

APARTADO DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO QUE FORMA PARTE ÍNTEGRA DEL INFORME INDIVIDUAL DE AUDITORÍA DE CUENTA PÚBLICA DEL EJERCICIO FISCAL 2019 DEL AYUNTAMIENTO DE TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA, JALISCO

Con fundamento en las disposiciones establecidas en los párrafos primero y décimo, fracciones III y IV, del artículo 35 Bis de la Constitución Política del Estado de Jalisco; y en ejercicio de las atribuciones conferidas en las fracciones XI y XXVII, numeral 1 del artículo 13 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Jalisco y sus Municipios, en relación con el diverso 15, numeral 1 de la misma Ley, la Auditoría Superior del Estado de Jalisco (ASEJ) realizó la fiscalización superior del desempeño a la cuenta pública 2019 del **AYUNTAMIENTO DE TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA**, correspondiente al ejercicio fiscal comprendido del **01 de enero al 31 de diciembre de 2019**, prevista en el Programa Anual de Actividades y Auditorías de la Auditoría Superior del Estado de Jalisco 2020, aprobado el día 31 de enero de 2020, y cuyo objeto consistió en auditar el desempeño del Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga en la gestión de los programas sociales en materia de educación, y su contribución para el cumplimiento de sus objetivos, conforme lo prevé el numeral 2 del artículo 53 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Jalisco y sus Municipios.

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

I. Objeto y objetivos de la revisión

El Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga es un órgano político-administrativo que forma parte de la división territorial del Estado de Jalisco. El municipio forma parte de la Región Centro del estado de Jalisco e integra el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), ubicándose al suroeste de la misma.

De acuerdo con el Instituto de Información Estadística y Geográfica del Estado de Jalisco el municipio de Tlajomulco de Zúñiga tiene una superficie de 682 kilómetros cuadrados,¹ y según las estimaciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO) su población en 2019 ascendió a 626 mil 468 habitantes,² misma que se distribuye en 232 localidades (45 urbanas y 187 rurales).³

El artículo 24 de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco dispone que los municipios son entes primordiales en la ejecución de los programas de desarrollo social, los cuales deben atender los siguientes derechos previstos en el artículo 7 de la misma ley:

1. A la salud;
2. A la educación;
3. A una alimentación nutritiva y de calidad;
4. A una vivienda digna y decorosa y, el acceso a los servicios básicos;
5. A un medio ambiente sano;

¹ IIEG. (2019). Tlajomulco de Zúñiga Diagnóstico Municipal (marzo 2019).

² CONAPO. Proyecciones de la Población de los Municipios de México, 2015-2030.

³ De acuerdo con el ITER del Censo de Población y Vivienda (Censo 2020) Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

6. A un trabajo y a la seguridad social;
7. A la no discriminación;
8. A recibir apoyo al transporte para estudiantes de los niveles de educación secundaria, media superior y superior, adultos mayores y personas con discapacidad;
9. A la cultura;
10. A recreación y el esparcimiento;
11. A la cohesión social y la vida comunitaria; y
12. A la libre determinación de los pueblos indígenas y sus comunidades.

En ese sentido, durante 2019 el Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga implementó 42 programas sociales, de los cuales 13 son de origen federal, 4 de origen estatal y 25 programas municipales. A partir de sus características, se clasificaron de acuerdo con tres categorías de acuerdo con el tema de política pública que pretender atender:

1. Atención de grupos prioritarios o vulnerables,
2. Productores del campo, y
3. Sistema educativo.

La tabla siguiente muestra el número de programas por tema de política pública, su presupuesto y el número de beneficiarios en 2019.

Tabla 1. Programas del Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga, por tema de política pública en 2019
(porcentaje del total entre paréntesis)

Tema de política pública	Número de programas	Presupuesto aprobado (pesos corrientes)	Número de beneficiarios ^{1/}
Grupos prioritarios o vulnerables	4 (9.52)	5,300,000 (5.71)	6,592 (4.37)
Productores del campo	4 (9.52)	3,200,000 (3.44)	719 (0.48)
Sistema educativo	4 (9.52)	80,110,908 (86.24)	142,841 (94.68)
Otro ^{2/}	30 (71.44)	4,284,094 (4.61)	710 (0.47)
Total	42 (100.00)	92,895,002 (100.00)	150,862 (100.00)

Fuente: elaboración propia con base en la solicitud de información a la entidad fiscalizada respecto del total de programas que implementó el gobierno municipal de Tlajomulco de Zúñiga durante el 2019.

^{1/} Dadas las características de los programas, como beneficiarios se consideran: centros educativos, cooperativas y personas.

^{2/} Aquellos programas que por sus características no fue posible agruparlos en alguno de los tres temas de política pública definidos, se asignaron a esta categoría.

A partir de la identificación de que el 86.24% del presupuesto aprobado y que 94.68% de beneficiarios del total de los programas que implementó el gobierno municipal de Tlajomulco de Zúñiga corresponden al tema de política pública de “Sistema educativo”, además de que son programas municipales,⁴ se consideró pertinente auditar el desempeño de los cuatro programas que se asignaron a esa categoría: 1) “ABC y Rezago Educativo”, 2) “Apoyo a Instituciones Educativas”, 3) “Becas a Estudiantes de Secundaria 2018-2019 y 4) “Estudiante Aprueba”. Adicionalmente se consideró como uno de los criterios de selección el de la continuidad del programa en el ejercicio fiscal 2020.

Tabla 2. Beneficiarios, presupuesto aprobado y devengado de los programas del gobierno municipal de Tlajomulco de Zúñiga, que corresponden con el tema de política pública Sistema educativo

Programa	Número de beneficiarios	Presupuesto aprobado	Presupuesto devengado
ABC y Rezago Educativo	566	130,000	242,764
Apoyo a Instituciones Educativas	103	1,980,992	3,606,479
Becas a Estudiantes de Secundaria 2018-2019	3,600	18,000,000	16,465,000
Estudiante Aprueba 2019-2020	138,552	59,999,916	59,189,089
Total	142,821	80,110,908	75,503,332

Fuente: elaboración propia con base en información proporcionada por el Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga.

En cumplimiento de lo dispuesto en la fracción XI del numeral 1 del artículo 13 de la ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas de Estado de Jalisco y sus Municipios, la fiscalización superior del desempeño realizada a la cuenta pública del Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga correspondiente al ejercicio fiscal 2019, tuvo por objeto verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en planes y programas del Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga, así como de la aplicación de los criterios de eficacia, eficiencia y economía en la gestión, respecto de los siguientes conceptos:

1. Evaluar el desempeño del programa “ABC y Rezago Educativo” en su contribución a mejorar las oportunidades de la población para incrementar sus ingresos;
2. Evaluar el desempeño del programa “Apoyo a Instituciones Educativas” en su contribución a la mejora de la calidad de los servicios de las escuelas públicas del municipio de Tlajomulco de Zúñiga;

⁴ No obstante que el programa “ABC y Rezago Educativo” opera en conjunto con el Instituto Estatal para la Educación de Jóvenes y Adultos (INEEJAD), y el programa “Estudiante Aprueba” cuenta con recursos del Gobierno del Estado de Jalisco, ambos programas se implementan de con reglas de operación definidas aprobadas por el Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga.

3. Evaluar el desempeño del programa “Becas a Estudiantes de Secundaria” 2018-2019 en su contribución a la continuidad en los estudios de nivel medio superior; y
4. Evaluar el desempeño del programa “Estudiante Aprueba” 2019-2020 en su contribución a fortalecer la igualdad de oportunidades educativas en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga.

II. Alcance

A partir de la revisión de la información contenida en planes, programas, estados analíticos de ingresos y egresos, y disposiciones reglamentarias, se realizó un análisis para la identificación de riesgos de desempeño; es decir, para detectar documentalmente indicios, acciones o eventos que pudieran afectar de forma adversa el logro de resultados, y que tuvieran una probabilidad intermedia de ocurrencia y un impacto relevante en la gestión.

Con base en la valoración del riesgo de desempeño en el cumplimiento de sus objetivos y metas, se identificaron un total de 15 riesgos, de los cuales, este Órgano Técnico auditó 9, lo que representa el 60% del total de riesgos de desempeño identificados. Dichos riesgos se agrupan en cuatro mandatos específicos, que son:

Tabla 3. Programa, riesgos identificados y riesgos auditados

Programa	Riesgos identificados	Riesgos auditados	Alcance
ABC y Rezago Educativo	3	2	66.66%
Apoyo a Instituciones Educativas	5	3	60.00%
Becas a Estudiantes de Secundaria	3	2	66.66%
Estudiante Aprueba	4	2	50.00%
Total	15	9	60.00%

Fuente: elaboración propia.

III. Desarrollo de trabajos de auditoría

El Auditor Superior del Estado de Jalisco ordenó la práctica de la visita para la realización de la presente auditoría de desempeño el 03 de diciembre de 2020 y autorizó a los servidores públicos responsables para ello. El inicio de la visita se verificó ese mismo día, mientras que el cierre se realizó el 11 de mayo de 2021.

Esta auditoría se realizó examinando la información y documentación presentada por la entidad fiscalizada ante este Órgano Técnico en la Cuenta Pública correspondiente al ejercicio fiscal 2019, así como la información y documentación provista a través de los requerimientos de información y solicitudes de aclaraciones y demás información obtenida a través de las técnicas de recopilación de información estimadas pertinentes por este Órgano Técnico

IV. Procedimientos de revisión aplicados

La realización de esta auditoría de desempeño se apegó a lo dispuesto en la normatividad aplicable, así como a lo estipulado en la Norma para la Realización de Auditoría de Desempeño de la Auditoría. Con base en ello, se aplicaron los siguientes procedimientos de auditoría:

1. Se revisaron las Reglas de Operación (ROP) de los programas “ABC y Rezago Educativo”, “Apoyo a Instituciones Educativas”, “Becas a Estudiantes de Secundaria” y “Estudiante Aprueba” vigentes durante el ejercicio fiscal 2019, para:
 - a. Identificar y evaluar la pertinencia del problema público, la población afectada y su magnitud en el municipio;
 - b. Identificar y evaluar la pertinencia de los criterios de elegibilidad y selección, así como los requisitos;
 - c. Identificar y evaluar la pertinencia de los entregables que contemplan los programas; e
 - d. Identificar y evaluar la pertinencia del objetivo general, los objetivos específicos y los mecanismos de evaluación contemplados para el ejercicio fiscal 2019.
13. Se revisó el árbol de problemas de los programas “ABC y Rezago Educativo”, “Apoyo a Instituciones Educativas”, “Becas a Estudiantes de Secundaria” y “Estudiante Aprueba” para identificar el problema definido, sus causas, y sus efectos directos e indirectos; y se evaluó su congruencia con los elementos de diagnóstico contenidos en las ROP de los mismos programas vigentes durante el ejercicio fiscal 2019.
14. Se revisó el árbol de objetivos de los programas “ABC y Rezago Educativo”, “Apoyo a Instituciones Educativas”, “Becas a Estudiantes de Secundaria” y “Estudiante Aprueba” para identificar el objetivo principal, los medios y los fines definidos para cada intervención; y se evaluó su congruencia con los objetivos generales y específicos contemplados en las ROP de los mismos programas vigentes durante el ejercicio fiscal 2019.
15. Se revisaron los Programas Operativos Anuales (POA) para el ejercicio fiscal 2019 del Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga con los valores de cierre para identificar y evaluar los indicadores contemplados para los programas “ABC y Rezago Educativo”, “Apoyo a Instituciones Educativas”, “Becas a Estudiantes de Secundaria” y “Estudiante Aprueba”.
16. Se revisó el Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza Tlajomulco 2018-2021, para identificar objetivos e indicadores relacionados con los programas “ABC y Rezago Educativo”, “Apoyo a Instituciones Educativas”, “Becas a Estudiantes de Secundaria” y “Estudiante Aprueba”.
17. Se revisó el Primer informe sobre el estado que guarda la administración pública del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco correspondiente al periodo 2018-2021, para identificar resultados de los programas “ABC y Rezago Educativo”, “Apoyo a Instituciones Educativas”, “Becas a Estudiantes de Secundaria” y “Estudiante Aprueba”.
18. Se revisaron los Informes de Evaluación Anual de los programas “ABC y Rezago Educativo”, “Apoyo a Instituciones Educativas” y “Becas a Estudiantes de Secundaria” correspondientes al ejercicio fiscal 2019; y el Informe de Evaluación Específica de Gestión con Base en Resultados, programa “Estudiante Aprueba” 2019; para:
 - a. Identificar sus objetivos, indicadores y metas;
 - b. Identificar datos sobre sus resultados; e
 - c. Identificar el presupuesto ejercido.

