

Ficha técnica para la difusión de resultados		
	Evaluación del Programa “Desarrollo Cultural en los Municipios de Jalisco” Evaluación Externa de Diseño	Fecha: 31/03/2015
		Página: 1 de 7

1. Datos generales	
1.1 Descripción de la evaluación	
Nombre de la evaluación:	Evaluación del Programa “Desarrollo Cultural en los Municipios de Jalisco”
Fecha de inicio de la evaluación:	23 de Octubre 2014
Fecha de término (publicación del informe final):	31 Marzo del 2015
Nombre de la persona responsable de dar seguimiento a la evaluación y nombre de la unidad administrativa a la que pertenece:	Dra. Mónica Ballescá Ramírez Dirección General de Monitoreo y Evaluación
Director y enlace técnico responsables:	Mtro. Estuardo Gómez Morán Mtra. Eva Susana Cárdenas Reynaga
Programa Anual de Evaluación:	2014
Tipo de evaluación:	Diseño
Ejercicio anual evaluado:	2014
1.2 Datos de la instancia evaluadora:	
Nombre del evaluador externo principal y cargo:	Mtra. Laura Patricia Pedraza Espinoza
Entidad evaluadora externa:	Mtra. Laura Patricia Pedraza Espinoza
Principales colaboradores:	Mtra. Laura Cardona Valencia
Correo electrónico del evaluador principal	<a href="mailto:ppe.laura@gmail.com">ppe.laura@gmail.com</a>
Teléfono (con clave lada)	(33)16 54 15 09
1.3 Identificación del programa	
Nombre y siglas del (los) programa (s) evaluado (s)	Desarrollo Cultural en los Municipios de Jalisco
Dependencia o entidad responsable del programa:	Secretaría de Cultura
Poder público al que pertenece (n) el (los) programa(s):	Ejecutivo
Ámbito gubernamental (los) que pertenece(n) el (los) programa(s)	Estatal
Nombre de la (s) Unidad (es)	Dirección General de Desarrollo Sectorial y Vinculación

Ficha técnica para la difusión de resultados		
	Evaluación del Programa “Desarrollo Cultural en los Municipios de Jalisco” Evaluación Externa de Diseño	Fecha: 31/03/2015
		Página: 2 de 7

Administrativa (s) del (los) programa (s)	
Nombre del (los) titular (es) de la(s) unidad(es) administrativa(s) a cargo de (los) programa(s) nombre completo, correo electrónico y teléfono con clave lada):	Dra. Margarita Hernández Ortíz Directora General de Desarrollo Sectorial y Vinculación <a href="mailto:margarita.hernandez@jalisco.gob.mx">margarita.hernandez@jalisco.gob.mx</a> 36 58 33 09
<b>1.4 Datos de contratación de la evaluación:</b>	
Tipo de contratación:	ND
Unidad administrativa responsable de contratar la evaluación:	Dirección General de Monitoreo y Evaluación de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación
Número de contrato:	ND
No. de rondas del concurso:	ND
Costo de la evaluación:	\$150,000.00 (ciento cincuenta mil pesos 00/100 M.N.)
Fuente de financiamiento:	Secretaría de Planeación, Administración y finanzas
<b>1.5 Difusión de la evaluación</b>	
Seguimiento con Agendas de Mejora:	Sí
Difusión en internet de la evaluación:	<a href="http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/node/110">http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/node/110</a>
<b>2. Objetivos</b>	
<b>2.1 Objetivo general</b>	
Determinar la pertinencia de la lógica de intervención y los instrumentos del Programa de Desarrollo Cultural Municipal para atender el problema de las deficientes condiciones para el desarrollo cultural de la población de los municipios de Jalisco	
<b>2.2 Objetivos específicos</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Determinar en qué medida los elementos del diagnóstico del programa público son suficientes para tener una comprensión válida del problema público que se pretende atender.</li> <li>2) Determinar en qué medida los instrumentos de los que se vale el programa público son pertinentes para atender válidamente el problema que fue diagnosticado.</li> <li>3) Determinar la validez de la lógica de intervención para atender el problema planteado a partir de una comparación con casos similares.</li> <li>4) Determinar la suficiencia de evidencia empírica para sostener que la lógica de intervención es pertinente para tratar el problema.</li> <li>5) Identificar la interacción del programa con otros programas o acciones del gobierno para optimizar el logro de los resultados de la intervención.</li> </ol>	
<b>2.3 Metodología</b>	
Técnicas de investigación:	Técnicas no experimentales como: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis documental</li> <li>• Análisis comparado</li> <li>• Entrevistas de profundidad con actores clave.</li> <li>• Grupos de enfoque</li> <li>• Observaciones directas</li> </ul>

