



Estudio de complementariedades de los programas gubernamentales del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco¹

Mayo de 2010

¹ El estudio estuvo a cargo de Alfonso Hernández Valdez, investigador del ITESO. Se agradece la colaboración de Fátima Ortiz en la asistencia de investigación.

Contenido

Resumen ejecutivo.....	1
Introducción.....	2
1. Método de análisis e instrumentos de recolección de información.....	2
2. Análisis de la información.....	6
2.1. Establecimiento preliminar de programas susceptibles de complementación.....	10
2.2. Análisis de posibles complementariedades y duplicidades.....	12
3. Recomendaciones.....	14
Anexos.....	16

Índice de cuadros

Cuadro 1. Variables contenidas en la base de datos (anexo 1) del estudio de complementariedades de los programas gubernamentales.....	4
Cuadro 2. Número de programas gubernamentales clasificados por temas de política pública.....	8
Cuadro 3. Número de programas gubernamentales clasificados por población objetivo.....	9
Cuadro 4. Variables <i>dummy</i> de los tipos de beneficio (TB) que contemplan los programas gubernamentales.....	11
Cuadro 5. Listado de programas susceptibles de complementarse.....	15
Cuadro 6. Listado de programas que podrían estar duplicándose según el anexo 2.....	16

Resumen ejecutivo.

- Al 1º de enero de 2010, el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco tenía registrados 402 programas gubernamentales dentro del inventario que elaboró la Coordinación General de Políticas Públicas.
- Los programas gubernamentales pueden clasificarse en al menos 27 categorías o temas distintos de política pública (véase el cuadro 2) y atienden al menos a 32 categorías distintas de población objetivo (véase el cuadro 3).
- En cuanto a los temas de política pública, el mayor porcentaje de programas de gobierno en Jalisco se refiere a los servicios de salud, por un lado, y a los temas de actividades culturales y turísticas, por el otro, con 12.7 y 11.2 por ciento del total de programas, respectivamente.
- En cuanto a las categorías de la población objetivo, la relacionada con la población en general representa la de mayor porcentaje, con 18.9 por ciento, seguida de la población y los organismos que se dedican a actividades agropecuarias, rurales o de pesca, con 10.0 por ciento del total de los programas de gobierno.
- En total, existen 38 programas susceptibles de complementarse (véase el cuadro 5) y 22 programas que podrían estar duplicándose con algún otro (véase el cuadro 6). Sólo un programa de gobierno (Vales de capacitación) aparece en ambos cuadros, y por tanto se tiene un total de 59 programas que deben analizarse con respecto a su posible complementariedad o duplicidad con otros programas. Ello representa el 15% del total de los programas (402) contenidos en la base de datos principal de este estudio (véase el anexo 1).

Introducción.

De acuerdo con los términos de referencia (TDR) correspondientes, los objetivos del estudio de complementariedades de los programas gubernamentales quedaron definidos de la siguiente manera:

- Identificar las complementariedades, duplicidades e insuficiencias (CDI) en el diseño de los programas gubernamentales de las distintas dependencias y entidades de la administración pública de Jalisco, a partir de dimensiones de análisis tales como problemáticas atendidas, tipos de beneficio y población objetivo.
- Establecer una tipología que facilite la clasificación de programas en función de diversas dimensiones de análisis (problemáticas, tipos de beneficio, población objetivo).
- Establecer estrategias integrales para los programas gubernamentales que permitan optimizar la acción del gobierno en su conjunto.

En este sentido, el presente estudio busca establecer, de la manera más objetiva posible y a partir de la información que existe dentro del Gobierno del Estado, los programas que podrían complementarse entre sí o podrían estarse duplicando.² Para cumplir con estos propósitos, en la primera sección se establece el método de análisis y los instrumentos de recolección de la información. La segunda sección contiene el análisis de la información, y la última establece una serie de recomendaciones para optimizar el número de programas gubernamentales.

1. Método de análisis e instrumentos de recolección de información.

Los propios TDR establecen que para identificar las complementariedades y duplicidades de los programas de gobierno se utilizará como insumo principal el inventario de programas gubernamentales vigentes del Poder Ejecutivo de Jalisco, elaborado por la Coordinación General de Políticas Públicas (CGPP), debiéndose especificar el método y los indicadores básicos para analizar la información contenida en dicho inventario y tomando en cuenta al menos las tres dimensiones de análisis ya mencionadas en los objetivos que aparecen en la introducción. Por otra parte, también se comenta que el estudio deberá complementarse, en su caso, con un trabajo de campo (a través de entrevistas a funcionarios públicos) que permita afinar la información contenida en el inventario, especialmente para aquellos programas donde se identifiquen duplicidades. Finalmente, a partir de la identificación de las

² Cabe señalar que el estudio enfatiza la búsqueda tanto de complementariedades como de duplicidades de los programas de gobierno, y no tanto las insuficiencias, ya que se asume que éstas se podrían determinar por exclusión, es decir, a partir de todo aquello que se identifique como una necesidad o problemática social y que no tenga una correspondencia con algún programa estatal. Como se puede anticipar, el número de dichas insuficiencias podría ser enorme y estar determinado por las distintas visiones que prevalezcan al interior del gobierno o dentro de diversos grupos sociales.

complementariedades y duplicidades de los programas gubernamentales así como de la clasificación temática de éstos, se elaborará un conjunto de estrategias que busque optimizar la acción gubernamental, tomando como eje principal la complementación de programas.