19. Se revisó el oficio de la entidad fiscalizada en el que se da cuenta que los programas “ABC y Rezago Educativo” y “Apoyo a Instituciones Educativas” no contaron con una MIR para ejercicio fiscal 2019.
20. Se evaluó la congruencia y consistencia de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa “Estudiante Aprueba” vigente durante el ejercicio fiscal 2019.
21. Se revisó la base de datos con información de los solicitantes de inscripción al programa “Becas a Estudiantes de Secundaria” correspondiente a los ciclos escolares 2018-2019 y 2019-2020, con el objetivo de cruzarlo con el padrón de beneficiarios del programa para los mismos ciclos e identificar el número de beneficiarios por localidad y centro educativo.
22. Se revisó la base de datos de beneficiarios del programa “Estudiante Aprueba” durante el 2019 para calcular el porcentaje de cobertura por nivel educativo respecto de la matrícula del ciclo escolar 2019-2020 en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga.
23. Se revisó el Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa de la Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa de la Secretaría de Educación Pública (SEP), para:
 - a. Identificar el número de alumnos, docentes y personal administrativo en planteles públicos de educación básica para los ciclos escolares 2017-2018, 2018-2019 y 2019-2020, por municipio de Jalisco; e
 - b. Identificar el número de alumnos, docentes y administrativos en planteles públicos de educación básica por localidad del municipio de Tlajomulco de Zúñiga, para los ciclos escolares 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019 y 2019-2020.
24. Se revisó la matrícula educativa y la planta docente por centro educativo, en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga para el ciclo 2018-2019, reportados por el Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco (IEEG), con el propósito de identificar el número de docentes por cada mil alumnos de cada uno de los centros educativos y clasificarlos de acuerdo con el método de intervalos por rompimientos naturales.
25. Se revisaron los recursos estadísticos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI):
 - a. La Encuesta Intercensal 2015 para identificar la población de 8 a 14 años en Jalisco y en Tlajomulco de Zúñiga, total y que no sabe leer ni escribir; y de 15 años y más analfabeta en 2015; también para identificar el conjunto de variables por municipio para construir un municipio sintético similar a Tlajomulco de Zúñiga; y para identificar la población que está en edad de asistir al preescolar, la primaria y la secundaria, y si asiste o no, por municipio en Jalisco.
 - b. La Encuesta Nacional de los Hogares 2017 para identificar las causas por las que las personas abandonan sus estudios.
 - c. El Censo de Población y Vivienda 2020 para identificar la población de 8 a 14 años en Jalisco y en Tlajomulco de Zúñiga, total y que no sabe leer ni escribir; y de 15 años y más analfabeta en 2020; para identificar también la población total de 12 años o más que no tiene primaria completa y la población total de 15 años o más que no tiene la secundaria completa, en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga en 2020; para calcular el ingreso promedio mensual por trabajo en Tlajomulco de Zúñiga por condición de alfabetización y sexo en 2020; y para identificar la población que está en edad de asistir al preescolar, la primaria y la secundaria por municipio en Jalisco para 2020.

26. Se revisaron los datos del anexo estadístico de pobreza a nivel municipio 2010 y 2015 del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para identificar a la población en situación de rezago educativo en Jalisco y Tlajomulco de Zúñiga.
27. Se revisaron los documentos elaborados por el CONEVAL:
 - a. El “Análisis de la Integralidad de la Política de Desarrollo Social 2020” con el propósito de identificar los riesgos asociados a la seguridad en el ingreso y desarrollo humano de los niños, adolescentes y jóvenes.
 - b. El “Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2020” con el objetivo de identificar aspectos relevantes en torno a las condiciones de discriminación que viven las niñas, niños y adolescentes, y que influyen en el abandono escolar.
 - c. La evaluación “Impacto del Programa de Beca de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas: estudio exploratorio con enfoque cualitativo” para identificar elementos importantes respecto de la relación entre la deserción escolar con el embarazo y la maternidad y de las expectativas educativas y laborales de las jóvenes.
 - d. La “Evaluación de diseño con trabajo de campo del programa Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez 2019-2020” con el propósito de identificar las características del programa.
28. Se revisaron los datos de los convenios celebrados entre la Secretaría del Sistema de Asistencia Social (SSAS) y los gobiernos municipales en 2019 para identificar los municipios que implementaron el programa “Mochilas con Útiles”.
29. Se revisó el portal de la plataforma MIDE Jalisco del Gobierno del Estado de Jalisco para obtener los datos del porcentaje de abandono escolar en educación secundaria en los municipios del estado para los años 2015 y 2020.
30. Se elaboró un gráfico de dispersión para identificar la relación entre los recursos humanos de las escuelas de Tlajomulco de Zúñiga por localidad durante el ciclo escolar 2016-2017 y el número de beneficiarios del programa “Apoyo a Instituciones Educativas” por localidad para 2018 y 2019, medidos como razón por cada mil alumnos.
31. Se construyó mediante la técnica de análisis factorial a través de componentes principales un índice para identificar el conjunto de municipios que en promedio no son estadísticamente diferentes a Tlajomulco de Zúñiga en las variables determinadas y, a partir de ellos, construir un municipio sintético similar a Tlajomulco de Zúñiga.

V. Resultados

Recomendación 01 (19-DAD-PR-001-709700-A-02)

De acuerdo con las fracciones VI, VIII, XI y XII del artículo 27 bis de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco, las Reglas de Operación (ROP) de los programas sociales que implementen los gobiernos municipales deben contener por lo menos el problema público, la población objetivo, los requisitos, los criterios de elegibilidad y de selección.

En ese sentido, el artículo 23 Bis de la misma ley señala que el diagnóstico y justificación de los programas de desarrollo social debe observar lo dispuesto en los lineamientos que emita la Secretaría del Sistema de Asistencia Social (SSAS) en coordinación con la Secretaría de

Planeación y Participación Ciudadana (SPPC). Al respecto, la SSAS no ha emitido dichos lineamientos, sin embargo, la SPPC emitió los Lineamientos Generales para el Monitoreo y la Evaluación de los Programas Públicos del Gobierno del Estado de Jalisco; a partir de los cuales la misma secretaría publicó la Guía para la elaboración de Reglas de Operación de la Secretaría Planeación y Participación Ciudadana 2019 (Guía 2019), con lo cual se busca cumplir con dichos lineamientos. Aunque esa Guía no es un referente normativo para la elaboración de las ROP de los programas sociales municipales, sí es un referente metódico adecuado.

De acuerdo con la Guía 2019, en las ROP de los programas sociales se debe observar que:

1. El problema público incluya un análisis del mismo, en el cual se señale el derecho humano relacionado y la población afectada; además que se especifiquen sus causas y consecuencias; y se evidencie su magnitud, así como su ubicación geográfica y temporal.
2. La definición de la población objetivo sea clara y concisa, coherente con el contenido de la identificación del problema, la descripción de la intervención y los objetivos de la misma.
3. Los criterios de elegibilidad sean claros, concisos y transparentes; que también sean coherentes con las características de la población objetivo y que para cada criterio de elegibilidad se contemple por lo menos un requisito, los cuales deben ser coherentes entre sí.
4. Los criterios de selección establezcan la autoridad y el mecanismo mediante el cual se realizará la selección, además que aclaren si se aplicará algún criterio de prelación para asignar los beneficios. Para los criterios de selección deben contemplarse los requisitos que acrediten su cumplimiento.

Sin embargo, se determinó que el programa “ABC y Rezago Educativo” careció de una lógica válida en el diseño de su intervención, pues aunque contó con un árbol de problemas y elementos de diagnóstico en sus ROP, el problema público contemplado no es congruente entre ambos documentos, sólo una de las causas establecidas se relaciona con el problema, no tiene una perspectiva de género en su análisis, además de que la población objetivo no está definida claramente, ni cuantificada, y tampoco se estimó la afectación del problema en Tlajomulco de Zúñiga.

Adicionalmente, se determinó que el programa “ABC y Rezago Educativo” no contó durante 2019 con criterios de selección que permitieran orientar prioritariamente sus entregables hacia una población objetivo congruente con sus resultados esperados (de las ROP se deduce que se busca mejorar las oportunidades económicas de la población analfabeta y con rezago educativo), a pesar de que contó con modalidades de apoyo enfocadas en incentivar el logro académico en los educandos (las modalidades de Asesores educativos y reclutadores).

Debido a todo lo anterior, y para evaluar la pertinencia de los servicios educativos gratuitos y los apoyos económicos que contempla el programa “ABC y Rezago Educativo” con relación a la disminución del número de personas analfabetas o con rezago educativo, se comparó la magnitud y la evolución de esos fenómenos en Tlajomulco de Zúñiga y en Jalisco.

Tabla 4. Población de 8 a 14 años que no sabe leer ni escribir y de 15 años o más que es analfabeta, en Tlajomulco de Zúñiga y Jalisco, de 2015 a 2020

Año	Entidad /Municipio	De 8 a 14 años			15 años o más		
		Población total	No sabe leer ni escribir	Porcentaje de la población total	Población total	Población analfabeta	Porcentaje de la población total
2015	Jalisco	982,062	20,668	2.00	5,423,284	199,579	3.53
	Tlajomulco de Zúñiga	86,243	1,912	2.22	363,083	7,287	2.01
2020	Jalisco	1,004,575	23,738	2.36	6,193,111	179,014	2.89
	Tlajomulco de Zúñiga	209,752	5,674	2.71	511,639	8,124	1.59

Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI y en el Censo de Población y Vivienda 2020, principales resultados por localidad (ITER) del INEGI.

En la tabla anterior se observa que la población de 8 a 14 años que no sabe leer ni escribir en Tlajomulco de Zúñiga aumentó tanto en términos absolutos, como porcentuales, pues del 2015 al 2020 pasó de 1,912 a 5,674 y de 2.22% a 2.71%. Por lo que respecta a la población de 15 años o más que es analfabeta, se observa un fenómeno distinto, pues aunque de 2015 a 2020 aumentó en términos absolutos, pasó de 7,287 a 8,124, en términos porcentuales disminuyó de 2.01% a 1.59%.

Sobre los aspectos señalados en el párrafo anterior, estos pueden atribuirse al crecimiento poblacional en el municipio, dado que de 2015 a 2020 la población de 8 a 14 años y los de 15 años o más se incrementaron en 143.21% y 11.49% respectivamente.

Respecto de la magnitud del rezago educativo y su evolución en Tlajomulco de Zúñiga, en comparación con Jalisco, se presenta la siguiente tabla.

Tabla 5. Población con rezago educativo en Tlajomulco de Zúñiga y Jalisco, 2010 y 2015

Año	Entidad /Municipio	Población total	Población que se encuentra en situación de rezago educativo	
			Población	Porcentaje de la población total
2010	Jalisco	7,467,401	1,540,525	20.63
	Tlajomulco de Zúñiga	404,525	73,462	18.16
2015	Jalisco	7,954,903	1,485,180	18.67

Año	Entidad /Municipio	Población total	Población que se encuentra en situación de rezago educativo	
			Población	Porcentaje de la población total
	Tlajomulco de Zúñiga	603,645	95,134	15.76

Fuente: elaboración propia con base en el anexo estadístico de medición de pobreza a nivel municipio 2010 y 2015 del CONEVAL, y anexo estadístico de medición de pobreza 2008-2018 por entidad federativa del CONEVAL.

Nota: la población con rezago educativo a nivel municipal para el año 2020 aún no es publicada por el CONEVAL, el cual incluye también las estimaciones a nivel municipal, por lo anterior, sólo se presentan los datos para los años mostrados.

La población con rezago educativo en Tlajomulco de Zúñiga disminuyó en términos porcentuales de 2010 a 2015, pues pasó de 18.16% en 2010 a 15.76% en 2015, mientras que en términos absolutos se incrementó, al pasar de 73,462 a 95,134 en el mismo periodo. Este fenómeno puede atribuirse a factores demográficos, dado que la población en Tlajomulco de Zúñiga de 2010 a 2015 se incrementó 49.22%. Adicionalmente, se observa que el porcentaje de población con rezago educativo en Tlajomulco de Zúñiga es menor que la observada en Jalisco para 2010 y 2015, con una diferencia de 2.47 y 2.91 puntos porcentuales.