**Ficha técnica para la difusión de resultados**

	Evaluación del Programa “Desarrollo Cultural en los Municipios de Jalisco” Evaluación Externa de Diseño	<b>Fecha:</b> 31/03/2015  <b>Página:</b> 3 de 7
--	--	--

Fuentes de información:	Cómo evaluar proyectos de cultura para el desarrollo: Una aproximación metodológica a la construcción de indicadores, Handbook of local performance indicators for the art, Indicadores Culturales: Una reflexión, “Cities and communities: Cultural indicators at the local level”, reporte, Centre of Expertise on Culture and Communities, “El proyecto de Indicadores Culturales para el entorno municipal (PICEM): una nueva propuesta para los municipios de Cataluña”, The fourth Pillar of Sustainability. Culture’s essential role in public planning, The Art of Regeneration: Urban renewal through cultural activity, Cultura y desarrollo: evolución y perspectivas, "Programa de la Unesco para el Desarrollo Cultural: Presentación de las actividades realizadas desde 1960", Compendio de políticas culturales, "Balancing Flexibility and Accountability: Grant Program Design in Education and Other Areas" y El recurso de la cultura.
Alcance / Enfoque:	Enfoque mixto y alcance descriptivo
Instrumentos de recolección de información:	<p><b>Guías de entrevista</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Operadores de fondos</li> </ul> ¿Cuáles son sus funciones? ¿Cuánto tiempo ha trabajado en este programa? ¿Por qué se crearon los fondos? ¿Desde cuándo? ¿Qué tipo de actividades se apoyan/servicios se brindan? ¿Cuáles objetivos persigue este fondo? ¿Ha habido cambios en el fondo? ¿Cuáles y a qué se han debido? ¿Existen Reglas de Operación Vigentes y publicadas? ¿Se cuenta con Matriz de indicadores y resultados para este componente? ¿Cómo se seleccionan los proyectos aprobados (criterios de elegibilidad)? ¿Cómo se calcula el presupuesto que va a asignarse cada año? ¿Cuáles son los mecanismos de seguimiento y verificación? ¿Qué indicadores se utilizan para medir resultados o desempeño (al menos los que se reporten a la secretaría)? ¿De qué manera opera el fondo (fechas de convocatoria, proceso administrativo y logístico, etc.)? ¿Con qué personal se cuenta? ¿Cuáles son las principales dificultades operativas para este componente? Director de desarrollo municipal ¿Cuáles son sus funciones y desde cuándo las desempeña? ¿Por qué existe el programa? ¿Qué objetivos persigue el programa? ¿Por qué el programa tiene los componentes que tiene? ¿Cuál es el número de personal disponible para el programa?

Ficha técnica para la difusión de resultados		
 <b>EVALÚA</b> <small>JALISCO</small>	Evaluación del Programa “Desarrollo Cultural en los Municipios de Jalisco” Evaluación Externa de Diseño	<b>Fecha:</b> 31/03/2015 <b>Página:</b> 4 de 7
	<p>¿Existen delegaciones municipales?</p> <p>¿Cómo opera el programa?</p> <p>¿Desde qué año?</p> <p>¿El programa cuenta con MIR?</p> <p>(En caso de no existir MIR) ¿Cuáles son los indicadores que se utilizan para dar seguimiento al programa (de todo tipo)?</p> <p>¿El programa, o alguno de sus componentes, contiene estrategias implementadas por la dependencia antes de la implementación de este programa?</p> <p>¿Cuáles son en su parecer las principales dificultades operativas del programa?</p> <p>¿Cuáles han sido las decisiones clave del programa en los últimos 18 meses?</p>	

### 3. Resumen

Esta evaluación presenta los hallazgos de la investigación realizada sobre el diseño y la consistencia lógica del Programa de Desarrollo Cultural en los Municipios (PDCJ) de la Secretaría de Cultura de Jalisco (SC). Dicha investigación se realizó con ayuda de tres insumos fundamentales que fueron los documentos que la dependencia facilitó al equipo evaluador, las entrevistas realizadas al personal operativo y directivo del programa, y la investigación documental sobre intervenciones culturales en América Latina y el resto del mundo.