La presente sección atiende a esta serie de especificaciones contenidas en los TDR, enfatizando el enfoque metodológico utilizado para la elaboración del estudio. Entre otras cuestiones, se detallan las técnicas e instrumentos que se utilizaron para recolectar la información y la conformación de bases de datos empleadas para el análisis de resultados.

Para desarrollar el estudio de complementariedades, se especificó un método de análisis dividido en tres etapas.

Etapas 1. Selección de variables.

Como ya se mencionó, el insumo principal de este estudio es el inventario de programas gubernamentales, que contiene una gran cantidad de variables relacionadas con dichos programas. El inventario se alimenta de la información que las diversas dependencias y entidades del gobierno estatal proporcionan a través del llenado de un cuestionario básico que contiene 62 campos o preguntas, divididas a lo largo de 12 secciones:

- Identificación del programa.
- Objetivos y alcances.
- Cobertura del programa.
- Metas e indicadores.
- Sustento legal y normativo.
- Inversión total del programa.
- Padrón de beneficiarios.
- Matriz de indicadores de resultados.
- Participación ciudadana y contraloría.
- Datos del informante.
- Trámites relacionados con el programa.
- Documentos anexos del programa.

Para analizar las variables que se desprenden del inventario, se llevó a cabo un corte de la información contenida en éste al día 1º de enero de 2010, contándose con un total de 402 programas de gobierno. Este constituyó el universo de análisis del estudio. No todas las variables generadas por el inventario son susceptibles de analizarse. Por ejemplo, existen preguntas relacionadas con algunos datos de las personas responsables de llenar la información de cada programa (tales como puesto, correo electrónico, teléfonos, etc.), las cuales dan lugar a variables que no resultan pertinentes para los propósitos de este estudio. Así, la primera etapa del análisis consistió en seleccionar el conjunto de variables relevantes para el análisis en función de los objetivos del estudio. El cuadro 1 presenta estas variables, con las cuales se elaboró la base de datos principal, contenida en el anexo 1 (véase también

el anexo 3, el cual contiene el libro o catálogo de códigos de las variables del anexo 1).

Cuadro 1. Variables contenidas en la base de datos (anexo 1) del estudio de complementariedades de los programas gubernamentales

Variable	Descripción	Tipo
NOMBRE	Se refiere al nombre completo del programa	Variable nominal
SIGLAS	Se refiere a la abreviatura del nombre del programa.	Variable nominal
DEPENDENCIA	Principal dependencia responsable del programa.	34 categorías
NUMDEP	Se refiere a las características (numéricas o de tipo de institución) de las dependencias, entidades o instituciones que participan en la ejecución de un programa.	12 categorías
INICIO	Se refiere al año en que inició operaciones el programa.	Variable numérica
DESCRIPCIÓN	Describe lo que es y cómo funciona el programa.	Variable nominal
TEMAPP	Variable categórica que describe la problemática o acción principal en materia de política pública que realiza el programa, y que se desprende de la descripción de éste.	27 categorías
OBJETIVO	Explica el fin o propósito que persigue el programa.	Variable nominal
TEMAOBJ	Tema o categoría principal de acción en materia de política pública que atiende el programa, y que se desprende del objetivo de éste.	28 categorías
NECESIDAD	Se refiere al tipo de demandas o necesidades sociales que se pretende cubrir con el desarrollo del programa.	22 categorías
IMPACTO	Se refiere al ámbito público donde el programa tendrá impacto.	23 categorías
POB1 a POB3	Se refiera al sector específico de la población que atiende el programa (i.e. población objetivo).	32 categorías
NUMLEG	Se refiere al número de referencias legales vigentes en que se fundamenta el programa.	6 categorías
NORMAT1 a NORMAT5	Se refiere al tipo de normatividad interna que regula la operación del programa.	33 categorías
COBERTURA	Se refiere al orden territorial que cubre el programa.	5 categorías
URBRUR	Se refiere al ámbito, rural o urbano, en que aplica el programa.	3 categorías
MARGINACIÓN	Se refiere al grado de marginación de la población objetivo del programa.	5 categorías
INDICADOR	Se refiere a si el programa presenta indicadores de evaluación.	2 categorías
META	Se refiere a si el programa presenta metas.	2 categorías
UNIDAD	Se refiere a si el programa presenta unidades de medida.	2 categorías
EV1 a EV6	Seis variables tipo dummy (donde "0" indica que la variable no está activada y "1" que sí lo está, es decir, que sí presenta la condición de medición que	2 categorías

