

# Evaluación de Resultados del Programa Jalisco Incluyente

INFORME EJECUTIVO DE EVALUACIÓN  
Evaluación Externa de Resultados 2016



Título de la Evaluación: Evaluación de Resultados del Programa Jalisco  
Incluyente

Tipo de Evaluación: Evaluación de Resultados

Ejercicio anual evaluado: 2016

Fecha de publicación: Junio 2017

Entidad Evaluadora: Linter Consultores de México, S.C.



Investigadores:

Dr. Carlos Moreno Jaimes, responsable de la evaluación.

Lic. Alejandra Hernández García, evaluadora y coordinadora ejecutiva.

Dra. Ivette Flores Laffont, evaluadora-investigadora.

Dr. Alfonso Hernández Valdez, evaluador- investigador.

María del Mar Morales Burkle, asistente de investigación

Juan Luis Muñoz Velázquez, asistente de investigación

## I. Introducción

Las políticas de atención a grupos vulnerables es un área de gran prioridad para la ciudadanía y los gobiernos. Esto se debe a que la obligación del Estado de propiciar la igualdad de oportunidades para todas las personas adquiere una relevancia especial tratándose de los más vulnerables como lo son los adultos mayores, los niños y adolescentes, los grupos indígenas y las personas con discapacidad. En este informe se presentan los resultados de evaluación de un programa social del Gobierno de Jalisco explícitamente orientado a atender a personas con discapacidad: el programa Jalisco Incluyente, el cual tiene el objetivo de mejorar las condiciones de inclusión social de la población con discapacidad auditiva y discapacidad severa permanente. Los dos instrumentos de intervención del programa son el otorgamiento de apoyos en especie – aparatos auditivos- a personas que presentan discapacidad auditiva permanente, o bien un apoyo en efectivo a personas con discapacidad severa permanente.

La evaluación de Jalisco Incluyente se enfoca en los resultados del programa durante el ejercicio fiscal 2016. Busca determinar la pertinencia de su lógica de intervención, así como los efectos inmediatos y las posibles externalidades generadas sobre la población beneficiaria y no beneficiaria. La evaluación se realizó a través de una combinación de métodos de investigación cualitativos y cuantitativos, incluyendo entrevistas con actores clave, grupos de enfoque con beneficiarios, revisión documental y una encuesta a beneficiarios que residen en el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG). Además, se llevó a cabo un taller para identificar las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) del programa en el que se involucró a diversos funcionarios de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social (SEDIS), tanto aquellos directamente responsables de operar el programa Jalisco Incluyente, como otros que brindan servicios de apoyo al mismo. Dicho taller fue útil para generar y validar algunas recomendaciones para mejorar el desempeño del programa.

## II. Síntesis de los resultados de la evaluación

1. El programa Jalisco Incluyente tiene una **valoración bastante positiva entre sus beneficiarios**, especialmente entre quienes reciben apoyo en efectivo. Los beneficiarios **valoran particularmente el beneficio económico** que el apoyo les brinda, el cual se destina, predominantemente, a cubrir gastos de atención a su salud.
2. El programa cuenta con un **diagnóstico externo sobre la problemática de la población con discapacidades** en Jalisco, el cual ha servido para llevar a cabo algunas modificaciones a su diseño.
3. La evaluación permitió visibilizar la **problemática de la población a cargo de brindar cuidados** a los beneficiarios del programa, quienes representan –en virtud de ser mujeres adultas (algunas de ellas mayores de 65 años), muchas de las cuales tuvieron que dejar de trabajar y que no reciben un pago directo por el tiempo que dedican al cuidado de los beneficiarios (17 horas diarias en promedio)- una población socialmente vulnerable.
4. El **presupuesto del programa se ha mantenido estancado** en poco más de 20 millones de pesos por año, lo cual no le ha permitido cumplir el reto de expandir su cobertura.
5. Existe **desequilibrio en la asignación territorial de los apoyos** en efectivo: 82% se concentra en los municipios del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), mientras que el 18% restante lo hace en los municipios del interior del estado.
6. El programa presenta algunos problemas operativos, sobre todo el **retraso en la ministración del apoyo en efectivo**, factor que ocasiona una reducción en su valoración entre algunos beneficiarios.