Es claro que el programa evaluado tiene un lugar clave en la operación de la SC. Su presupuesto alcanza alrededor del 10% del presupuesto total que se le ha asignado a la Secretaría en los últimos cuatro años, y el programa atiende de manera casi exclusiva (tal vez con excepción de la Red Estatal de Bibliotecas) la relación de la dependencia con los gobiernos municipales del estado. Esta evaluación encuentra áreas de mejora que el programa puede asumir para aprovechar mejor su lugar estratégico dentro de las gestiones de la SC en el Estado.

La evaluación encuentra que el diagnóstico fundacional del programa es todavía inexistente. El programa aglutina tres componentes *-fondos-* que los municipios de Jalisco aprovechan para llenar vacíos presupuestales realizando proyectos culturales que muy probablemente no se llevarían a cabo de no existir la participación estatal. Ante la ausencia de dicho diagnóstico, el programa carece de los elementos analíticos básicos del marco lógico. No se ha definido satisfactoriamente el problema que atiende el programa, no se ha identificado a la población que vive o sufre particularmente este problema, y se encuentran ausentes por lo tanto otros elementos como la teoría de cambio y la valoración de alternativas de política. Al encontrar que la intervención podría beneficiarse de una mayor dirección y supervisión del programa al interior de los municipios, la evaluación encuentra pertinente que éste valore la medida en que su modelo de atención es propicio para lograr los resultados que se propone.

Los tres componentes con los que el programa materializa su intervención en los municipios de Jalisco son acertadamente centrales a la actividad cultural de los municipios. Éstos dependen fundamentalmente de las casas de la cultura como ejes de la oferta y la vida cultural de sus pobladores, y el programa dirige sus esfuerzos hacia el fortalecimiento de los servicios y bienes que el municipio ofrece a su población. La evaluación encuentra que la intervención que realiza el programa no está sustentada en evidencia empírica sobre su potencial éxito, sino más bien evidencia empírica sobre la apremiante necesidad de fortalecer la capacidad municipal para ofrecer servicios y bienes culturales valiosos a su población.

Otro hallazgo relevante de la evaluación es que el programa ha fortalecido los instrumentos de gestión con los que lleva a cabo su labor. Mientras que los mismos apoyos se brindaban en el pasado mediante solicitud oficial, sin previa publicación de criterios o convocatorias, el proceso iniciado por el programa favorece la igualdad de oportunidades en la competencia de los municipios por los recursos y favorece la transparencia. Aún falta que dicho proceso ayude al programa a asegurar en mayor medida los resultados que éste supone tendrán los componentes logrados. La publicación de lineamientos, convocatorias y pautas distributivas son un avance

**Ficha técnica para la difusión de resultados**

	Evaluación del Programa “Desarrollo Cultural en los Municipios de Jalisco” Evaluación Externa de Diseño	<b>Fecha:</b> 31/03/2015
		<b>Página:</b> 5 de 7

notable que debe continuarse con la publicación de reglas de operación unificadas.

La evaluación encuentra que el Programa de Desarrollo Cultural en los Municipios de la Secretaría de Cultura opera en un poblado ecosistema de programas federales y estatales de atención municipal. Los programas que dirige el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) han materializado desde hace más de una década el modelo de atención municipal desde la federación. Aunque existe mayor riesgo de duplicar esfuerzos con su casi- homónimo Programa de Desarrollo Cultural Municipal, el programa evaluado destaca por ser el más atemperado para el fortalecimiento de los municipios como principal proveedor de servicios culturales a la población del estado. Las mejoras que realice el programa en materia de diseño podrán contribuir a la mejor y mayor distinción entre estos dos programas. Además de lo anterior, la evaluación encuentra que el programa no ha aprovechado las posibles sinergias con programas e institutos de fomento al deporte y la recreación y educación física, e identifica a los institutos municipales del deporte como aliados estratégicos para el desarrollo de públicos en los municipios.