	indica la propia variable) que señalan la etapa o etapas de vida que se atiende(n) en el programa.	
GÉNERO	Se refiere al sexo de las personas en las cuales está enfocado el programa.	3 categorías
GA1 a GA17	17 variables tipo “dummy” que indican el grupo de atención en el que se enfoca el programa, (puede ser, por tanto, que el programa se enfoque en más de un grupo de atención).	2 categorías
TB1 a TB16	16 variables tipo “dummy” que se refieren al tipo de beneficio que recibe la población por parte del programa (puede haber, por tanto, más de un tipo de beneficio por programa).	2 categorías
PPTO	Se refiere al monto presupuestal del programa.	Variable numérica
NÓMINA	Se refiere al porcentaje que corresponde a nómina según la inversión total del programa.	Variable numérica
PARTFED	Se refiere al porcentaje de participación financiera del gobierno federal.	Variable numérica
PARTEST	Se refiere al porcentaje de participación financiera del gobierno estatal.	Variable numérica
PARTMUN	Se refiere al porcentaje de participación financiera del gobierno municipal.	Variable numérica
PARTPRIV	Se refiere al porcentaje de participación financiera privada.	Variable numérica
PARTSOC	Se refiere al porcentaje de participación financiera social.	Variable numérica

La mayoría de las variables del cuadro 1 son nominales o descriptivas, pero existen algunas de tipo numérico o cuantitativo, como las relacionadas al presupuesto y las participaciones. Por otro lado, dentro del inventario existen preguntas o campos de información como la normatividad aplicable o la población objetivo que, como puede apreciarse en el cuadro 1, dieron origen a diversas variables para cada caso. Ello se debe a que la información dentro de cada uno de estos campos contiene, en muchos programas, más de una referencia, valor o dato. Por ejemplo, es frecuente encontrar en el campo relativo a la normatividad interna a más de una referencia legal o norma, y por ello se asignaron cinco variables para este campo, en el entendido de que en el inventario no se encontró ningún caso (i.e. programa) que tuviera más de cinco referencias a la normatividad que regula los programas.

Etapas 2. Análisis de programas.

La etapa de análisis de programas tiene tres componentes. El primero consistió en realizar una clasificación de los programas, a través de distintas categorías, a partir de algunas de las variables del cuadro 1. Las más importantes fueron TEMAPP y POB1, relativas a la descripción y población objetivo de los programas gubernamentales, respectivamente, con las cuales se cubrieron dos de las tres dimensiones de análisis mencionadas en los objetivos del estudio (problemáticas y población objetivo. La tercera dimensión se cubrió con las variables TB del cuadro 1, relativas al tipo de beneficio). Es importante comentar que las categorías de la variable TEMAPP, que se

obtuvieron del análisis de la variable DESCRIPCIÓN, constituyen una tipología de programas en función de áreas o temas de atención o políticas públicas.

El segundo componente de esta etapa consistió en analizar el comportamiento de algunas de las variables del cuadro 1. La técnica principal fue el “cruce” estadístico de variables, con el objetivo de abordar con el mayor detalle posible los aspectos de complementación y duplicidad de los programas de gobierno. Para ello resultó de gran importancia tomar en cuenta las categorías de clasificación establecidas para algunas de las variables del estudio (véase la siguiente sección).

Finalmente, el tercer componente consistió en llevar a cabo el trabajo de campo del estudio, a partir de la realización de entrevistas a algunos funcionarios públicos de las distintas dependencias y entidades del gobierno estatal. Las entrevistas tuvieron dos propósitos. El primero fue aclarar algunas dudas que surgieron del análisis estadístico y que no podían resolverse a partir de la información contenida en el inventario. Y el segundo fue profundizar en el conocimiento del diseño y, en su caso, operación de algunos de los programas gubernamentales, sobre todo de aquellos que se consideró que duplicaban el trabajo de gobierno. En este sentido, esta etapa fue muy selectiva tanto del número de funcionarios a entrevistar como de su adscripción, ya que no todos los programas de gobierno generaron las mismas necesidades de obtención de información de tipo cualitativo a partir de entrevistas a funcionarios públicos.

Etapas 3. Recomendaciones de estrategia.

La última etapa del estudio definió una serie de estrategias integrales para optimizar la labor del gobierno, en función de los resultados de la etapa anterior, buscando establecer los programas que se complementan o duplican en el cumplimiento de los objetivos de gobierno.

En las dos secciones siguientes del estudio se detallan los resultados de las etapas 2 y 3 anteriormente descritas, respectivamente.