### III. Recomendaciones

#### Matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), Objetivo 1

		<b>Dimensión interna</b>	
		<b>Fortalezas</b> 1.- Existen indicadores fácilmente monitoreables para el seguimiento del Jalisco Incluyente.  2.- Jalisco Incluyente cuenta con un diagnóstico externo sobre la problemática de las personas con discapacidad que ha sido aprovechado en su rediseño.	<b>Debilidades</b> 1.- El programa no hace uso de indicadores más estratégicos para medir cómo impacta en la trayectoria de vida de los beneficiarios.  2.- El componente "Apoyos económicos a personas con discapacidad severa" de la MIR "Inclusión para Grupos Prioritarios" no incluye una actividad de difusión del programa.  3.- La información estadística que sirve como medio de verificación de los indicadores de la MIR no es pública, lo cual resta transparencia al programa.
<b>Objetivo específico 1. Determinar la pertinencia de los mecanismos de seguimiento con los que cuenta el programa para documentar sus resultados y el avance en el cumplimiento de sus objetivos.</b>			
		<b>Recomendaciones</b>  <b>no aplican</b>	
<b>Dimensión externa</b>	<b>Oportunidades</b> 1. E Sistema MIDE Jalisco es una plataforma con reconocimiento del CONEVAL que cuyos indicadores estratégicos pueden ser aprovechados por los programas estatales.	<b>Recomendaciones</b> 1.- Utilizar algunos de los indicadores incluidos en el Sistema MIDE, por ejemplo la posición que ocupa Jalisco en el Índice de Vulnerabilidad Social (IVS).  2.- Añadir un componente de difusión del programa en el componente "Apoyos económicos a personas con discapacidad severa" de la MIR "Inclusión para Grupos Prioritarios".  3.- Poner a disposición del público la información estadística que sirve como medio de verificación de los indicadores de la MIR.	
	<b>Amenazas</b> No se identificó ninguna.		

## Matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), Objetivo 2

		Dimensión interna	
		Fortalezas	Debilidades
<p><b>Objetivo específico 2. Determinar en qué medida el cumplimiento de los objetivos del programa es pertinente para la atención del problema público que se tiene diagnosticado.</b></p>		<p>1.- Contar con un programa que apoya a las personas con discapacidad en situaciones de pobreza.</p> <p>2.- Los beneficiarios valoran el apoyo en efectivo, sobre todo porque éste les ha ayudado a mejorar su situación económica.</p>	<p>1.- El reto de expandir la cobertura del programa no parece factible, dado el estancamiento presupuestal que lo caracteriza.</p>
Dimensión externa	<p><b>Oportunidades:</b> Jalisco Incluyente tiene el potencial de mejorar el bienestar social de quienes cuidan a los beneficiarios.</p>	<p><b>Recomendaciones</b>  <b>no aplican</b></p>	<p><b>Recomendaciones</b> 1.- Aumentar de manera significativa el presupuesto del programa, sobre todo a la luz de los hallazgos relativos a los cuidadores de los beneficiarios (ver más adelante).</p>
	<p><b>Amenazas:</b> No se identificó ninguna.</p>		

### Matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), Objetivo 3

		Dimensión interna	
		Fortalezas	Debilidades
<p><b>Objetivo específico 3. Determinar los efectos inmediatos (positivos/negativos) y externalidades (positivas/negativas) generadas en la población atendida por el programa.</b></p>		<p><b>Fortalezas</b></p> <p>1.- Los apoyos en efectivo se destinan, de manera predominante, a los cuidados de la salud de los beneficiarios. También se destinan a gastos de alimentación y educación.</p> <p>2.- El programa ha permitido que las personas que viven en el interior del estado accedan a los apoyos en especie del programa.</p>	<p><b>Debilidades</b></p> <p>1.- Los recursos del programa se asignan desproporcionadamente al AMG, mientras que el interior del estado recibe, comparativamente, pocos recursos, especialmente en lo referente a los apoyos en efectivo</p> <p>2.-No hay suficiente personal capacitado para comunicarse con personas sordomudas.</p>
Dimensión externa	<p><b>Oportunidades:</b></p> <p>1.-Existe voluntad y se están depurando los instrumentos de información para focalizar mejor los recursos públicos.</p> <p>2.- En Jalisco existen diversas organizaciones de la sociedad civil (OSC) que se especializan en personas con discapacidades y que tienen experiencia amplia que el programa puede aprovechar.</p>	<p><b>Recomendaciones</b></p> <p style="text-align: center;"><b>no aplican</b></p>	<p><b>Recomendaciones</b></p> <p>1.- Mejorar los criterios de distribución territorial del programa, dando mayor prioridad a las regiones fuera del AMG.</p> <p>2.-Brindar a los cuidadores capacitación especializada en cuidados a personas con discapacidad severa, en alianza con OSC expertas en el tema.</p>
	<p><b>Amenazas:</b></p> <p>1.-Los cuidadores de los beneficiarios son población socialmente vulnerable.</p> <p>2.- No es claro si SEDIS cuenta con la capacidad necesaria para realizar verificaciones físicas domiciliarias tratándose de beneficiarios imposibilitados para moverse.</p>	<p><b>Recomendaciones</b></p> <p>1.- Que el programa efectúe un pago directo a quienes son responsables de proveer los cuidados cotidianos a las personas discapacitadas en grado severo.</p> <p>3.-Acordar con el hogar del beneficiario que se otorgue al cuidador un día libre a la semana.</p> <p>4.-Analizar la posibilidad de establecer alianzas con otras instituciones con experiencia probada en visitas domiciliarias, por ejemplo el IMSS o la SEDESOL.</p>	<p><b>Recomendaciones</b></p> <p>1.- Capacitar al personal de SEDIS que opera el programa en lengua de señas.</p>

## Matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), Objetivo 4

		Dimensión interna	
		Fortalezas	Debilidades
<p><b>Objetivo específico 4. Determinar en qué medida el desempeño del programa es pertinente para garantizar su sostenibilidad y la de sus resultados.</b></p>		<p><b>Fortalezas</b></p> <p>1.- El programa cuenta con procesos relativamente estandarizados, algunos de los cuales (por ejemplo la entrega de tarjetas para la ministración de los recursos) están bien calificados por parte de los beneficiarios.</p> <p>2.- El padrón y los pagos del programa son en general transparentes.</p> <p>3.- Los funcionarios consideran que el sistema de pago electrónico es eficiente y oportuno.</p>	<p><b>Debilidades</b></p> <p>1.- Un segmento significativo de beneficiarios considera que el apoyo en efectivo no se realiza con suficiente puntualidad (pese a que los funcionarios opinan lo contrario).</p> <p>2.- La entrega de los apoyos en especie padece retrasos.</p> <p>3.- El programa no lleva a cabo un monitoreo y seguimiento de sus beneficiarios.</p>
Dimensión externa	Oportunidades	Recomendaciones	Recomendaciones
	<p>No se identificó ninguna</p>	<p><b>no aplican</b></p>	<p><b>Recomendaciones</b></p> <p>1.- Analizar cuáles son los procesos internos a la SEDIS que generan retrasos en los pagos en efectivo y en la entrega de los aparatos auditivos y corregir dichos procesos.</p> <p>2.- Crear una cédula de monitoreo y seguimiento para cada beneficiario.</p>
	Amenazas:	Recomendaciones	Recomendaciones
	<p>1.- A algunos funcionarios les preocupa que haya recortes presupuestales que limiten aún más el potencial de cobertura del programa.</p> <p>2.- La calidad de los apoyos en especie puede mejorarse.</p>	<p>1.- Que el proceso de adquisición de aparatos auditivos asegure que éstos cumplan con los mayores estándares de calidad.</p>	



**Tabla de Recomendaciones (parte 1)**

Consecutivo (por prioridad)	Recomendación	Mejora esperada	Análisis	
			Actividades por recomendación	Implicaciones por actividad (operativas, jurídico- administrativas, financieras)
1	Que el programa efectúe un pago directo a quienes tuvieron que dejar de trabajar para poder asumir la responsabilidad de proveer los cuidados cotidianos a las personas discapacitadas en grado severo. En caso de que ello no sea presupuestalmente factible, considerar otros apoyos a los cuidadores, por ejemplo cursos de capacitación en materia de cuidados especializados para personas con discapacidad severa y el compromiso de que el hogar otorgue un día libre al cuidador.	Además de compensar el costo de oportunidad del tiempo de dedicación a la atención brindada, se reduce la vulnerabilidad social de los cuidadores. Este objetivo no está actualmente considerado dentro del programa, por lo que se recomienda su inclusión en caso de que la recomendación se lleve a cabo. En caso contrario, si sólo fuese factible otorgar los otros apoyos sugeridos para los cuidadores, la mejora esperada sería la misma en la que se enuncia el objetivo específico 2 del programa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Rediseñar el programa para establecer este nuevo apoyo.</li> <li>b) Difundir la nueva modalidad en que operaría el programa.</li> <li>c) Hacer las gestiones financieras correspondientes.</li> </ul>	<p>Se requiere una gestión ante el Congreso del Estado de Jalisco para una ampliación presupuestal significativa.</p> <p>Modificar las reglas de operación del programa para plasmar el nuevo apoyo.</p>