**4. Resultados**

**4.1 Principales hallazgos**

Hallazgos positivos:	Hallazgos negativos:
<ul style="list-style-type: none"> <li>El programa ha avanzado en la publicación y socialización de lineamientos y convocatorias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El programa no cuenta con un diagnóstico que satisfaga los requerimientos mínimos expresados en esta evaluación</li> <li>El programa no ha consolidado un sistema de monitoreo adecuado.</li> </ul>

**4.2 Principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA)**

**Fortalezas y Oportunidades**

- Los funcionarios del programa tienen experiencia en el tema y conocen bien la problemática y contexto de las actividades culturales en los municipios
- El programa cuenta con una pauta distributiva para el componente “Talleres de iniciación artística” con ella reparte el presupuesto a los municipios según criterios de equidad basados en el grado de desarrollo económico, población e índice de marginación.
- La hipótesis de intervención del programa mantiene una lógica causal con la problemática que se quiere atender

**Debilidades y Amenazas**

- Los bienes y servicios que brinda el PDCJ se concentran en las cabeceras de los municipios.
- Ausencia de vinculación entre los tres componentes que conforman el PDCJ.
- La MIR del programa presenta errores en su captura, los componentes están incompletos, y los supuestos son poco diversos
- y asumen que es suficiente con el interés de los municipios
- El programa no cuenta con un documento que exprese la hipótesis de intervención, la alineación con los objetivos del PED o del programa sectorial de la Secretaría de Cultura

**1.3 Resumen de las principales conclusiones y recomendaciones**

Esta evaluación de diseño al PDCJ de la Secretaría de Cultura del Estado de Jalisco ha analizado aspectos fundamentales del diseño del programa que hasta ahora cuentan con poca documentación o sustento escrito. Con ella se pretende sentar las bases para convertir al PDCJ en una herramienta de acción pública efectiva, con potenciales impactos en la población de los distintos municipios de Jalisco, y susceptible de convertirse en ejemplo de buena práctica. Se ha hecho hincapié en que esto será posible si se resuelven las carencias de planeación y documentación del programa, así como la construcción de un sistema de seguimiento oportuno y adecuado.

En efecto, si bien están ausentes elementos fundamentales para el análisis de marco lógico y para una adecuada operación, monitoreo, seguimiento y estimación de impacto en la formulación del programa, se considera que es un momento oportuno para lograr que, junto con la experiencia en conjunto de los directivos

**Ficha técnica para la difusión de resultados**

	Evaluación del Programa “Desarrollo Cultural en los Municipios de Jalisco” Evaluación Externa de Diseño	Fecha: 31/03/2015 Página: 6 de 7
--	--	-------------------------------------

y operadores del programa, se diseñe una estrategia integral que maximice y logre sinergia de los beneficios que los componentes del programa ofrecen, a través del apoyo a proyectos integrales municipales. La separación entre los distintos componentes del programa fue un hallazgo contundente en términos de gestión y operación, lo cual tiene como consecuencia la reproducción del mismo modelo de gestión cultural municipal en el que las acciones se piensan separadamente por los municipios con un ánimo de “no perder el apoyo”, aunque la actividad considerada tenga poco impacto en la comunidad, ya sea porque el grueso de la población no se vio beneficiada o porque no encontró de su interés la actividad propuesta, no se enteró, etc.

En esta evaluación se han diseñado algunas propuestas concretas susceptibles de materializarse en conjunto con los funcionarios del programa, en un ejercicio de planeación. Sin duda, hay decisiones fundamentales con respecto al rumbo que debe tomar el diseño del programa y esta evaluación pretende ser un insumo para que éstas se tomen de manera consciente y mejor informada.

Sin una cuantificación y verificación estatal de las necesidades municipales resulta imposible valorar la correspondencia entre demanda y necesidades. La ausencia de un diagnóstico ha impedido que la dirección del programa cuestione el modelo de atención a la demanda y considere como alternativa un mayor involucramiento en la planeación, implementación y seguimiento de proyectos, con ejercicios propios de priorización de necesidades y focalización de la atención a las zonas o municipios que el programa considere pertinente. Hasta ahora, el único componente en el que la Secretaría ha asumido criterios distributivos centralizados es el componente de subsidio a talleres pero este modelo debe replicarse y esto puede ser en los criterios de asignación de recursos.