2. Análisis de la información.

El cuadro 2 presenta las 27 categorías de la variable TEMAPP que, como ya se mencionó, se desprendieron del análisis de la variable DESCRIPCIÓN (véase el anexo 1). En conjunto, dichas categorías establecen una tipología de las principales problemáticas o *temas de política pública* que atienden los programas del Gobierno del Estado de Jalisco. Según se puede apreciar en el cuadro, el mayor porcentaje de programas de gobierno en Jalisco se refiere a los temas de servicios de salud, por un lado, y a los temas de actividades culturales y turísticas, por el otro, con 12.7 y 11.2 por ciento del total de programas, respectivamente.

Por su parte, el cuadro 3 presenta las 32 categorías que se construyeron para clasificar los programas de gobierno en función de su población objetivo (véase la variable POB1 del anexo 1). Como se puede observar, la población en general representa la categoría con mayor porcentaje, con 18.9 por ciento, seguida de la población y los organismos que se dedican a actividades agropecuarias, rurales o de pesca, con 10.0 por ciento del total de los programas de gobierno.

Cabe mencionar que muchos programas establecen más de una categoría como población objetivo.³ Sin embargo, el cuadro 2 presenta la clasificación de los programas de acuerdo con la población objetivo que se consideró más importante (variable POB1 del anexo 1), en función de la descripción del programa, o bien, la primera población que se encontró dentro del campo de información relacionado con la población objetivo original contenido en el inventario de programas del gobierno estatal.

³ De hecho, 50 programas presentaron dos categorías de población objetivo distintas, y cinco programas presentaron tres categorías. Véanse las variables POB2 y POB3, respectivamente, del anexo 1.

Cuadro 2. Número de programas gubernamentales clasificados por temas de política pública

	Descripción del tema de política pública	No.	%
1	Acompañar en el proceso de integración social a personas con antecedentes penales o condenas	2	0.5
2	Agilizar trámites de gobierno, atender quejas y denuncias, mejoramiento de la función pública y de la calidad de gobierno	11	2.7
3	Apoyar a la población desempleada, en busca de trabajo, o en riesgo de perder su empleo	19	4.7
4	Apoyar a productores, emprendedores, prestadores de servicios y Mipymes	22	5.5
5	Apoyar a productores agropecuarios, pesqueros, organizaciones rurales, desarrollo rural, proyectos rurales o industrias rurales específicas	28	7.0
6	Apoyar física y psicológicamente a las víctimas de cualquier tipo de violencia o delito, programas de prevención del delito o de conductas de riesgo, otorgamiento de apoyo a los involucrados con el sistema de justicia penal	21	5.2
7	Atención a través de servicios de salud (física, mental y psicológica) y nutrición	51	12.7
8	Brindar asistencia social integral a la población más vulnerable: adultos mayores, indígenas, niños, niños maltratados o abandonados, indigentes, integración familiar, etc.	20	5.0
9	Brindar oportunidades para la práctica deportiva, construcción de instalaciones deportivas y coordinación de eventos deportivos	14	3.5
10	Brindar servicios educativos y formación de docentes	28	7.0
11	Brindar y fortalecer los servicios de seguridad pública y protección civil	2	0.5
12	Construcción de infraestructura de gran escala (p.ej. macroproyectos, transporte, comunicaciones, rescate de espacios públicos, federal, presas)	1	0.2
13	Construcción de infraestructura de pequeña o mediana escala (p.ej. vivienda, centros deportivos, centros culturales, centros médicos comunitarios), caminos rurales, electrificación	18	4.5
14	Atención de emergencias de todo tipo	5	1.2
15	Elevar la calidad de vida de las regiones prioritarias o marginadas, desarrollo regional	4	1.0
16	Establecer programas y redes de cooperación entre organismos, entidades de gobierno, organizaciones internacionales, OSC o migrantes	4	1.0
17	Facilitar el acceso y uso de servicios de seguridad social así como dar impulso al trabajo social	5	1.2
18	Fomentar la actividad cultural, eventos, turismo, recreación, pueblos mágicos y vinculación	45	11.2
19	Impulsar la investigación, el desarrollo tecnológico y la capacitación del personal docente, actividades de ciencia y tecnología	7	1.7
20	Incentivar el cuidado del medio ambiente y el desarrollo sustentable, prevención de la problemática ambiental y asuntos relacionados con el agua	33	8.2
21	Llevar procedimientos y/o asesorías legales, vigilar el cumplimiento de los derechos, evaluaciones internas y contraloría	17	4.2
22	Ofrecer servicios de calidad para personas con discapacidad física o mental y a personas con trastornos de comportamiento	10	2.5
23	Servicios de consultoría, capacitación y asesorías tanto a organismos de gobierno como a grupos específicos de la sociedad organizada	3	0.7
24	Vigilar los servicios de transporte público, caminos, vialidad y comunicaciones	10	2.5
25	Apoyo a jóvenes y al desarrollo integral de la juventud	9	2.2
26	Desarrollo de proyectos productivos	8	2.0
27	Orientación sobre servicios y apoyos para la mujer, adopciones	5	1.2
Total		402	100.0