**Tabla de Recomendaciones (parte 2)**

Consecutivo (por prioridad)	Recomendación	Mejora esperada	Análisis	
			Actividades por recomendación	Implicaciones por actividad (operativas, jurídico-administrativas, financieras)
2	Analizar cuáles son los procesos internos a la SEDIS que generan retrasos en los pagos en efectivo y en la entrega de los aparatos auditivos y corregir dichos procesos.	Mejorar la puntualidad en la entrega de los apoyos es un factor que aumenta la valoración del programa entre los beneficiarios.	a) Mejorar la coordinación entre la SEPAF, el área financiera de SEDIS, la Dirección General de Programas Sociales y la coordinación del programa.	Apegarse al manual de procedimientos de los programas de la SEDIS.
3	Mejorar los criterios de distribución territorial del programa, dando mayor prioridad a las regiones fuera del AMG.	Que los municipios del interior del estado tengan mejores oportunidades de recibir apoyos del programa.	b) Introducir un criterio explícito (algoritmo) para la distribución territorial de los apoyos del programa en función del número de beneficiarios potenciales que residen en cada municipio de Jalisco.	Modificar las reglas de operación del programa para introducir este criterio.

**Tabla de Recomendaciones (parte 3)**

		<b>Análisis</b>						
<b>Consecutivo (por prioridad)</b>	<b>Recomendación</b>	<b>Mejora esperada</b>	<b>Actividades por recomendación</b>	<b>Implicaciones por actividad (operativas, jurídico-administrativas, financieras)</b>				
<b>4</b>	Utilizar algunos de los indicadores incluidos en el Sistema MIDE, por ejemplo la posición que ocupa Jalisco en el Índice de Vulnerabilidad Social (IVS), para realizar el seguimiento y monitoreo del programa o el porcentaje de personas con discapacidad atendidas por el Gobierno del Estado (adecuar este último al programa).	Que el programa cuente con una visión más estratégica sobre su incidencia en el bienestar de la población con discapacidad en Jalisco.	c) Reuniones de análisis en el equipo de planeación del programa para elegir el indicador del Sistema MIDE más apropiado. d) Analizar la frecuencia con la que se mide el indicador y sus componentes. a) Realizar los ajustes pertinentes a la fórmula de medición, de manera que se clarifique la contribución del programa.	Son operativas.				
	<table border="1"> <tr> <td>Identificador</td> <td>EO2-004</td> </tr> <tr> <td>Nombre</td> <td>Posición que ocupa Jalisco en el Índice de Vulnerabilidad Social (IVS)</td> </tr> </table>				Identificador	EO2-004	Nombre	Posición que ocupa Jalisco en el Índice de Vulnerabilidad Social (IVS)
	Identificador				EO2-004			
	Nombre				Posición que ocupa Jalisco en el Índice de Vulnerabilidad Social (IVS)			
<table border="1"> <tr> <td>Identificador</td> <td>EO3-410</td> </tr> <tr> <td>Nombre</td> <td>Porcentaje de Personas con discapacidad atendidas por el Gobierno del Estado</td> </tr> </table>	Identificador	EO3-410	Nombre	Porcentaje de Personas con discapacidad atendidas por el Gobierno del Estado				
Identificador	EO3-410							
Nombre	Porcentaje de Personas con discapacidad atendidas por el Gobierno del Estado							

**Tabla de Recomendaciones (parte 4)**

Consecutivo (por prioridad)	Recomendación	Mejora esperada	Análisis	
			Actividades por recomendación	Implicaciones por actividad (operativas, jurídico- administrativas, financieras)
5	Capacitar al personal de SEDIS que opera el programa en lengua de señas.	Que exista una mejor comunicación entre los funcionarios del programa y los beneficiarios que presentan limitaciones para hablar y oír.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Seleccionar a un grupo de personas de SEDIS que interactúan frecuentemente con beneficiarios para la capacitación.</li> <li>b) Impartir la capacitación. Evaluar la capacitación.</li> </ul>	Podría haber una implicación presupuestal por esta actividad.
6	Analizar la posibilidad de establecer alianzas con otras instituciones con experiencia probada en visitas domiciliarias, por ejemplo el IMSS o la SEDESOL	Que la actualización del padrón de beneficiarios del programa no requiera movilizar a beneficiarios que no están en condiciones de hacerlo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Identificar a las instituciones con mayor experiencia en el proceso.</li> <li>b) Establecer convenio con ellas.</li> </ul>	Puede haber una implicación presupuestal.
7	Que el proceso de adquisición de aparatos auditivos asegure que éstos cumplan con los mayores estándares de calidad.	Mejorar la calidad de los aparatos auditivos que se entregan.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Que el proceso de adquisición asegure los mejores estándares de calidad del producto.</li> </ul>	Implicaciones operativas del proceso de adquisición.