Por lo tanto, se recomendó a la Coordinación General de Participación Ciudadana y Construcción de Comunidad o al área que corresponda, que se revisaran y modificaran los elementos de diagnóstico del programa "ABC y Rezago Educativo" a efecto de que contara con una definición del problema público, una población objetivo, un árbol de problemas y un árbol de objetivos congruentes entre sí, y que se apegaran a la metodología de marco lógico; además de que se definieran criterios de selección que permitieran priorizar los entregables a la población objetivo. Contar con un diseño y una lógica de intervención válida y coherente permitiría al Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga cumplir con lo dispuesto en las fracciones VI, VIII, XI y XII del artículo 27 bis de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco en términos de que las ROP que formulen los municipios deben contener por lo menos el problema público, la población objetivo, los criterios de elegibilidad y selección, y requisitos; además de atender lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el sentido de orientar la intervención hacia resultados.

Como respuesta a lo anterior, la entidad fiscalizada asumió un compromiso que, si bien no recupera todos los elementos que se definieron en la recomendación, se orienta válidamente hacia su atención, toda vez que planteó llevar a cabo mesas de trabajo para proponer un diagnóstico pertinente para el programa "ABC y Rezago Educativo", y para valorar la posibilidad de definir criterios de selección. Asimismo, las actividades incluidas en el compromiso fueron suficientes y se relacionaron directamente con este, además de que contemplaron plazos razonables para su cumplimiento. Por último, aunque se incluyeron medios de verificación pertinentes, no se estableció alguno que muestre el resultado de los cambios en el diagnóstico del programa, por lo que durante el seguimiento que realice este Órgano fiscalizador se verificará que las modificaciones se encuentren en sus Reglas de Operación y que sean congruentes con los demás recursos que explicitan su lógica de intervención

Este Órgano Técnico revisó y analizó la medida de atención presentada por la entidad fiscalizada, misma que **se aceptó** tomando en cuenta que el compromiso asumido por el ente auditado fue lo suficientemente específico y se encontraba orientado a la atención de la recomendación.

Recomendación 02 (19-DAD-PR-002-709700-A-02)

De acuerdo con el artículo 202 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, el gasto público debe formularse con base en programas, los cuales deben señalar objetivos, indicadores de desempeño y metas, así como que también deben contener matrices de indicadores para resultados según prevé la fracción III del artículo 214 de la misma ley. Adicionalmente, las fracciones V, XVII, XVIII y XIX del artículo 27 Bis de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco prevén que las Reglas de Operación (ROP) de los programas públicos deben contener objetivos, mecanismos de verificación de resultados, indicadores de seguimiento, y medidas para la rendición de cuentas.

En ese sentido, el artículo 23 Bis de la misma ley señala que los elementos técnicos de los programas de desarrollo social deben observar lo dispuesto en los lineamientos que emita la Secretaría del Sistema de Asistencia Social (SSAS) en coordinación con la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (SPPC). Al respecto, la SSAS no ha emitido dichos lineamientos, sin embargo, la SPPC emitió los Lineamientos Generales para el Monitoreo y la Evaluación de los Programas Públicos del Gobierno del Estado de Jalisco; a partir de los cuales la misma secretaría emitió la Guía para la elaboración de Reglas de Operación de la Secretaría Planeación y Participación Ciudadana 2019 (Guía 2019), con lo cual se busca cumplir con dichos lineamientos. Aunque esa Guía no es un referente normativo para la elaboración de las ROP de los programas sociales municipales, sí es un referente metódico adecuado.

De acuerdo con la Guía 2019, en las ROP de los programas sociales se debe observar que:

1. El objetivo debe provenir del análisis de problemas y establecerse de forma clara, concisa y explícita. También debe contener el resultado que se espera lograr, la población a la que va dirigida la intervención y debe ser medible. Por último, los objetivos deben tener una alineación lógica y coherente con los objetivos del Plan Municipal de Desarrollo, para lo cual deben contar con una matriz de indicadores para resultados.
2. Los indicadores deben ser congruentes con los objetivos del programa y con el problema público que el programa busca atender, así como que para su construcción se debe consultar las guías metodológicas publicadas por instancias nacionales, como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) o internacionales. Adicionalmente, los indicadores deben contener: el nombre del indicador, su descripción, el método de cálculo, la unidad de medida, la frecuencia de medición, la línea base, meta y medios de verificación.
3. Los mecanismos de verificación de resultados del programa deben contemplar los tipos de evaluación que permitan conocer los resultados de la intervención y mejorar su diseño o gestión. También deben mencionar las características de las evaluaciones que se pretende realizar, así como la instancia encargada de coordinar los procesos de evaluación, el

presupuesto destinado para evaluaciones externas y las instancias encargadas de implementar las mejoras que se deriven de las evaluaciones.

Sin embargo, se determinó que el programa “ABC y Rezago Educativo” careció de un marco de resultados pertinente dado que contó con un objetivo general en sus ROP que no fue congruente con el objetivo principal definido en el árbol de objetivos, de los cuales sólo es posible medir el incluido en este último. Se encontró también que no contó con una matriz de indicadores para resultados durante el ejercicio fiscal 2019 no obstante que el apartado 4.5 de sus ROP así lo prevé, y tampoco contó con elementos para evaluar su desempeño, aunque sí incluyó un indicador en los Programas Operativos Anuales (POA) con valores de avance tanto físicos como financieros, pero que careció de los elementos mínimos que se requieren para medir de forma pertinente resultados del programa.

Debido a lo anterior, y para medir el desempeño del programa “ABC y Rezago Educativo”, con base en el Informe de Evaluación del programa “ABC y Rezago Educativo”, que corresponde con el ejercicio fiscal 2019, se identificó que la eficiencia terminal del programa durante ese año fue de 50.53%. Es pertinente tener en cuenta que este programa público acompaña a una intervención más amplia de alfabetización y reducción del rezago educativo coordinada por el organismo público descentralizado del Gobierno del Estado de Jalisco denominado Instituto Estatal para la Educación de Jóvenes y Adultos (INEEJAD).

Tabla 6. Educandos inscritos y que acreditaron los módulos correspondientes del programa “ABC y Rezago Educativo”, 2019

Modalidad	Personas inscritas en la modalidad de educando	Acreditaron los módulos	Porcentaje (%)
Alfabetización	67	21	31.34
Primaria	222	149	67.12
Secundaria	839	400	47.68
Total	1,128	570	50.53

Fuente: elaboración propia con base en el Informe de Evaluación del programa “ABC y Rezago Educativo” sobre el ejercicio fiscal 2019.

Por último, para medir la contribución del programa “ABC y Rezago Educativo” a la atención del problema público que pretende solucionar, se estimó la razón entre la tasa de acreditados por cada 1000 personas y la tasa de inscritos por cada 1000 personas. Realizada la operación aritmética, se encontró que la modalidad de educación primaria tuvo el mejor desempeño, medido a través de la razón entre la tasa de acreditados e inscritos por cada 1000 personas de 12 años o más sin primaria o incompleta (razón de 0.67) en Tlajomulco de Zúñiga. En cambio, la modalidad de educación Secundaria tuvo una mayor contribución para atender el problema del rezago educativo en el municipio, pues alcanzó una tasa de 4.47 acreditados por cada 1000 personas de 15 años o más que tienen la secundaria incompleta o que no la tienen.

Tabla 7. Tasa de inscritos y de acreditados por cada mil personas del programa “ABC y Rezago Educativo”
(la población corresponde a 2020)

Categoría	Personas ^{1/}	Tasa de inscritos por cada mil (A)	Tasa de acreditados por cada mil (B)	Razón entre la tasa inscritos y de acreditados por cada 1000 personas (B/A)
Analfabetas	13,798	4.86	1.52	0.31
Sin estudios o primaria incompleta	45,037	4.93	3.31	0.67
Secundaria incompleta	89,541	9.37	4.47	0.48

Fuente: elaboración propia con base en el Censo de Población y Vivienda 2020 del INEGI y en el Informe de Evaluación del programa “ABC y Rezago Educativo” sobre el ejercicio fiscal 2019.

^{1/} Para estimar el número de personas en Tlajomulco de Zúñiga que corresponden con la categoría “analfabetas” se sumaron las personas de 8 años o más que no saben leer ni escribir; para la categoría de “sin estudios o con primaria incompleta” se consideró a aquellos que tienen 12 años o más y que tienen la primaria incompleta o menos; y para “secundaria incompleta” a los que tienen 15 años o más y que tienen la secundaria incompleta o no la tienen.

Por lo tanto, se recomendó a la *Coordinación General de Participación Ciudadana y Construcción de Comunidad* o al área que corresponda, que construyera una *Matriz de Indicadores para Resultados* para el programa, misma que debería ser congruente con su diagnóstico y con la lógica de su intervención, además que debía observar los atributos previstos en la *Guía para Elaboración de Matrices de Indicadores para Resultados del CONEVAL*; e incluyera los tipos de evaluación para el programa y los plazos en que se realizarán. Contar con una MIR congruente con el diagnóstico del programa y con su intervención, y con mecanismos de evaluación pertinentes permitiría al Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga cumplir con lo dispuesto en el artículo 202 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, en términos de que el gasto público se formule con base en programas que señalen los objetivos, indicadores de desempeño y metas, además de atender lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el sentido de que el resultado del ejercicio de los recursos públicos debe ser evaluado.

Como respuesta a lo anterior, la entidad fiscalizada asumió un compromiso que está orientado a atender la recomendación y es suficientemente detallado, toda vez que planteó revisar el funcionamiento del programa “ABC y Rezago Educativo”, así como sus instrumentos de planeación. También contempló llevar a cabo mesas de trabajo para elaborar una MIR para el programa y definir los elementos de evaluación pertinentes. Adicionalmente, enlistó una serie de actividades que son suficientes para cumplir el compromiso, mismas que cuentan con plazos razonables para su desarrollo. Sin embargo, no se definieron medios de verificación que muestren que se incluyeron mecanismos de evaluación pertinentes para el programa “ABC y Rezago Educativo”; por lo tanto, durante la etapa de seguimiento que realice este Órgano fiscalizador a la

atención de las recomendaciones, se verificará que dichos cambios estén contemplados en las Reglas de Operación del mismo.

Este Órgano Técnico revisó y analizó la medida de atención presentada por la entidad fiscalizada, misma que **se aceptó** tomando en cuenta que el compromiso asumido por el ente auditado fue lo suficientemente específico y se encontraba orientado a la atención de la recomendación.

Recomendación 03 (19-DAD-PR-003-709700-A-02)

De acuerdo con las fracciones VI, VIII, XI y XII del artículo 27 bis de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco las Reglas de Operación (ROP) de los programas sociales deben contener por lo menos el problema público, la población objetivo, los criterios de elegibilidad y selección, y requisitos.

En ese sentido, el artículo 23 Bis de la misma ley señala que el diagnóstico y justificación de los programas de desarrollo social debe observar lo dispuesto en los lineamientos que emita la Secretaría del Sistema de Asistencia Social (SSAS) en coordinación con la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (SPPC). Al respecto, la SSAS no ha emitido dichos lineamientos, sin embargo, la SPPC emitió los Lineamientos Generales para el Monitoreo y la Evaluación de los Programas Públicos del Gobierno del Estado de Jalisco; a partir de los cuales la misma secretaría publicó la Guía para la elaboración de Reglas de Operación de la Secretaría Planeación y Participación Ciudadana 2019 (Guía 2019), con lo cual se busca cumplir con dichos lineamientos. Aunque esa Guía no es un referente normativo para la elaboración de las ROP de los programas sociales municipales, sí es un referente metódico adecuado.

De acuerdo con la Guía 2019, en las ROP de los programas sociales se debe observar que:

1. El problema público incluya un análisis del mismo, en el cual se señale el derecho humano relacionado y la población afectada; además que se especifiquen sus causas y consecuencias; y se evidencie su magnitud, así como su ubicación geográfica y temporal.
2. La definición de la población objetivo sea clara y concisa, coherente con el contenido de la identificación del problema, la descripción de la intervención y los objetivos de la misma.
3. Los criterios de elegibilidad sean claros, concisos y transparentes; que también sean coherentes con las características de la población objetivo y que para cada criterio de elegibilidad se contemple por lo menos un requisito, los cuales deben ser coherentes entre sí.
4. Los criterios de selección establezcan la autoridad y el mecanismo mediante el cual se realizará la selección, además que aclaren si se aplicará algún criterio de prelación para asignar los beneficios. Para los criterios de selección deben contemplarse los requisitos que acrediten su cumplimiento.