Cuadro 3. Número de programas gubernamentales clasificados por población objetivo

	Población objetivo	No.	%
1	Adolescentes y jóvenes	20	5.0
2	Adultos mayores	13	3.2
3	Beneficiarios de programas sociales	1	0.2
4	Empresarios, contratistas y/o empresas medianas, turísticas	7	1.7
5	Funcionarios públicos y/o dependencias públicas	2	0.5
6	Instituciones de índole diversa	6	1.5
7	Integrantes de comités y áreas de prevención	1	0.2
8	Migrantes, repatriados	3	0.7
9	Mujeres y embarazadas	12	3.0
10	Municipios, población o autoridades municipales	20	5.0
11	Niños y niñas	19	4.7
12	Población afectada por algún tipo de delito	4	1.0
13	Población afectada por algún tipo de enfermedad	3	0.7
14	Población afectada por desastres o emergencias	1	0.2
15	Población atendida por alguna OSC, organizaciones sociales	2	0.5
16	Población con algún tipo de discapacidad	10	2.5
17	Población de escasos recursos, en situación de marginación, sin empleo o acceso a la seguridad social, o residente en localidades marginadas	33	8.2
18	Población en áreas naturales protegidas	1	0.2
19	Población en general	76	18.9
20	Población en localidades urbanas	2	0.5
21	Población en situación de riesgo, vulnerabilidad (no económica) o que padezca violencia de cualquier tipo	17	4.2
22	Población indígena	5	1.2
23	Población privada de su libertad, relacionada con el sistema penitenciario o con problemas de violencia	2	0.5
24	Población relacionada con actividades deportivas, atletas	11	2.7
25	Población relacionada con actividades educativas, académicos, estudiantes, docentes	24	6.0
26	Población relacionada con el transporte público, conductores, peatones	5	1.2
27	Población vinculada a actividades microempresariales, micro o pequeñas empresas, establecimientos comerciales, de servicios	31	7.7
28	Población, organismos públicos, sociales y/o empresas vinculadas a actividades agropecuarias, rurales o de pesca	40	10.0
29	Población, organismos públicos, sociales y/o empresas vinculadas a actividades agropecuarias, rurales o de pesca, que enfrentan algún tipo de problemática social, ambiental o de marginación	13	3.2
30	Parejas o matrimonios	3	0.7
31	Sector obrero, patronal o sindical, empleados	14	3.5
32	Turistas	1	0.2
Total		402	100.0

2.1. Establecimiento preliminar de programas susceptibles de complementación.

Para operacionalizar el eje principal del estudio—la posible complementariedad de algunos de los más de 400 programas gubernamentales—el primer paso consistió en agrupar programas por conjuntos o *bloques*. El criterio de agrupación se definió en función de los valores coincidentes de las siguientes variables: TEMAPP o tema de política pública (véase el cuadro 2), POB1 o población objetivo (véase el cuadro 3) y al menos un tipo de beneficio del conjunto de variables TB. Este conjunto está compuesto por 16 variables *dummy*, las cuales indican los tipos de beneficio que recibe la población por parte del programa, de acuerdo con el cuadro 4.⁴ Es importante mencionar que en la mayoría de los casos se establece más de un tipo de beneficio por programa. Así, la agrupación de programas por bloque coincidió en los valores de las variables TEMAPP y POB1 y en al menos una de las 16 variables TB.

La lógica detrás de la construcción de estos bloques se sigue de los criterios de selección de las variables analizadas. En principio, se puede conjeturar que varios programas podrían ser complementarios si atienden el mismo tipo de problemática a través del tema de política pública en que se encuentran clasificados (variable TEMAPP), si su población objetivo es la misma (POB1), y si coinciden en al menos un tipo de beneficio (variables TB).

Este criterio de operacionalización abre la posibilidad de que un mismo programa se encuentre en más de un bloque. Por ejemplo, el programa “Asesorías en acuacultura” se encuentra en dos bloques distintos, debido a que cuenta con cuatro tipos de beneficio (TB11 a TB14, véase el cuadro 4). En el primer bloque, este programa coincide con otros que también otorgan beneficios relacionados con las variables TB12 y TB13. En el segundo, coincide con otro programa que también otorga beneficios relacionados únicamente con la variable TB14.