La evaluación encontró que el PDCJ guarda favorablemente parecidos con programas que se encuentran bien fundamentados y que han demostrado contribuir significativamente al desarrollo de las comunidades a las que sirven. Se subrayan como buenas prácticas el caso chileno y el de Medellín, como programas satisfactoriamente evaluados y documentados con fines compartidos al programa de la Secretaría de Cultura de Jalisco.

Resulta fundamental que se socialice e integre la importancia de la cultura en el desarrollo de los municipios, así como la importancia del desarrollo cultural en la promoción de la identidad y la cohesión social de la comunidad. Esta labor debe ser prioritaria sobre todo entre las autoridades municipales quienes a decir de los funcionarios manifiestan poco interés en el tema cultural. No obstante, se reconoce lo complejo que es el tema de la capacitación y sensibilización de autoridades municipales. Dicha complejidad emana de las gestiones logísticas que implica la distancia y el bajo nivel de adopción de tecnologías de la información en las administraciones municipales, así como la corta duración de las administraciones municipales y el consecuente bajo nivel de retorno en la inversión que podría hacer el programa en materia de capacitación.

Sin duda, una de las fortalezas de la gestión del programa ha sido la apertura de los operadores del programa para estar a la escucha de los encargados de cultura municipales ante dudas sobre la operación del programa y la manera en que pueden elaborar sus proyectos. Si bien este es un gesto notable, habla también de la gran ambigüedad en los procedimientos e información al público y las limitadas capacidades municipales. La publicación de reglas de operación y de guías para la realización de proyectos integrales, como se ha propuesto, puede en cierta manera aligerar las cargas de trabajo de los operadores que son de por sí bastante fuertes en el transcurso del año. Los operadores han adquirido ya enseñanzas y han coincidido en que su realización resolvería múltiples problemas adyacentes. Otra fortaleza que muestra el programa es su indudable alineación con los objetivos estatales y sectoriales de la secretaría.

La ausencia de un diagnóstico integral del programa ha obstaculizado la correcta aplicación de herramientas de marco lógico, como es el caso de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). El programa hizo un esfuerzo loable en la construcción de la MIR 2015, sin embargo es necesario que el programa analice términos que no se traducen correctamente a indicadores (el caso del “desarrollo cultural comunitario”) para que instrumentos como estos puedan ser mejor aprovechados. Los mecanismos de seguimiento del programa son adecuados para niveles de gestión, mas no para los niveles superiores de la matriz. El componente de animación cultural sufre particularmente de la ausencia de mecanismos adecuados de monitoreo.

En materia de duplicidades y sinergias, la evaluación encontró una gran oportunidad de sinergias con programas federales de orientación municipal. Tal es el caso de los programas PACMYC y PDCM. Dichos programas tienen componentes participativos que el PDCJ no tiene, pero están finalmente orientados a mejorar la difusión de la cultura en los municipios del país. La evaluación argumenta que la cercanía de los tres

**Ficha técnica para la difusión de resultados**

	Evaluación del Programa “Desarrollo Cultural en los Municipios de Jalisco” Evaluación Externa de Diseño	<b>Fecha:</b> 31/03/2015 <b>Página:</b> 7 de 7
--	--	--

programas puede aprovecharse más mientras mejor plantee el PDCJ su contribución a los municipios. Los riesgos de duplicidades existen dada la gran flexibilidad en materia de apoyos de animación cultural (en el caso del PDCJ) sin embargo la participación estatal en los programas federales habilita la posibilidad de revisar e impedir dichas duplicidades. La evaluación también encontró potenciales complementariedades con programas federales de fomento a la artesanía y de fomento del deporte, así como con las oficinas municipales de turismo y deporte. Capitalizar las contribuciones de la cultura y las artes en el desarrollo de los municipios debe permanecer como uno de los objetivos del programa evaluado, sin embargo no se detectó que el programa tenga actividades o componentes que vinculen al sector productivo artesanal y al sector recreativo-turístico en sus proyectos. Finalmente, la Secretaría de Cultura cuenta con un activo importante en la Red Estatal de Bibliotecas Públicas. Dicha Red cuenta con 275 bibliotecas en las que trabajan alrededor de 400 servidores públicos estatales. Si bien el programa no debe duplicar esfuerzos de fomento a la lectura y servicios bibliotecarios, la red puede ser un efectivo aliado para labores de difusión y captación de públicos escolares.