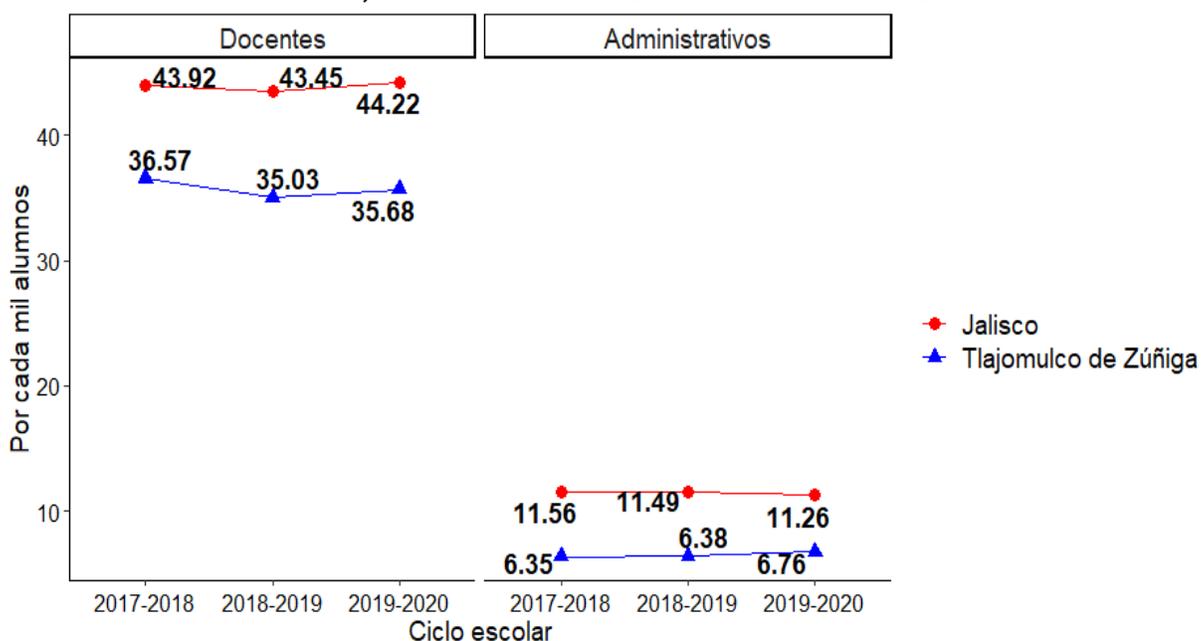
Sin embargo, se determinó que el programa “Apoyo a Instituciones Educativas” careció de una lógica válida en el diseño de su intervención, pues aunque contó con árbol de problemas y elementos de diagnóstico en sus ROP, el problema público no es congruente entre estos (árbol de problemas y ROP), ni corresponde con la definición de su población objetivo, de la cual no estimó

su tamaño ni la afectación del problema en el municipio. Adicionalmente, se identificó que la intervención no contó con una perspectiva de género.

Asimismo, se determinó que el programa tampoco contó con criterios de asignación (elegibilidad y selección) que permitieran orientar prioritariamente su entregable hacia una población objetivo congruente con sus resultados esperados (las carencias de recursos humanos en los planteles públicos de educación especial y básica), dado que los criterios selección resultaron ambiguos respecto de la asignación según el momento de recepción de la solicitud, la continuidad de las instituciones del ejercicio anterior, y la ponderación de las escuelas con mayor carencia de recursos humanos. Sobre los apoyos, aunque estuvieron cuantificados, contemplaron la frecuencia de entrega, su temporalidad y a través de qué medio se entregarían, no se especificaron los intervalos de pago específicos de acuerdo con la función que desempeñó el personal que auxilió en actividades de limpieza, vigilancia, administración y docencia en los planteles educativos.

Debido a lo anterior, y teniendo en cuenta que el problema público que se infiere a partir de la lectura de las ROP y del árbol de problemas del programa “Apoyo a Instituciones Educativas” es que las *escuelas públicas especiales y de nivel básico del municipio de Tlajomulco de Zúñiga presentan carencias de recursos humanos para atender las necesidades de los planteles*, y considerando que el Programa no estimó el tamaño del problema, se analizaron las condiciones de Tlajomulco de Zúñiga en términos de los recursos humanos con que cuentan los centros educativos, y los resultados se presentan en el siguiente gráfico.

Gráfico 1. Docentes y administrativos en Tlajomulco de Zúñiga y Jalisco por cada mil alumnos, del ciclo escolar 2017-2018 al ciclo 2019-2020



Fuente: elaboración propia con base en las estadísticas educativas del Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa de la SEP, para los ciclos escolares mostrados.

A partir de los datos mostrados en el gráfico previo, se encontró que durante los ciclos escolares analizados, el número de docentes por cada mil alumnos en Tlajomulco de Zúñiga es en promedio inferior en 8.1 docentes respecto del observado en Jalisco. La brecha identificada se ha ido ampliando, pues en el ciclo escolar 2017-2018 la diferencia fue de 7.35, en el ciclo 2018-2019 fue de 8.42 y en el 2019-2020 ascendió a 8.54 docentes por cada mil alumnos. Por otra parte, el número de administrativos por cada mil alumnos en Tlajomulco de Zúñiga es en promedio inferior a 4.94 administrativos respecto del valor en Jalisco. La brecha identificada se ha ido acortando, pues en el ciclo escolar 2017-2018 la diferencia fue de 5.21, en el ciclo 2018-2019 fue de 5.11 y en el 2019-2020 ascendió a 4.5 administrativos por cada mil alumnos.

En conclusión, el problema se concentra en el personal docente, sin embargo, de acuerdo con las ROP del programa "Apoyo a Instituciones Educativas", los subsidios se destinan preferentemente de labores de intendencia. Adicionalmente, de acuerdo con el Informe de Evaluación Anual 2019, correspondiente al Programa Municipal "Apoyo a Instituciones Educativas", en 2019, el 69.90% de los beneficiarios se desempeñaron como intendentos, 13.59% como auxiliares administrativos, otro 13.59% como veladores, y solo el 2.9% se desempeñaron como docentes, a pesar de que de acuerdo con lo observado en los datos de la SEP, la brecha de personal administrativo entre Tlajomulco de Zúñiga y Jalisco se ha ido cerrando, mientras que la de docentes se ha ido ampliando.

Por lo tanto, se recomendó a la Coordinación General de Participación Ciudadana y Construcción de Comunidad o al área que corresponda, que se revisaran y modificaran los elementos de diagnóstico del programa "Apoyo a Instituciones Educativas" a efecto de que se cuente con una definición del problema público, una población objetivo, un árbol de problemas y un árbol de objetivos congruentes entre sí, y que se apeguen a la metodología de marco lógico; además de que se definieran criterios de selección que permitiera priorizar la atención de escuelas con mayores carencias de recursos humanos y se especificaran los pagos de acuerdo con las actividades que desempeñen las personas en los planteles beneficiados. Contar con un diseño y una lógica de intervención válida y coherente, además de especificar los montos de los pagos, permitiría al Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga cumplir con lo dispuesto en las fracciones VI, VIII, X, XI y XII del artículo 27 bis de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco en términos de que las ROP de los programas sociales que formulen los municipios deben contener por lo menos el problema público, la población objetivo, los criterios de elegibilidad y selección, requisitos y los montos de los apoyos; además de atender lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el sentido de orientar la intervención hacia resultados.

Como respuesta a lo anterior, la entidad fiscalizada asumió un compromiso que está orientado a atender la recomendación porque propone realizar mesas de trabajo para elaborar un diagnóstico pertinente respecto del problema público que el programa de "Apoyo a Instituciones Educativas" atiende; y contempla también que dentro de esas mesas se valore la definición de criterios de selección más adecuados de beneficiarios. Asimismo, las actividades incluidas en el compromiso fueron suficientes y se relacionaron directamente con este, además de que contemplaron plazos razonables para su cumplimiento. Sin embargo, el compromiso planteado no describe todos los elementos previstos en la recomendación, como tampoco definió medios de verificación que den

cuenta de los cambios habrán de realizarse al diagnóstico del programa y los criterios de selección, por lo tanto, durante la etapa de seguimiento que realice este Órgano fiscalizador a la atención de las recomendaciones, se verificará que dichos cambios estén contemplados en las ROP del mismo.

Este Órgano Técnico revisó y analizó la medida de atención presentada por la entidad fiscalizada, misma que **se aceptó** tomando en cuenta que el compromiso asumido por el ente auditado fue lo suficientemente específico y se encontraba orientado a la atención de la recomendación.

Recomendación 04 (19-DAD-PR-004-709700-A-02)

De acuerdo con el artículo 202 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, el gasto público debe formularse con base en programas, los cuales deben señalar objetivos, indicadores de desempeño y metas. Adicionalmente, las fracciones V, XVII, XVIII y XIX del artículo 27 Bis de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco prevén que las Reglas de Operación (ROP) de los programas públicos deben contener objetivos, mecanismos de verificación de resultados, indicadores de seguimiento, y medidas para la rendición de cuentas. Por último, el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el resultado del ejercicio de los recursos públicos debe ser evaluado.

En ese sentido, el artículo 23 Bis de la misma ley señala que los elementos técnicos de los programas de desarrollo social deben observar lo dispuesto en los lineamientos que emita la Secretaría del Sistema de Asistencia Social (SSAS) en coordinación con la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (SPPC). Al respecto, la SSAS no ha emitido dichos lineamientos, sin embargo, la SPPC emitió los Lineamientos Generales para el Monitoreo y la Evaluación de los Programas Públicos del Gobierno del Estado de Jalisco; a partir de los cuales la misma secretaría emitió la Guía para la elaboración de Reglas de Operación de la Secretaría Planeación y Participación Ciudadana 2019 (Guía 2019), con lo cual se busca cumplir con dichos lineamientos. Aunque esa Guía no es un referente normativo para la elaboración de las ROP de los programas sociales municipales, sí es un referente metódico adecuado.

De acuerdo con la Guía 2019, en las ROP de los programas sociales se debe observar que:

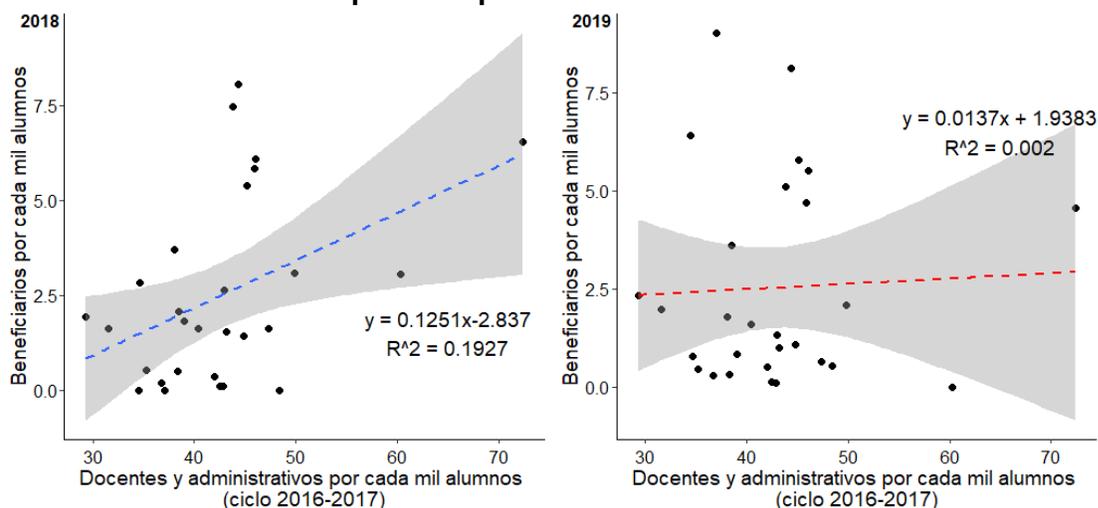
1. El objetivo debe provenir del análisis de problemas y establecerse de forma clara, concisa y explícita. También debe contener el resultado que se espera lograr, la población a la que va dirigida la intervención y debe ser medible. Por último, los objetivos deben tener una alineación lógica y coherente con los objetivos del Plan Municipal de Desarrollo, para lo cual deben contar con una matriz de indicadores para resultados.
2. Los indicadores deben ser congruentes con los objetivos del programa y con el problema público que el programa busca atender, así como que para su construcción se debe consultar las guías metodológicas publicadas por instancias nacionales, como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) o internacionales. Adicionalmente, los indicadores deben contener: el nombre del indicador, su descripción, el método de cálculo, la unidad de medida, la frecuencia de medición, la línea base, meta y medios de verificación.