Para definir los bloques de programas se utilizaron tablas de contingencia, las cuales permiten “cruzar” distintas variables para observar cuántos casos (i.e. programas) coinciden en los valores en los que el analista está interesado para cada variable. En este sentido, primero se cruzaron las variables TEMAPP, POB1 y TB1 para observar los distintos conjuntos o bloques de programas que se formaban para los distintos valores que tomaban cada una de estas tres variables.⁵ Con el mismo propósito, después se

⁴ Una variable tipo *dummy* toma dos valores, cero y 1. Cuando la variable toma el valor de 1 indica que la condición de medición de la variable está presente, en caso contrario toma el valor de cero. Por ejemplo, si un programa en particular presenta valores de 1 en las variables TB1 y TB3 y valores de cero en las 14 variables TB restantes, ello indica que los tipos de beneficio que otorga dicho programa son apoyos crediticios y apoyos en especie, únicamente.

⁵ Como se puede observar en el cuadro 1, TEMAPP cuenta con 27 categorías o valores distintos, POB1 con 32 y TB1 con dos.

cruzaron las variables TEMAPP, POB1 y TB2, y así sucesivamente, hasta cruzar a TEMAPP y POB1 con cada una de las variables TB (16 en total).

Debido a que una gran cantidad de programas otorgan más de un tipo de beneficio, muchos bloques resultaron idénticos en cuanto a los programas contenidos en ellos, por lo que se llevó a cabo un proceso de depuración para eliminar los bloques repetidos. El anexo 2 presenta los 87 bloques definitivos de dos programas o más que resultaron de aplicar el criterio ya mencionado⁶ y el proceso de depuración, con un total de 332 programas involucrados, para un promedio de 3.8 programas⁷ por bloque.

Cuadro 4. Variables *dummy* de los tipos de beneficio (TB) que contemplan los programas gubernamentales

TB1	Apoyo crediticio
TB2	Apoyos económicos a fondo perdido
TB3	Apoyos en especie
TB4	Documentos
TB5	Infraestructura en vivienda
TB6	Infraestructura en comunicaciones
TB7	Infraestructura productiva
TB8	Infraestructura social
TB9	Mejora de regulación interna
TB10	Productos
TB11	Servicios de atención directa
TB12	Servicios de capacitación
TB13	Servicios de consultoría y asesoría
TB14	Servicios de promoción y difusión
TB15	Servicios de regulación y vigilancia
TB16	Servicios de trámite

⁶ Sólo hubo ocho bloques de programas en donde el criterio de operacionalización no se aplicó de manera estricta. En su mayoría, son casos en donde algunos de los programas de un bloque en particular coincidían con el resto de los programas de dicho bloque en todos los tipos de beneficios que otorgaban, con excepción de uno o dos. Sin embargo, la colocación de dichos programas en un mismo bloque presentó la ventaja de analizar a éste de manera integral, sin necesidad de abrir bloques nuevos de programas.

⁷ Muchos de ellos repetidos, por las razones ya mencionadas. Si se descuentan los programas repetidos, el número de programas involucrados en el análisis del anexo 2 es de 279. Ello quiere decir que del total de 402 programas contenidos en la base de datos principal (anexo 1), 123 programas no aparecen en el anexo 2. Estos programas deberían mantenerse de manera íntegra, ya que son casos donde no coincidieron con ningún otro programa para los valores de TEMAPP, POB1 y las variables TB.

2.2. Análisis de posibles complementariedades y duplicidades.

El anexo 2 incluye dos variables adicionales a las que se presentan en el cuadro y anexo 1. La primera es BLOQ.DEF, que establece el número de bloque al que pertenece cada programa, de acuerdo con los criterios que se definieron en la sub sección anterior. Como ya se mencionó, existen 87 bloques diferentes de programas. La segunda variable es RESULT, y contiene los resultados de analizar cada uno de los 87 bloques, para establecer si algunos de los programas dentro de cada bloque se complementan entre sí o estarían duplicados. Esta variable toma entonces tres valores: cero cuando se consideró que el programa se debía mantener de manera singular y sin alteraciones; uno para aquellos programas que podrían ser susceptibles de complementarse con otros programas dentro del mismo bloque; y dos para los programas que se consideró que podrían estar duplicándose con otros programas dentro del mismo bloque.

Para asignar un valor a cada programa dentro de la variable RESULT, se realizó un ejercicio de interpretación en función del texto contenido en las variables DESCRIPCIÓN y OBJETIVO. El propósito fundamental fue distinguir si en un mismo bloque podrían existir dos o más programas que podrían complementarse o duplicarse, o bien, si debían mantenerse de manera íntegra, sin necesidad de complementarse con otros programas. Como todo ejercicio interpretativo, la asignación de valores para cada programa fue, hasta cierto punto, subjetiva. Sin embargo, varios criterios guiaron la asignación de valores y clasificación de los programas. De manera particular, se puso especial atención en las *actividades* que se desprenden de la descripción de los programas. Dos programas pueden coincidir en la problemática que atienden, en su población objetivo y en los tipos de beneficio que otorgan. Pero puede haber actividades a realizar muy distintas por parte de uno y otro. Es el caso, por ejemplo, de un programa para jóvenes que se enfoca en actividades educativas en el nivel de secundaria, y otro que se enfoca en el nivel de preparatoria. En este caso las poblaciones a las que van dirigidos ambos programas pueden coincidir (“jóvenes”), pero las actividades a desarrollar son muy diferentes. En tal situación ambos programas obtendrían un valor de cero en la variable RESULT.

