugerencia para el rediseño del instrumento es dividir la evaluación en dos tipos de preguntas: objetivas o factuales y subjetivas. Las primeras son aquellas orientadas a observar si existe o no existe un elemento (p. ej. si contiene fundamentación jurídica), sin realizar ningún tipo de evaluación al respecto. El segundo tipo comprende todas aquellas preguntas en las que el evaluador debe emitir un juicio (p. ej. si el objetivo general es suficientemente claro). Esto implica una división de labores que integre personal especializado en los temas.
    - a. De esta manera, las preguntas subjetivas, más que indicar un porcentaje de cumplimiento en ciertas dimensiones, indicarían más bien un nivel de calidad sobre la definición, organización y consistencia de las reglas de operación. Finalmente, para estas preguntas se sugiere una escala de cinco valores de tipo Likert que otorgue más sensibilidad a la opinión del especialista y no calificaciones cerradas (Si / No)
  3. Hay una descompensación en el número de preguntas por dimensión. Esto afecta notablemente las calificaciones de los programas. Por ejemplo, los seis puntos obtenibles por indicadores de desempeño abarcan aproximadamente el 70% de toda la calificación de seguimiento y evaluación. Se sugiere incorporar varios niveles y estandarizar los componentes (p. ej. como se hace en el IDH).
  4. También se debe ponderar la publicación oportuna de las ROPs. Se observó que muchas se publicaron de manera extemporánea, incluso hasta el mes de octubre, lo cual reduce la vigencia de las reglas a unos cuantos meses.
  5. Una deficiencia recurrente es la organización de la información. Mucha información está desordenada y, por lo tanto, es difícil encontrar la información. Podría incorporarse un juicio subjetivo del evaluador sobre la organización, tomando como referencia la guía publicada por Subseplan.
  6. La evaluación debe tener cuidado en no caer en la simulación. Esto quiere decir que los evaluados se percatan de qué palabras poner para ganar puntos, pero en fondo no están incorporando nada. Un ejemplo recurrente es del de difusión oportuna del padrón, donde oportuna en las recomendaciones quiere decir que establezcan plazos tempranos y no nada más incorporar la palabra. Los reactivos deberían contribuir a incorporar o mejorar las actividades del programa y no sólo la incorporación o mejora del texto publicado.
  7. En la sección de trámites, existe un concepto importante a tener en cuenta: las barreras burocráticas. La evaluación de las reglas debería contribuir a identificar aquellos requisitos o procedimientos que aumentan la dificultad de las personas para acceder a un programa por motivos de trámite y no por el diseño de focalización. Una de esas barreras observadas es la disposición de lugares para la interacción entre dependencia y beneficiarios. No se asume una dinámica completamente estatal cuando se trata de trámites y procedimientos, sino que en su mayoría caen dentro de la zona de influencia de Guadalajara. Esto queda claramente ejemplificado en los lugares dispuestos para quejas y



denuncias, que normalmente son las oficinas de las dependencias. ¿Cómo puede el diseño del programa mejorar la interacción con los beneficiarios de todo el estado?

Se sugiere explorar la posibilidad de realizar la evaluación con ayuda de tecnologías de la información. Por el tipo de evaluación en la que expertos y no expertos en los temas pueden abonar al resultado final, se sugiere crear una plataforma electrónica para subir las reglas y pedir a más de un evaluador apoyar en la calificación. Este método es mejor conocido como crowdsourcing. Es una variante de un panel Delphi con TICs que la única diferencia es que crowdsourcing no requiere de participantes expertos con exclusividad.