- Los mecanismos de verificación de resultados del programa deben contemplar los tipos de evaluación que permitan conocer los resultados de la intervención y mejorar su diseño o gestión. También deben mencionar las características de las evaluaciones que se pretende realizar, así como la instancia encargada de coordinar los procesos de evaluación, el presupuesto destinado para evaluaciones externas y las instancias encargadas de implementar las mejoras que se deriven de las evaluaciones.

Sin embargo, se determinó que el programa “Apoyo a Instituciones Educativas” carece de un marco de resultados pertinente, ya que contó con un objetivo general en sus ROP que no es congruente con el definido en el árbol de objetivos, de los cuales sólo el segundo resulta medible. Se encontró también que el programa no contó con una matriz de indicadores para resultados durante el ejercicio fiscal 2019, a pesar de que el apartado 3.2 de sus ROP así lo prevé, como tampoco contó con elementos de medición pertinentes para evaluar su desempeño.

Debido a lo anterior, y para medir el desempeño del programa “Apoyo a Instituciones Educativas”, se analizó la relación entre la cantidad de recursos humanos (docentes y administrativos) por cada 1000 alumnos y los beneficiarios por cada 1000 alumnos, previamente a las intervenciones de 2018 y 2019 y específicamente en las localidades intervenidas por el programa. Al respecto, se determinó que el programa “Apoyo a Instituciones Educativas” benefició a localidades con menores necesidades de recursos humanos en los planteles educativos. Es pertinente tener presente que el objetivo de esta intervención consiste en mejorar la calidad de los servicios de las escuelas públicas del municipio de Tlajomulco de Zúñiga a través de que estas cuenten con recursos humanos para atender sus necesidades.

Gráfico 2. Diagrama de dispersión entre las localidades beneficiarias del programa “Apoyo a Instituciones Educativas” por cada mil alumnos (2018 y 2019) de escuelas públicas y el número de docentes y administrativos por cada mil alumnos (2016-2017) de escuelas públicas por localidad



Fuente: elaboración propia con base en el Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa de la SEP y de la base de datos de beneficiarios del programa “Apoyo a Instituciones Educativas” 2018 y 2019.

Nota: de las 42 localidades determinadas por la SEP, sólo 24 tuvieron centros educativos beneficiarios durante 2018 y 2019; 4 fueron beneficiadas sólo una vez entre esos años, y 14 no tuvieron ningún centro educativo beneficiario.

El gráfico anterior ilustra que, el grado de correlación entre el número de beneficiarios del programa por cada mil alumnos en 2018 y 2019 y el número de docentes y administrativos por cada mil alumnos en 2016-2017 en ambos años es bajo, incluso disminuyó de 2018 a 2019. Adicionalmente, resalta que esta relación sea positiva, lo que significa que las localidades beneficiadas contaron con centros educativos con mayores recursos humanos, aunque la pendiente de la recta de regresión en 2019 es menor que la observada en 2018, es decir, que esta relación siguió siendo positiva, pero con una intensidad menor que en 2018.

Adicionalmente, se identificó que se ha reducido de forma sostenida el presupuesto, los beneficiarios y el monto promedio por beneficiario del programa, pues entre 2015 y 2019 estas variables tuvieron una tasa de crecimiento promedio de -27.53% real, -15.29% y -14.45% real respectivamente.

Tabla 8. Presupuesto anual y beneficiarios del programa “Apoyo a Instituciones Educativas”, de 2015 a 2019

(montos a precios de 2019, tasas de variación anual entre paréntesis)

Año fiscal	Beneficiarios	Presupuesto anual	Monto promedio por beneficiario
2015	200	7,180,203.50	35,901.02
2016	200 (0)	6,527,938.72 (-9.08)	32,639.69 (-9.08)
2017	143 (-28.5)	4,280,447.66 (-34.43)	29,933.20 (-8.29)
2018	124 (-13.29)	3,471,982.53 (-19.89)	27,999.86 (-6.46)
2019	103 (-16.94)	1,980,992.00 (-42.94)	19,232.93 (-31.31)

Fuente: adaptación de la tabla “Relación beneficiarios - presupuesto del programa “Apoyo a Instituciones Educativas” presentada en el Informe de Evaluación Anual 2019 del programa municipal “Apoyo a Instituciones Educativas” (p. 7).

Por lo tanto, se recomendó a la *Coordinación General de Participación Ciudadana y Construcción de Comunidad o al área que corresponda, que se construyera una Matriz de Indicadores para Resultados para el programa, misma que debería ser congruente con su diagnóstico y la lógica de su intervención, además que debía observar los atributos previstos en la Guía Para Elaboración de Matrices de Indicadores para Resultados del CONEVAL; e incluyera los tipos de evaluación para el programa y los plazos en que se realizarán.* Contar con una MIR congruente con el diagnóstico del programa y su intervención, y con mecanismos de evaluación pertinentes permitiría al Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga cumplir con lo dispuesto en el artículo 202 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, en términos de que el gasto público se formule con base en programas que señalen los objetivos, indicadores de desempeño y metas, además de atender lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el sentido de que el resultado del ejercicio de los recursos públicos debe ser evaluado.

Como respuesta a lo anterior, la entidad fiscalizada asumió un compromiso que se orienta a atender la recomendación y es suficientemente detallado, toda vez que planteó revisar el

funcionamiento del programa “Apoyo a Instituciones Educativas”, así como sus instrumentos de planeación; también contempló llevar a cabo mesas de trabajo para elaborar una MIR para el programa y definir los elementos de evaluación pertinentes. Adicionalmente, enlistó una serie de actividades que son suficientes para cumplir el compromiso, mismas que cuentan con plazos razonables para su desarrollo. Sin embargo, no se definieron medios de verificación que muestren que se incluirán mecanismos de evaluación pertinentes para el programa “Apoyo a Instituciones Educativas”; por lo tanto, durante la etapa de seguimiento que realice este Órgano fiscalizador a la atención de las recomendaciones, se verificará que dichos cambios estén contemplados en las Reglas de Operación del mismo.

Este Órgano Técnico revisó y analizó la medida de atención presentada por la entidad fiscalizada, misma que **se aceptó** tomando en cuenta que el compromiso asumido por el ente auditado fue lo suficientemente específico y se orientó hacia la atención de la recomendación.

Recomendación 05 (19-DAD-PR-005-709700-A-02)

De acuerdo con las fracciones VI, VIII, XI y XII del artículo 27 bis de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco las Reglas de Operación (ROP) de los programas sociales que implementen los gobiernos municipales deben contener por lo menos el problema público, la población objetivo, los criterios de elegibilidad y selección, y requisitos.

En ese sentido, el artículo 23 Bis de la misma ley señala que el diagnóstico y justificación de los programas de desarrollo social debe observar lo dispuesto en los lineamientos que emita la Secretaría del Sistema de Asistencia Social (SSAS) en coordinación con la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (SPPC). Al respecto, la SSAS no ha emitido dichos lineamientos, sin embargo, la SPPC emitió los Lineamientos Generales para el Monitoreo y la Evaluación de los Programas Públicos del Gobierno del Estado de Jalisco; a partir de los cuales la misma secretaría publicó la Guía para la elaboración de Reglas de Operación de la Secretaría Planeación y Participación Ciudadana 2019 (Guía 2019), con lo cual se busca cumplir con dichos lineamientos. Aunque esa Guía no es un referente normativo para la elaboración de las ROP de los programas sociales municipales, sí es un referente metódico adecuado.

De acuerdo con la Guía 2019, en las ROP de los programas sociales se debe observar que:

1. El problema público incluya un análisis del mismo, en el cual se señale el derecho humano relacionado y la población afectada; además que se especifiquen sus causas y consecuencias; y se evidencie su magnitud, así como su ubicación geográfica y temporal.
2. La definición de la población objetivo sea clara y concisa, coherente con el contenido de la identificación del problema, la descripción de la intervención y los objetivos de la misma.
3. Los criterios de elegibilidad sean claros, concisos y transparentes; que también sean coherentes con las características de la población objetivo y que para cada criterio de elegibilidad se contemple por lo menos un requisito, los cuales deben ser coherentes entre sí.
4. Los criterios de selección establezcan la autoridad y el mecanismo mediante el cual se realizará la selección, además que aclaren si se aplicará algún criterio de prelación para

asignar los beneficios. Para los criterios de selección deben contemplarse los requisitos que acrediten su cumplimiento.

Sin embargo, se determinó que el programa “Becas a Estudiantes de Secundaria” careció de una lógica válida en el diseño de su intervención, pues aunque contó con un árbol de problemas y elementos de diagnóstico en sus ROP, el problema público previsto no es congruente entre ambos documentos, ninguna de las causas definidas se relaciona con el problema, sólo uno de los efectos es una consecuencia directa del problema, no tuvo una perspectiva de género en su análisis, además de que la población objetivo no se definió claramente, ni se cuantificó, y tampoco se estimó la afectación del problema público específicamente en Tlajomulco de Zúñiga.

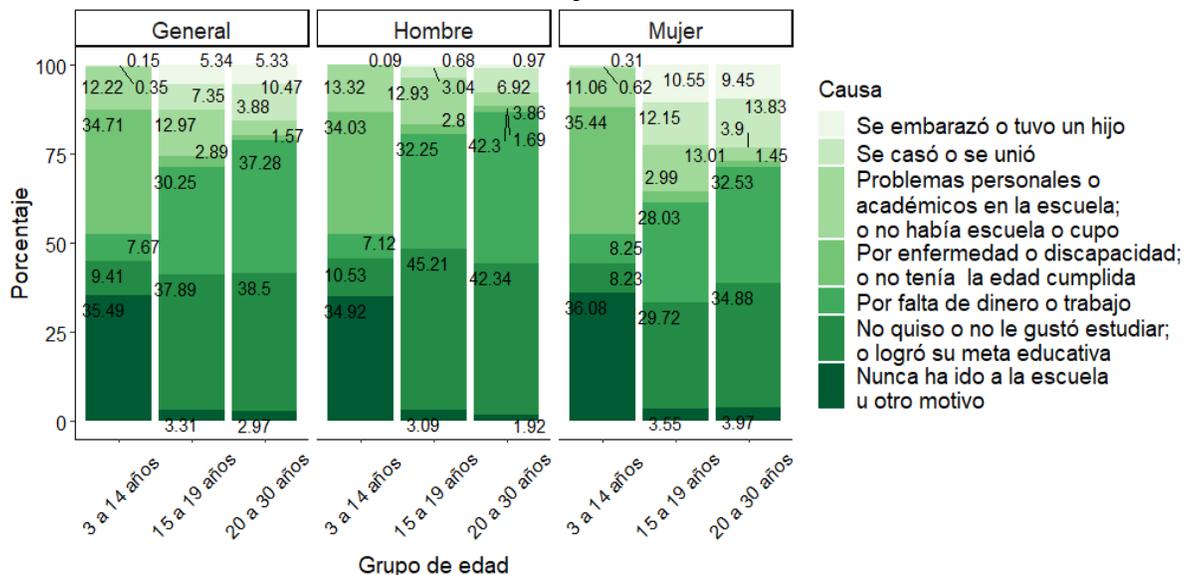
Asimismo, se determinó que tampoco contó con criterios y mecanismos de selección que permitan orientar prioritariamente su entregable hacia la población objetivo con mayores necesidades económicas, puesto que se contemplaron criterios de selección que no son congruentes con la población objetivo, ni están ponderados y tampoco se especificó en el mecanismo de selección a cuál de ellos se le dará prioridad en caso de empate entre personas susceptibles de ser beneficiarias.