El énfasis en las actividades o acciones de los programas resultó ser, en la mayoría de los casos, un criterio lo suficientemente robusto para la clasificación de programas. Así, éstos se clasificaron como complementarios cuando realizaban actividades distintas pero con objetivos muy similares, o bien, cuando coincidían en algunas actividades pero no en otras. Por su parte, se consideró que dos programas o más podrían clasificarse como duplicados cuando no existían diferencias sustanciales entre sus actividades y sus objetivos.

Los resultados del análisis arrojaron bloques donde todos sus programas se clasificaron con un cero (i.e. manteniéndose sin modificaciones), o con un 1 (todos se complementan entre sí), o con un 2 (todos presentan duplicidad entre

sí, por lo que podrían reducirse a uno solo). Asimismo, existieron otras dos variantes: bloques con programas clasificados con cero o 1 (lo cual indica que algunos de esos programas se complementan entre sí, pero no todos los programas del bloque) y bloques con programas clasificados con cero o 2 (lo que establece que hay programas que se duplican entre sí, pero otros que deben mantenerse íntegros).⁸

Según lo que se observa en el anexo 2, se tienen 16 bloques con al menos dos programas complementarios y ocho bloques con al menos dos programas duplicados. El resto de los bloques (63) presentaron programas que, bajo los criterios ya descritos, deberían mantenerse de forma íntegra, sin necesidad de complementarse o fusionarse con otros. En el cuadro 5 se encuentra el listado de los 16 bloques que contienen programas que podrían complementarse entre sí. Como se puede observar, el cuadro presenta el número de bloque al que pertenecen los programas (valor obtenido de la variable BLOQ.DEF del anexo 2), y cada bloque está separado entre sí por una línea horizontal. También se presenta la dependencia o entidad a la que pertenece cada programa. Por su parte, el cuadro 6 muestra la misma estructura de información que el cuadro 5, pero para los ocho bloques que contienen programas que podrían estarse duplicando.

En total, existen 38 programas susceptibles de complementarse (cuadro 5) y 22 programas que podrían estar duplicándose con algún otro (cuadro 6). Sólo un programa (Vales de capacitación) aparece en ambos cuadros, y por tanto tenemos un total de 59 programas que deben analizarse con respecto a su posible complementariedad o duplicidad con otros programas. Ello representa el 15% del total de los programas (402) contenidos en la base de datos principal (anexo 1).

Con el objetivo de afinar el análisis de los casos que podrían estarse duplicando (cuadro 6), se llevaron a cabo entrevistas con los funcionarios públicos de todas las dependencias que involucran a este tipo de programas. Ello debido a que su punto de vista es fundamental para entender la operación de los programas y valorar, en un contexto de mayor información cualitativa, si efectivamente se puede considerar que dos o más programas están duplicados.

En el caso del primer bloque del cuadro 6 (bloque número 1) las entrevistas permitieron concluir que más que duplicarse, los dos programas que se presentan de la Contraloría podrían ser complementarios. En efecto, las contralorías municipales se concentran en dar asesoría específica a los municipios acerca de temas de organización y procesos, mientras que los talleres regionales contemplan temas de mejora de la función pública, tales como tecnología, contraloría y modernización administrativa, y se imparten a

⁸ Sólo hubo un bloque de excepción, donde algunos de sus programas se clasificaron con cero, 1 ó 2. Fue el bloque 64 (véase la variable BLOQ.DEF del anexo 2).

actores gubernamentales que no necesariamente pertenecen a la misma región o municipio.⁹

En el caso del bloque número 52 del cuadro 6, las entrevistas en la Secretaría de Desarrollo Humano permitieron establecer que el programa de infraestructura básica para la atención de los pueblos indígenas no estaría duplicándose y debería ser un programa íntegro en sí mismo, ya que funciona en coordinación con la comisión de desarrollo de los pueblos indígenas a nivel federal. Por otro lado, las entrevistas dentro de la Secretaría de Cultura arrojaron que ninguno de los tres programas del bloque número 64 del cuadro 6 estaría duplicándose. Los programas de becas a artistas y de becas a creadores artísticos en realidad son uno solo, y el nombre oficial es “programa de estímulos para el desarrollo y formación artística”, el cual tiene dos enfoques, uno para artistas nuevos y otro para artistas con trayectoria reconocida. El tercer programa de este bloque, relativo a las becas del programa de apoyo a las culturas municipales y comunitarias de Jalisco, es muy distinto, porque los proyectos que se apoyan deben representar un beneficio para una comunidad municipal específica o un grupo indígena popular.