**Tabla de Recomendaciones (parte 5 y final)**

Consecutivo (por prioridad)	Recomendación	Mejora esperada	Análisis	
			Actividades por recomendación	Implicaciones por actividad (operativas, jurídico- administrativas, financieras)
8	Poner a disposición del público la información estadística que sirve como medio de verificación de los indicadores de la MIR.	Mejorar la lógica horizontal de la MIR del programa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Organizar la información de manera que sea fácilmente comprensible para el público.</li> <li>b) Difundir la información por los medios institucionales.</li> <li>e) Garantizar la protección de datos personales.</li> </ul>	Son actividades de naturaleza operativa y posiblemente jurídica.
10	Crear una cédula de monitoreo y seguimiento para cada beneficiario.	Que el programa tenga un seguimiento más preciso de sus beneficiarios para perfeccionar sus instrumentos de intervención.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Analizar cuáles son las variables clave para dar seguimiento a los beneficiarios (por ejemplo el destino del apoyo en efectivo).</li> <li>b) Inducir entre los responsables del programa el uso de dicha cédula.</li> </ul>	Son operativas.
11	Añadir una actividad de difusión del programa en el componente "Apoyos económicos a personas con discapacidad severa" de la MIR "Inclusión para Grupos Prioritarios".	Mejorar la lógica vertical de la MIR.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Modificar la MIR del programa presupuestario "Inclusión para Grupos Prioritarios".</li> </ul>	Son actividades de naturaleza operativa y posiblemente jurídica.

## IV. Conclusiones

Objetivo	Nivel (Nivel promedio por objetivo)	Justificación (Breve descripción de las causas que motivaron el nivel por objetivo o el nivel total (Máximo 100 caracteres por objetivo))
<i>Determinar la pertinencia de los mecanismos de seguimiento con los que cuenta el programa para documentar sus resultados y el avance en el cumplimiento de sus objetivos.</i>	3.7	La MIR del programa cuenta con indicadores fácilmente monitoreables, aunque podría utilizar otros más de tipo estratégico (por ejemplo, algunos del Sistema MIDE). La lógica horizontal y vertical de la MIR es clara, salvo por pequeños cambios que se requieren. Se cuenta con un diagnóstico externo sobre la problemática que atiende.
<i>Determinar en qué medida el cumplimiento de los objetivos del programa es pertinente para la atención del problema público que se tiene diagnosticado.</i>	3	Los apoyos del programa son altamente valorados por sus beneficiarios, sobre todo los apoyos en efectivo. Se valora particularmente la contribución en mejorar la situación económica de los beneficiarios, pero no tanto los otros dos objetivos específicos del programa. El reto de expandir la cobertura está limitado por el estancamiento presupuestal que caracteriza al programa.
<i>Determinar los efectos inmediatos (positivos/negativos) y externalidades (positivas/negativas) generadas en la población atendida por el programa.</i>	3	Los apoyos en efectivo se destinan, predominantemente, a los cuidados de la salud de los beneficiarios, contribuyendo así a uno de sus objetivos. Sin embargo, el programa no compensa el costo de oportunidad laborar de muchas personas encargadas de brindar cuidados y atención a los beneficiarios. El programa, además, sufre de un desequilibrio en la asignación territorial de sus recursos, pues favorece al AMG. Hay otros asuntos operativos que sería importante corregir.
<i>Determinar en qué medida el desempeño del programa es pertinente para garantizar su sostenibilidad y la de sus resultados.</i>	2	Si bien el programa cuenta con procesos relativamente estandarizados y se considera que éstos operan con transparencia, un segmento importante de beneficiarios considera que el apoyo en efectivo no se realiza con puntualidad. El programa no lleva a cabo un monitoreo y seguimiento de los beneficiarios y su estancamiento presupuestal previene un aumento de su cobertura.
<b>Valoración final</b>	Promedio global	<b>2.9</b>