Debido a lo anterior, y tomando en consideración que el problema público que se infiere de la lectura de las ROP y del árbol de problemas del programa “Becas a Estudiantes de Secundaria” es que los *alumnos de secundaria con buen aprovechamiento académico en planteles públicos del municipio de Tlajomulco de Zúñiga no cuentan con recursos económicos para continuar sus estudios*, se revisó literatura especializada⁵ sobre política de desarrollo social, a partir de la cual se identificó que el abandono escolar en niñas, niños y adolescentes está asociado con la pérdida o disminución de los ingresos en el hogar; pero también existen otras causas que están relacionadas con el género, expectativas y roles desempeñados.

En ese sentido, para identificar las causas del abandono escolar, se revisó la Encuesta Nacional de los Hogares 2017 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), a partir de la que se encontró que en el rango de edad de 3 a 14 años, se estima que sólo el 7.67% de los que no asisten a la escuela señalan como motivo “por falta de dinero o trabajo”, mientras que en el de 15 a 19 años esta causa alcanza el 30.25%. En este último rango de edad, se observan diferencias considerables entre sexos, pues para el 45.21% de los hombres se identificó la causa “no quiso no le gustó estudiar o logró su meta educativa”, superior en 15.49 puntos porcentuales al porcentaje de mujeres; mientras que el 22.70% de las mujeres dejó de estudiar con motivo de que “se embarazó o tuvo un hijo” y “se casó o se unió”, mientras que entre los hombres este porcentaje sólo representa el 3.72%.

⁵ Al respecto, véase: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2021). Análisis de la Integralidad de la Política de Desarrollo Social 2020; CONEVAL. (2021). Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2020; y CONEVAL. (2020). Impacto del Programa de Beca de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas: estudio exploratorio con enfoque cualitativo.

Gráfico 3. Población de 3 a 30 años que no asiste a la escuela en México; por sexo, grupo de edad y razón, 2017



Fuente: elaboración propia con base en los tabulados básicos de la ENH, 2017 del INEGI.

Por lo tanto, se recomendó a la *Coordinación General de Participación Ciudadana y Construcción de Comunidad* o al área que corresponda, que se revisaran y modificaran los elementos de diagnóstico del programa “Becas a Estudiantes de Secundaria” a efecto de que contara con una definición del problema público, una población objetivo, un árbol de problemas y un árbol de objetivos congruentes entre sí, y que se apegaran a la metodología de marco lógico; además de que se definieran criterios de selección que permitieran priorizar los entregables a la población objetivo con mayores necesidades económicas. Contar con un diseño y una lógica de intervención válida y coherente permitiría al Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga cumplir con lo dispuesto en las fracciones VI, VIII, XI y XII del artículo 27 bis de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco en términos de que las ROP que formulan los municipios deben contener por lo menos el problema público, la población objetivo, los criterios de elegibilidad y selección, y requisitos; además de atender lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el sentido de orientar la intervención hacia resultados.

Como respuesta a lo anterior, la entidad fiscalizada asumió un compromiso que está orientado a atender la recomendación y es suficientemente detallado, toda vez que planteó revisar el funcionamiento del programa “Becas a Estudiantes de Secundaria”, así como sus instrumentos de planeación; también contempló llevar a cabo mesas de trabajo para revisar los criterios de selección de beneficiarios. Adicionalmente, definió una serie de actividades que son suficientes para cumplir el compromiso, mismas que cuentan con plazos razonables para su desarrollo. Sin embargo, no se establecieron medios de verificación que muestren el resultado de los cambios en el diagnóstico y en los criterios de selección para el programa “Becas a Estudiantes de Secundaria”; por lo tanto, durante la etapa de seguimiento que realice este Órgano fiscalizador a la atención de las recomendaciones, se verificará que dichos cambios estén contemplados en las ROP del mismo.

Este Órgano Técnico revisó y analizó la medida de atención presentada por la entidad fiscalizada, misma que **se aceptó** tomando en cuenta que el compromiso asumido por el ente auditado fue lo suficientemente específico y se encontraba orientado a la atención de la recomendación.

Recomendación 06 (19-DAD-PR-006-709700-A-02)

De acuerdo con el artículo 202 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, el gasto público debe formularse con base en programas, los cuales deben señalar objetivos, indicadores de desempeño y metas, así como que también deben contener matrices de indicadores para resultados según prevé la fracción III del artículo 214 de la misma ley. Adicionalmente, las fracciones V, XVII, XVIII y XIX del artículo 27 Bis de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco prevén que las Reglas de Operación (ROP) de los programas sociales deben contener objetivos, mecanismos de verificación de resultados, indicadores de seguimiento, y medidas para la rendición de cuentas.

En ese sentido, el artículo 23 Bis de la misma ley señala que los elementos técnicos de los programas de desarrollo social deben observar lo dispuesto en los lineamientos que emita la Secretaría del Sistema de Asistencia Social (SSAS) en coordinación con la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (SPPC). Al respecto, la SSAS no ha emitido dichos lineamientos, sin embargo, la SPPC emitió los Lineamientos Generales para el Monitoreo y la Evaluación de los Programas Públicos del Gobierno del Estado de Jalisco; a partir de los cuales la misma secretaría emitió la Guía para la elaboración de Reglas de Operación de la Secretaría Planeación y Participación Ciudadana 2019 (Guía 2019), con lo cual se busca cumplir con dichos lineamientos. Aunque esa Guía no es un referente normativo para la elaboración de las ROP de los programas sociales municipales, sí es un referente metódico adecuado.

De acuerdo con la Guía 2019, en las ROP de los programas sociales se debe observar que:

1. El objetivo debe provenir del análisis de problemas y establecerse de forma clara, concisa y explícita. También debe contener el resultado que se espera lograr, la población a la que va dirigida la intervención y debe ser medible. Por último, los objetivos deben tener una alineación lógica y coherente con los objetivos del Plan Municipal de Desarrollo, para lo cual deben contar con una matriz de indicadores para resultados.
2. Los indicadores deben ser congruentes con los objetivos del programa y con el problema público que el programa busca atender, así como que para su construcción se debe consultar las guías metodológicas publicadas por instancias nacionales, como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) o internacionales. Adicionalmente, los indicadores deben contener: el nombre del indicador, su descripción, el método de cálculo, la unidad de medida, la frecuencia de medición, la línea base, meta y medios de verificación.
3. Los mecanismos de verificación de resultados del programa deben contemplar los tipos de evaluación que permitan conocer los resultados de la intervención y mejorar su diseño o gestión. También deben mencionar las características de las evaluaciones que se pretende realizar, así como la instancia encargada de coordinar los procesos de evaluación, el presupuesto destinado para evaluaciones externas y las instancias encargadas de implementar las mejoras que se deriven de las evaluaciones.

Sin embargo, se determinó que el programa “Becas a Estudiantes de Secundaria” careció de un marco de resultados pertinente dado que tanto el objetivo general de las ROP como el objetivo principal del árbol de problemas no especificaron la población objetivo, además de que sólo el primero es medible a partir de registros administrativos del programa. Se encontró también que durante 2019 el programa no contó con una matriz de indicadores para resultados, ni con objetivos, indicadores y metas relacionados, y tampoco contó con elementos para evaluar su desempeño.

Asimismo, se determinó que el programa “Becas a Estudiantes de Secundaria” careció de registros administrativos que permitieran evaluar el resultado de la intervención en los beneficiarios del mismo.

Por lo cual, dado que el número de beneficiarios es relevante, puesto que representa el 11.02% de los 32 mil 670 alumnos de secundarias públicas en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga para el año 2019, y que no se encontró alguna otra intervención similar en el Estado de Jalisco,⁶ se realizó un análisis de pareamiento a partir de la metodología de control sintético⁷ para contar con un parámetro de referencia de forma que a través de un análisis de diferencias en diferencias, determinar en qué medida el programa “Becas a Estudiantes de Secundaria” contribuyó a que los alumnos de secundaria del municipio de Tlajomulco de Zúñiga continuaran con sus estudios⁸.

De acuerdo con el método descrito en el párrafo anterior, es necesario identificar los municipios a partir de los cuales construir un *Tlajomulco de Zúñiga sintético*, esto es, un municipio similar cuya única diferencia consista en que no haya sido intervenido. Para ello, se utilizó la técnica de análisis factorial a través del método de extracción de componentes principales,⁹ para lo cual se procedió a definir un conjunto de variables por municipio con base en la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), con las cuales elegir a un grupo de municipios similares a Tlajomulco de Zúñiga. Las variables en cuestión se muestran en la siguiente tabla.

⁶ Se revisó el inventario de programas sociales de los gobiernos municipales del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y el inventario de programas sociales estatales, en los que sólo se encontró que en 2018 el Gobierno del Estado de Jalisco operó el Programa de Becas de Escuelas Particulares, mismo que otorgaba una beca a los estudiantes de escasos recursos con buen aprovechamiento de primaria y secundaria en centros educativos privados. Sin embargo, esta intervención atendió a una población distinta.

⁷ Este tipo de métodos se denominan cuasi experimentales en virtud de que no se emplea una asignación aleatoria para recibir la intervención.

⁸ El pertinente señalar que de la lectura de las ROP del programa “Becas a Estudiantes de Secundaria se infiere que el objetivo de la intervención es que *los alumnos de secundaria de segundo y tercer año con promedio mínimo de 9 de escasos recursos en planteles públicos del municipio de Tlajomulco de Zúñiga continúen con sus estudios*, sin embargo, las estadísticas de abandono en secundaria a las que se tuvo acceso no están desagregadas por año.

⁹ Este método consiste en la creación de un parámetro producto de una regresión a partir de un conjunto de variables cuya varianza común maximice la varianza total explicada del conjunto de variables establecidas del constructo. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD). (2008). *Handbook on Constructing Composite Indicators. Methodology and user guide*.

Tabla 9. Variables definidas para la construcción del Tlajomulco de Zúñiga sintético

Poblacionales	Económicas	Infraestructura y servicios de educativos
1. Porcentaje de población de 12 a 14 años respecto de la población total. 2. Porcentaje de población de 15 a 17 años respecto de la población total. 3. Edad promedio. 4. Porcentaje de población que en 2010 residía en un municipio distinto al actual respecto de la población total. 5. Escolaridad acumulada promedio.	1. Ingreso promedio mensual. 2. Porcentaje de personas con prestación de servicios de salud (formalidad).	1. Secundarias públicas por cada diez mil habitantes. 2. Docentes por cada mil alumnos de educación secundaria pública. 3. Administrativos por cada mil alumnos de educación secundaria pública.

Fuente: elaboración propia.

A los datos de las 10 variables definidas, se les aplicó logaritmo natural y se corrió la prueba de normalidad Saphiro-Wilk,¹⁰ a partir de la cual se determinó que sólo: 1) porcentaje de población de 12 a 14 años respecto de la población total; 2) porcentaje de población de 15 a 17 años respecto de la población total; 3) Edad promedio; 4) escolaridad acumulada promedio; y 5) secundarias públicas por cada diez mil habitantes, se distribuyen de forma normal.

Con base en las variables señaladas en el párrafo anterior, se corrió el análisis factorial y extrajo sólo un factor (índice) a través del método de componentes principales, con el cual se ordenaron los 125 municipios de Jalisco de mayor a menor y se eligieron un total de 16 municipios cuyo valor promedio del índice es similar al de Tlajomulco de Zúñiga, de los cuales siete tienen un valor superior y nueve, inferior. Los municipios se enlistan en la siguiente tabla.

¹⁰ El método de extracción de componentes principales es paramétrico, por lo cual, las variables deben tener una distribución normal, de ahí que se consideró pertinente realizar esta prueba de normalidad.

Tabla 10. Municipios seleccionados para construir el “Tlajomulco de Zúñiga sintético” y su índice

Inferior		Superior	
Municipio	Índice	Municipio	Índice
Tonalá	0.950	Mezquitic	1.637
Magdalena	0.953	Amatitán	1.662
San Diego de Alejandría	0.987	Poncitlán	1.699
Jalostotitlán	1.050	Tequila	1.706
El Salto	1.118	Cuautitlán de García	1.724
Zapotitlán de Vadillo	1.131	Barragán	
San Ignacio Cerro	1.206	Atemajac de Brizuela	1.793
Gordo		Ojuelos de Jalisco	1.927
Arandas	1.372		
Chiquilistlán	1.392		

Fuente: elaboración propia.