En el resto de los bloques del cuadro 6 no se encontró evidencia suficiente para clasificar a los programas involucrados en una categoría distinta a la de duplicidad.

3. Recomendaciones.

Las recomendaciones de estrategia y acción gubernamentales se desprenden del análisis de los bloques. En el caso de los programas posiblemente complementarios del cuadro 5, la recomendación es que la o las dependencias involucradas en cada bloque analicen la posibilidad de fusionar programas en uno solo, o bien, mantengan a los programas separados pero con una redefinición de las problemáticas y las actividades que cada uno de ellos llevaría a cabo. En el caso de los programas que estén posiblemente duplicados, la recomendación es que las dependencias involucradas en cada bloque definan qué programa funcionaría como eje para subsumir en él a los otros programas duplicados, o bien, que se realice un ejercicio de justificación de por qué habría que seguir manteniendo por separado a los programas que se encontraron posiblemente duplicados.

⁹ Los programas que se consideraron duplicados de acuerdo con la información del anexo 2 y que después de las entrevistas se consideró que en realidad no lo estaban aparecen con un asterisco en el cuadro 6.

Cuadro 5. Listado de programas susceptibles de complementarse

Bloque	Nombre del programa	Depend.
4	Becas a la capacitación para el trabajo	STPS
4	Vales de capacitación	STPS
10	Avanza	Fojal
10	Emprende tu negocio	Fojal
10	Inicia tu negocio	Fojal
10	Liquidez a tu negocio	Fojal
22	Atención a víctimas del delito	PGJ
22	Atención integral a las víctimas de delitos sexuales	PGJ
32	Municipio saludable	Salud
32	Atención médica curativa	Salud
32	Entornos y comunidades saludables	Salud
34	Casa hogar para mujeres adultas mayores	DIF
34	Desarrollo del adulto mayor	DIF
43	Educación inicial	Educación
43	Educación preescolar	Educación
53	Maquinaria y programas especiales	Seder
53	Maquinaria y programas especiales (rastreo de caminos rurales)	Seder
55	Fondo complementario para el desarrollo regional	Seplan
55	Proyectos estratégicos	Seplan
56	3 x 1 estatal	SDH
56	Programa 3 x 1 para migrantes (federal)	SDH
61	Apoyo a municipios en materia promocional	Turismo
61	Conformación de consejos de promoción y fomento turístico regionales	Turismo
64	Actividades culturales de impacto en la sociedad	Cultura
64	Actividades culturales en municipios	Cultura
64	Activid. que impulsan institucionalmente la cultura y las artes en el Edo.	Cultura
77	Generación de empleo y seguridad laboral	STPS
77	Procuración de justicia aboral	STPS
79	Inclusión social de las personas con discapacidad	DIF
79	Programa Vive incluyente	SDH
83	Capacitación y formación	Juventud
83	Formación y capacitación a ONG's	Juventud
85	Creación de institutos municipales de atención a la juventud	Juventud
85	Espacios poder joven	Juventud
85	Jornadas vanguardia Jalisco	Juventud
86	Capital semilla	Fojal
86	Impulso a tu negocio	Fojal
86	Proyectos productivos	Fojal

Cuadro 6. Listado de programas que podrían estar duplicándose según el anexo 2

Bloque	Nombre del programa	Depend.
1	Creación y/o fortalecimiento de contralorías municipales*	Contraloría
1	Programa de talleres regionales*	Contraloría
5	Capacitación en la práctica laboral	STPS
5	Capacitación mixta	STPS
5	Capacitación para el autoempleo	STPS
5	Capacitación productiva	STPS
5	Centros de capacitación para el trabajo	IJAS
5	Vales de capacitación	STPS
6	Fomento al autoempleo	STPS
6	Peso x peso	STPS
51	Brigadistas comunitarios	UEPC
51	Programa estatal de capacitación en protección civil	UEPC
52	Financiam.de obra pública y vivienda, Congreg. Mariana Trinitaria, A.C.	SDH
52	PACE, Programa de acción comunitaria estatal	SDH
52	Programa de infraest.básica p/la atención de los pueb.indígenas (federal)*	SDH
60	Consolidar el desarrollo turístico del estado	Turismo
60	Jalisco es México	Turismo
64	Becas a artistas para el estímulo a la creación y desarrollo artístico*	Cultura
64	Becas a creadores artísticos*	Cultura
64	Becas del programa de apoyo a las culturas mpales. y comunit. de Jal.*	Cultura
87	Centro de información y orientación sobre la mujer	Inmujeres
87	Línea mujer	Inmujeres

* De acuerdo con diversas entrevistas a funcionarios públicos, estos programas podrían no estar duplicados.

Anexos.

Véase el CD que se adjunta (anexos 1, 2 y 3).