Tomando estos municipios como referencia, se calculó la media de las variables que se incluyeron para construir el índice de los municipios seleccionados, y se realizaron las pruebas de hipótesis a cada una respecto del valor observado de Tlajomulco de Zúñiga, para determinar si son estadísticamente similares o diferentes. El resultado fue que no son diferentes estadísticamente, es decir, que en promedio las variables del municipio sintético son similares a las de Tlajomulco de Zúñiga.

Teniendo en cuenta lo anterior, se calculó para 2015 y 2020 el promedio del porcentaje de abandono escolar en educación secundaria de los municipios seleccionados para crear el municipio sintético, el cual, de acuerdo con la plataforma MIDE del Gobierno del Estado de Jalisco es “el número de alumnos que abandonan las actividades escolares antes de concluir algún grado o nivel educativo, expresado como porcentaje, del total de alumnos inscritos en el ciclo escolar.” A partir de esos valores se calculó la diferencia entre Tlajomulco de Zúñiga y el municipio sintético en 2015 y 2020, cuyo resultado se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 11. Porcentaje de abandono escolar en educación secundaria, 2015 y 2020

Municipio	2015 (1)	2020 (2)	Diferencia (2)-(1)
(A) Tlajomulco de Zúñiga	5.16	3.08	-2.08
(B) Sintético	6.03	3.24	-2.79
Diferencia (A)-(B)	-0.87	-0.16	0.71

Fuente: elaboración propia con base en datos de la plataforma MIDE Jalisco del Gobierno del Estado de Jalisco.

Con base en los datos mostrados en la tabla anterior (análisis de pareamiento a partir de la metodología de control sintético) se concluye que el porcentaje de abandono escolar en educación secundaria en Tlajomulco de Zúñiga es menor que en el municipio sintético tanto para 2015 como para 2020. También se observa que la reducción de 2.08 puntos porcentuales representa con datos de la matrícula de estudiantes de secundarias públicas de Tlajomulco de Zúñiga del ciclo escolar 2019-2020, aproximadamente 683 alumnos.

Adicionalmente se observa que, aunque en ambos hay una disminución del indicador de interés de 2015 a 2020, la reducción es más amplia en el municipio sintético en 0.71 puntos porcentuales, por lo tanto, se concluye con este análisis indirecto de la intervención, que el abandono escolar en educación secundaria en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, incluso en ausencia del programa “Becas a Estudiantes de Secundaria”, habría disminuido.

Por lo tanto, se recomendó *a la Coordinación General de Participación Ciudadana y Construcción de Comunidad o al área que corresponda, que se construyera una Matriz de Indicadores para Resultados para el programa, misma que debería de ser congruente con su diagnóstico y la lógica de su intervención, además que debería observar los atributos previstos en la Guía para Elaboración de Matrices de Indicadores para Resultados del CONEVAL; y definiera los datos necesarios a recabar de los beneficiarios a efecto de evaluar si el programa tuvo el efecto deseado e incluyera los tipos de evaluación para el programa y los plazos en que se realizarán.* Contar con una MIR congruente con el diagnóstico del programa y su intervención, y con registros administrativos que permitan evaluar el efecto de la intervención además de mecanismos de evaluación pertinentes permitiría al Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga cumplir con lo dispuesto en el artículo 202 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, en términos de que el gasto público se formule con base en programas que señalen los objetivos, indicadores de desempeño y metas; y atender lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el sentido de que el resultado del ejercicio de los recursos públicos debe ser evaluado.

Como respuesta a lo anterior, la entidad fiscalizada asumió un compromiso que se orienta a atender la recomendación y se detalla con suficiencia, puesto que planteó llevar a cabo mesas de trabajo a partir de las cuales se elaboraría una MIR y se definirían elementos de evaluación pertinentes. Sin embargo, no especificó que la MIR debe ser congruente con su diagnóstico y la lógica de su intervención, ni que se definirían el conjunto de datos que se registrarán de los beneficiarios a efecto de contar con información para evaluar si el programa tiene el efecto deseado.

También definió una serie de actividades son suficientes y se relacionan directamente con el compromiso, mismas que cuentan con plazos razonables para su desarrollo y medios de verificación pertinentes; pero no se definieron medios de verificación que muestren que se incluyeron mecanismos de evaluación pertinentes para el programa “Becas a Estudiantes de Secundaria” ni de los datos que se recabarán de los beneficiarios. Por lo tanto, durante la etapa de seguimiento que realice este Órgano fiscalizador a la atención de las recomendaciones, se verificará que dichos cambios estén contemplados en las ROP del mismo.

Este Órgano Técnico revisó y analizó la medida de atención presentada por la entidad fiscalizada, misma que **se aceptó** tomando en cuenta que el compromiso asumido por el ente auditado fue lo suficientemente específico y se encontraba orientado a la atención de la recomendación.

Recomendación 07 (19-DAD-PR-007-709700-A-02)

De acuerdo con las fracciones VI, VIII, XI y XII del artículo 27 bis de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco, las Reglas de Operación (ROP) de los programas sociales que formulen los gobiernos municipales deben contener por lo menos el problema público, la población objetivo, los criterios de elegibilidad y selección, y requisitos.

En ese sentido, el artículo 23 Bis de la misma ley señala que el diagnóstico y justificación de los programas de desarrollo social debe observar lo dispuesto en los lineamientos que emita la Secretaría del Sistema de Asistencia Social (SSAS) en coordinación con la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (SPPC). Al respecto, la SSAS no ha emitido dichos lineamientos, sin embargo, la SPPC emitió los Lineamientos Generales para el Monitoreo y la Evaluación de los Programas Públicos del Gobierno del Estado de Jalisco; a partir de los cuales la misma secretaría publicó la Guía para la elaboración de Reglas de Operación de la Secretaría Planeación y Participación Ciudadana 2019 (Guía 2019), con lo cual se busca cumplir con dichos lineamientos. Aunque esa Guía no es un referente normativo para la elaboración de las ROP de los programas sociales municipales, sí es un referente metódico adecuado.

De acuerdo con la Guía 2019, en las ROP de los programas sociales se debe observar que:

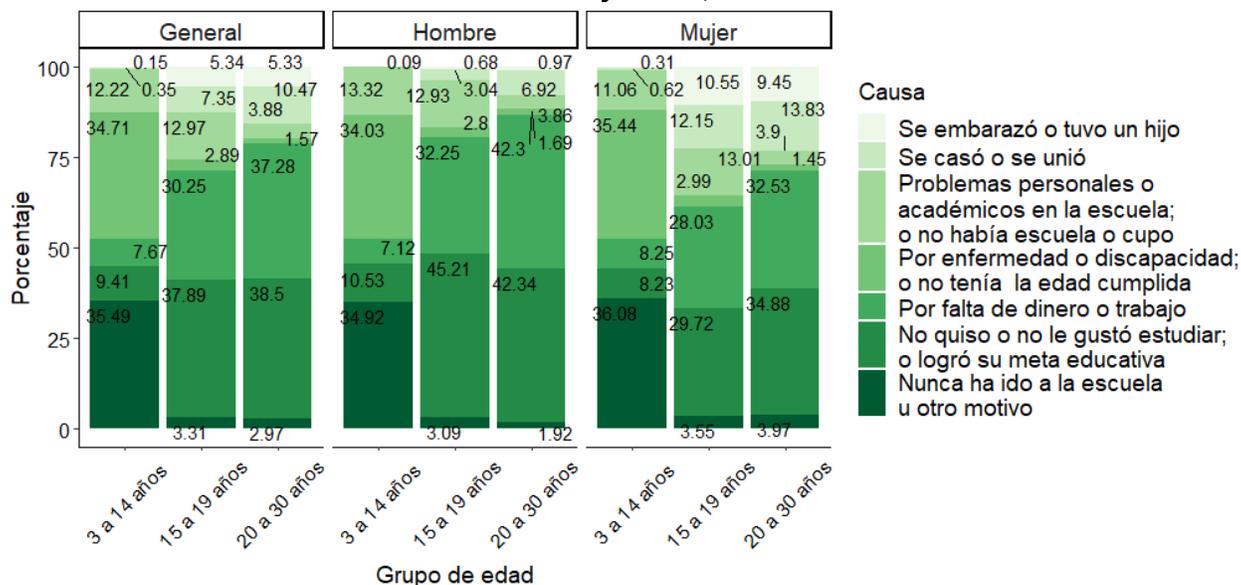
1. El problema público incluya un análisis del mismo, en el cual se señale el derecho humano relacionado y la población afectada; además que se especifiquen sus causas y consecuencias; y se evidencie su magnitud, así como su ubicación geográfica y temporal.
2. La definición de la población objetivo sea clara y concisa, coherente con el contenido de la identificación del problema, la descripción de la intervención y los objetivos de la misma.
3. Los criterios de elegibilidad sean claros, concisos y transparentes; que también sean coherentes con las características de la población objetivo y que para cada criterio de elegibilidad se contemple por lo menos un requisito, los cuales deben ser coherentes entre sí.
4. Los criterios de selección establezcan la autoridad y el mecanismo mediante el cual se realizará la selección, además que aclaren si se aplicará algún criterio de prelación para asignar los beneficios. Para los criterios de selección deben contemplarse los requisitos que acrediten su cumplimiento.

Al respecto, se determinó que el programa “Estudiante Aprueba” cuenta con una lógica de válida en el diseño de su intervención, pues el árbol de problemas y los elementos de diagnóstico en sus ROP son congruentes, contempla causas y efectos que son coherentes con el problema, aunque carece de una perspectiva de género en su análisis; además la población objetivo está descrita de forma válida y es congruente con el problema, pero no se cuantificó ni se estimó la afectación del problema en Tlajomulco de Zúñiga.

Debido a lo anterior, y tomando en consideración que el problema público que se infiere de la lectura de las ROP y del árbol de problemas del programa “Estudiante Aprueba” es que *Alumnos de educación básica en planteles públicos del municipio de Tlajomulco de Zúñiga abandonan sus estudios*, se revisó literatura especializada¹¹ sobre política de desarrollo social, a partir de la cual se identificó que el abandono escolar entre niñas, niños y adolescentes está asociado con la pérdida o disminución de los ingresos en el hogar; pero también existen otras causas que están relacionadas con el género, expectativas y roles desempeñados.

En ese sentido, para identificar las causas del abandono escolar, se revisó la Encuesta Nacional de los Hogares 2017 del INEGI, en el rango de edad que corresponde con los estudios de preescolar, primaria y secundaria (de 3 a 14 años),¹² se estima que las principales causas por las que no se asiste a la escuela son porque nunca se ha asistido y porque tienen alguna enfermedad, discapacidad o no tenían la edad cumplida con el 70.20%; mientras que la causa “por falta de dinero o trabajo” representa el 7.62%.

Gráfico 4. Población de 3 a 30 años que no asiste a la escuela en México; por sexo, grupo de edad y razón, 2017



Fuente: elaboración propia con base en los tabulados básicos de la ENH, 2017 del INEGI.

Por lo tanto, se recomendó a la Coordinación General de Participación Ciudadana y Construcción de Comunidad o al área que corresponda, que se revisaran y modificaran los elementos de

¹¹ Al respecto, véase: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2021). Análisis de la Integralidad de la Política de Desarrollo Social 2020; CONEVAL. (2021). Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2020; y CONEVAL. (2020). Impacto del Programa de Beca de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas: estudio exploratorio con enfoque cualitativo.

¹² Los beneficiarios del programa “Estudiante Aprueba” corresponden a alumnos de educación preescolar, primaria y secundaria de planteles públicos del municipio de Tlajomulco de Zúñiga. De acuerdo con el Informe 2019 *La educación obligatoria en México* elaborado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), la edad idónea en México para cursar el preescolar es de 3 a 5 años, la primaria de 6 a 11 años, y la secundaria de 12 a 14 años.

diagnóstico del programa “Estudiante Aprueba” a efecto de que se cuantificara la población objetivo, se estimara la afectación del problema en el municipio y se incluyera en el análisis una perspectiva de género. Contar con las métricas señaladas y una perspectiva de género en la intervención permitiría al Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga cumplir con lo dispuesto en la fracción VI del artículo 6 de Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco y las fracciones VI y VIII del artículo 27 bis de la misma ley, en términos de que la perspectiva de género es un principio rector en la observancia, interpretación y aplicación de la política de desarrollo social, y de que las ROP que formulen los municipios deben contener por lo menos el problema público y la población objetivo; además de atender lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el sentido de orientar la intervención hacia resultados.

Como respuesta a lo anterior, la entidad fiscalizada asumió un compromiso que se orienta a atender la recomendación y es suficientemente detallado, toda vez que contempló llevar a cabo mesas de trabajo para elaborar un diagnóstico pertinente respecto del problema público que atiende el programa “Estudiantes Aprueba” y también prevé cuantificar la población objetivo e incluir un análisis con perspectiva de género. Adicionalmente, definió una serie de actividades que son suficientes para cumplir el compromiso, mismas que cuentan con plazos razonables para su desarrollo. Sin embargo, no se definieron medios de verificación que muestren el resultado de los cambios en el diagnóstico y en los criterios de selección para el programa “Estudiantes Aprueba”; por lo tanto, durante la etapa de seguimiento que realice este Órgano fiscalizador a la atención de las recomendaciones, se verificará que dichos cambios estén contemplados en las Reglas de Operación del mismo.

Este Órgano Técnico revisó y analizó la medida de atención presentada por la entidad fiscalizada, misma que **se aceptó** tomando en cuenta que el compromiso asumido por el ente auditado fue lo suficientemente específico y se encontraba orientado a la atención de la recomendación.

Recomendación 08 (19-DAD-PR-008-709700-A-02)

De acuerdo con el artículo 202 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, el gasto público debe formularse con base en programas, los cuales deben señalar objetivos, indicadores de desempeño y metas. Adicionalmente, las fracciones V, XVII, XVIII y XIX del artículo 27 Bis de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco prevén que las Reglas de Operación (ROP) de los programas públicos deben contener objetivos, mecanismos de verificación de resultados, indicadores de seguimiento, y medidas para la rendición de cuentas. Por último, el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el resultado del ejercicio de los recursos públicos debe ser evaluado.

En ese sentido, el artículo 23 Bis de la misma ley señala que los elementos técnicos de los programas de desarrollo social deben observar lo dispuesto en los lineamientos que emita la Secretaría del Sistema de Asistencia Social (SSAS) en coordinación con la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (SPPC). Al respecto, la SSAS no ha emitido dichos lineamientos, sin embargo, la SPPC emitió los Lineamientos Generales para el Monitoreo y la Evaluación de los Programas Públicos del Gobierno del Estado de Jalisco; a partir de los cuales la misma secretaría emitió la Guía para la elaboración de Reglas de Operación de la Secretaría Planeación y Participación Ciudadana 2019 (Guía 2019), con lo cual se busca cumplir con dichos

lineamientos. Aunque esa Guía no es un referente normativo para la elaboración de las ROP de los programas sociales municipales, sí es un referente metódico adecuado.

De acuerdo con la Guía 2019, en las ROP de los programas sociales se debe observar que:

1. El objetivo debe provenir del análisis de problemas y establecerse de forma clara, concisa y explícita. También debe contener el resultado que se espera lograr, la población a la que va dirigida la intervención y debe ser medible. Por último, los objetivos deben tener una alineación lógica y coherente con los objetivos del Plan Municipal de Desarrollo, para lo cual deben contar con una matriz de indicadores para resultados.
2. Los indicadores deben ser congruentes con los objetivos del programa y con el problema público que el programa busca atender, así como que para su construcción se debe consultar las guías metodológicas publicadas por instancias nacionales, como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) o internacionales. Adicionalmente, los indicadores deben contener: el nombre del indicador, su descripción, el método de cálculo, la unidad de medida, la frecuencia de medición, la línea base, meta y medios de verificación.
3. Los mecanismos de verificación de resultados del programa deben contemplar los tipos de evaluación que permitan conocer los resultados de la intervención y mejorar su diseño o gestión. También deben mencionar las características de las evaluaciones que se pretende realizar, así como la instancia encargada de coordinar los procesos de evaluación, el presupuesto destinado para evaluaciones externas y las instancias encargadas de implementar las mejoras que se deriven de las evaluaciones.

Sin embargo, se determinó que los objetivos previstos en las ROP del programa “Estudiante Aprueba” no son congruentes con los incluidos en su MIR; que los mecanismos de evaluación carecen de elementos para garantizar que el programa se evalúe; y que el indicador previsto para el programa en los Programas Operativos Anuales (POA) del Ayuntamiento de Tlajomulco no es pertinente. Sobre la MIR, se determinó que no obstante cuenta con indicadores congruentes con su método de cálculo y que miden aspectos relevantes de los objetivos, dado que no se programaron valores, ni se definieron metas como tampoco se reportaron valores de cierre, el instrumento no permitió monitorear el desempeño del programa “Estudiante Aprueba” ni orientarlo hacia resultados.

Debido a lo anterior, se compararon las proyecciones del programa sobre los potenciales beneficiarios para el ciclo escolar 2019-2020, frente a la matrícula registrada para dicho ciclo escolar, y se determinó que en 2019 se sobreestimaron los apoyos (beneficiarios) en 11.39% respecto de la matrícula del ciclo escolar 2019-2020 de estudiantes de preescolar, primaria y secundaria en centros educativos públicos del municipio de Tlajomulco de Zúñiga.

Tabla 12. Proyección de población atendida por el programa “Estudiante Aprueba” en 2019 y matrícula para el ciclo escolar 2019-2020, por nivel educativo

Nivel educativo	Apoyos estimados (A)	Matrícula (B)	Porcentaje de apoyos respecto de la matrícula (A/B)*100
Preescolar	26,262	23,576	11.39
Primaria	85,780	75,646	13.40
Secundaria	35,043	32,826	6.75
Total general	147,085	132,048	11.39

Fuente: elaboración propia con base en el Informe de Evaluación Específica de Gestión con Base en Resultados, Programa “Estudiante Aprueba” 2019 y datos del Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa de la SEP.

También se determinó que el programa tuvo una cobertura respecto de la matrícula de estudiantes de escuelas públicas para los niveles primaria y secundaria de Tlajomulco de Zúñiga en 2019 de 105.01% y, de las escuelas con las mismas características, de 92.21%.

Tabla 13. Cobertura en primarias y secundarias públicas del programa “Estudiante Aprueba” en 2019, Tlajomulco de Zúñiga

		Primaria	Secundaria	Total
Matrícula SEP (A)	Escuelas	169	75	244
	Estudiantes	75,646	32,826	108,472
Beneficiarios (B)	Escuelas	177	48	225
	Estudiantes	79,676	34,233	113,909
Tasa de cobertura (B/A)*100	Escuelas	104.73%	64.00%	92.21%
	Estudiantes	105.33%	104.29%	105.01%

Fuente: elaboración propia con base en el padrón de beneficiarios por centro educativo del programa “Estudiante Aprueba” y datos del Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa de la SEP.

Por último, para medir la contribución del programa “Estudiante Aprueba” a la atención del problema público que pretende solucionar, se encontró que, de acuerdo con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), entre 2015 y 2020 el porcentaje de inasistencia en preescolar, primaria y secundaria se incrementó en Tlajomulco de Zúñiga en 5.46, 3.74 y 5.52 puntos porcentuales respectivamente. Al respecto, es pertinente tener presente que el objetivo de esta intervención es que los alumnos del nivel básico en planteles públicos permanezcan en el ciclo escolar.

Tabla 14. Porcentaje de población por su condición de asistencia a la escuela, por nivel educativo y tipo, Tlajomulco de Zúñiga y resto de municipios de Jalisco

Tipo		2015			2020		
		Preescolar (de 3 a 5)	Primaria (6 a 11)	Secundaria (de 12 a 14)	Preescolar (de 3 a 5)	Primaria (6 a 11)	Secundaria (de 12 a 14)
Tlajomulco de Zúñiga	Asiste	58.93	96.82	92.11	54.26	93.17	86.47
	No asiste	40.23	3.09	7.82	45.69	6.83	13.34
	No esp.	0.84	0.09	0.07	0.05	0.00	0.19
Municipios con convenio ^{1/}	Asiste	64.44	97.89	91.66	62.22	93.88	86.49
	No asiste	34.42	1.97	8.22	37.56	6.11	13.48
	No esp.	1.14	0.14	0.12	0.22	0.01	0.03
Municipios sin convenio ^{2/}	Asiste	59.56	97.08	88.91	56.86	93.32	84.57
	No asiste	39.51	2.74	10.98	42.86	6.65	15.41
	No esp.	0.92	0.17	0.11	0.28	0.03	0.02

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Intercensal 2015 y el Censo de Población y Vivienda 2020, del INEGI; y los convenios suscritos por la Secretaría de la Asistencia Social publicados en su portal de transparencia.

^{1/} El número de municipios sin considerar a Tlajomulco de Zúñiga es de 105.

^{2/} El número de municipios es de 19.

Nota: de acuerdo con el primer informe de gobierno del Estado de Jalisco “el programa se llevó a cabo a través de convenios con 107 municipios...” (Gobierno del Estado de Jalisco, p. 336). Con la información publicada en el informe no fue posible identificar el municipio faltante.

Adicionalmente, a partir de la tabla anterior, se encontró que, con excepción del nivel secundaria, en Tlajomulco de Zúñiga el porcentaje de inasistencia es superior en promedio respecto de los municipios que tienen convenio con la Secretaría del Sistema de Asistencia Social (SSAS) para 2020 en 8.85 puntos porcentuales y respecto de los que no tienen, en 3.01 puntos porcentuales.

Por lo tanto, se recomendó a la Coordinación General de Participación Ciudadana y Construcción de Comunidad o al área que corresponda, revisara la formulación de las ROP y la MIR del programa “Estudiante Aprueba” y que lo modificara, para que su contenido fuera congruente entre sí en términos del marco de resultados; que definiera metas y reportara valores de cierre para todos los indicadores de la MIR, además de que incluyera los tipos de evaluación para el programa y los plazos en que se realizarían. Contar con una MIR congruente con las ROP del programa, con metas y valores de cierre para los indicadores que conforman la matriz, además de mecanismos de evaluación pertinentes permitiría al Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga cumplir con lo dispuesto en el artículo 202 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, en términos de que el gasto público se formule con base en programas que señalen los objetivos, indicadores de desempeño y metas; y atender lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el sentido de que el resultado del ejercicio de los recursos públicos debe ser evaluado.

Como respuesta a lo anterior, la entidad fiscalizada asumió un compromiso que está orientado de forma parcial a atender la recomendación, en virtud de que planteó revisar los instrumentos de planeación del programa “Estudiante Aprueba”, pero señaló que a partir de mesas de trabajo se elaborarían recomendaciones para construir la Matriz de Indicadores para Resultados, lo cual no corresponde con que el marco de resultados previsto en las Reglas de Operación (ROP) del programa y su MIR sean congruentes; como tampoco especificó que se definirían metas y se reportarían valores de cierre para todos los indicadores de la MIR

Este Órgano Técnico revisó y analizó la medida de atención presentada por la entidad fiscalizada, misma que **se aceptó** tomando en cuenta que el compromiso asumido por el ente auditado fue lo suficientemente específico y se encontraba orientado a la atención de la recomendación.

VI. Acciones derivadas de la fiscalización

Como producto de la Auditoría de Desempeño practicada a la Cuenta Pública del ejercicio fiscal 2019 del Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga se identificaron 21 hallazgos, de los cuales derivaron 8 recomendaciones que conformaron el Pliego de Recomendaciones. Para las 8 recomendaciones la entidad fiscalizada propuso medidas de atención. El estatus de las recomendaciones se resume en la siguiente tabla:

Tabla 15. Resumen de estatus de las recomendaciones

Recomendación	Tipo de respuesta del ente	Estatus
Recomendación 01 (19-DAD-PR-001-709700-A-02)	Medida de atención	Con medida de atención en proceso
Recomendación 02 (19-DAD-PR-002-709700-A-02)	Medida de atención	Con medida de atención en proceso
Recomendación 03 (19-DAD-PR-003-709700-A-02)	Medida de atención	Con medida de atención en proceso
Recomendación 04 (19-DAD-PR-004-709700-A-02)	Medida de atención	Con medida de atención en proceso
Recomendación 05 (19-DAD-PR-005-709700-A-02)	Medida de atención	Con medida de atención en proceso
Recomendación 06 (19-DAD-PR-006-709700-A-02)	Medida de atención	Con medida de atención en proceso
Recomendación 07 (19-DAD-PR-007-709700-A-02)	Medida de atención	Con medida de atención en proceso
Recomendación 08 (19-DAD-PR-008-709700-A-02)	Medida de atención	Con medida de atención en proceso

Fuente: elaboración propia.