



SEAJAL

Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco

Secretaría
Ejecutiva



Política Estatal
Anticorrupción
de Jalisco

Estudio Especializado sobre los Sistemas de Seguimiento y Evaluación Locales en Materia Anticorrupción

Diciembre de 2021

Índice

Siglas y acrónimos	3
1. Introducción	4
2. Antecedentes	6
3. Objetivos	8
3.1. Objetivo general	8
3.2. Objetivo específico	8
4. Marco conceptual	9
4.1. Sistemas de Seguimiento y Evaluación	9
4.2. Estado de la cuestión en México	10
4.3. Criterios de un Sistema de Seguimiento y Evaluación efectivo	13
4.4. Sistemas de Seguimiento y Evaluación y Gestión de Riesgos	15
5. Estudio de caso	18
5.1. Referencia metodológica	18
5.2. Metodología	19
Fase I. Planeación	19
Fase II. Identificación de riesgos	22
Fase III. Recomendaciones	22
5.3 Análisis	23
5.4 Hallazgos y recomendaciones	31
6. Conclusiones	34
7. Bibliografía	36

Siglas y acrónimos

AP	Administración Pública
CC	Comité Coordinador
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CPC	Comité de Participación Ciudadana
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
GpRD	Gestión para Resultados en el Desarrollo
IIRCCC	Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
LGSNA	Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción
MOSEC-JAL	Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción para Jalisco
NGP	Nueva Gestión Pública
PEAJAL	Política Estatal Anticorrupción de Jalisco
PbR	Presupuesto basado en Resultados
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño
SEAJAL	Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco
SESAJ	Secretaría Ejecutiva del SEAJAL
SESNA	Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción
SISEPAJ	Sistema Informático de Evaluación de la Política Estatal Anticorrupción de Jalisco
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
S&E	Seguimiento y Evaluación
TdR	Término de Referencia
UE	Unidad de Evaluación de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción
UIE	Unidad Interna de Evaluación
UR	Unidad Responsable

1. Introducción

En las últimas décadas, los actos de corrupción han sido omnipresentes en las administraciones públicas, no solamente por los escándalos sucedidos, sino paradójicamente como parte de los discursos oficiales de lucha contra este fenómeno (Bautista, 2017, p. 17).

Las implicaciones y consecuencias de la corrupción política y de la corrupción burocrática repercuten tanto en el ámbito gubernamental como en todas las esferas sociales, obstaculizando la garantía plena de derechos humanos y el acceso a bienes y servicios.

Un histórico paquete de reformas para combatir la corrupción que sentó las bases para un enfoque más duro, integral y coordinado hacia la lucha contra estos actos, entró en vigor en julio de 2016.

Entre las reformas destacan la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) –integrado por el Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los Sistemas Locales Anticorrupción– como la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de Gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

En ese sentido y como parte de las instancias integrantes, las entidades federativas deben establecer Sistemas Locales Anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes y establecer, articular y evaluar la política en la materia a nivel estatal, de forma armonizada y homogénea con la Política Nacional Anticorrupción, adaptándola conforme al contexto social y gubernamental de cada Estado del país, a fin de coadyuvar en la disminución de los actos u omisiones que propician el fenómeno de la corrupción.

En la actualidad son 20 los Sistemas Locales Anticorrupción que cuentan con una Política Estatal Anticorrupción aprobada por el Comité Coordinador correspondiente¹, de conformidad con lo estipulado en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 9 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Dichas políticas son elaboradas bajo el ciclo de las políticas públicas, por lo cual es necesario instrumentar en ellas el seguimiento y evaluación, lo que permite además homogeneizar los Sistemas Locales con lo propuesto en la Política Nacional Anticorrupción, que sugiere la implementación de un Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción a fin de mejorar la calidad, eficiencia e impacto de los programas, así como detectar áreas susceptibles de mejora en un mediano y largo plazo.

Por lo anterior, para contribuir a la construcción de sistemas de S&E para las Políticas Anticorrupción de los Sistemas Locales Anticorrupción, el presente estudio cuenta con los siguientes objetivos:

1. El primero de ellos es fundamentar y discutir los elementos necesarios para la instrumentación y buen funcionamiento de un sistema de S&E en el contexto de las políticas y programas anticorrupción. Con ello se busca contribuir al diálogo sobre los requisitos mínimos necesarios con los que deben contar dichos sistemas para funcionar de manera adecuada.
2. El segundo objetivo es proponer una metodología basada en la identificación de riesgos estratégicos y operativos para la elaboración e integración de un sistema de S&E en el marco de los Sistemas Locales Anticorrupción, a fin de posibilitar posteriormente un proceso de gestión y tratamiento de los riesgos para mitigarlos o prevenirlos y, con ello, ajustar y fortalecer el sistema de S&E en cuestión.

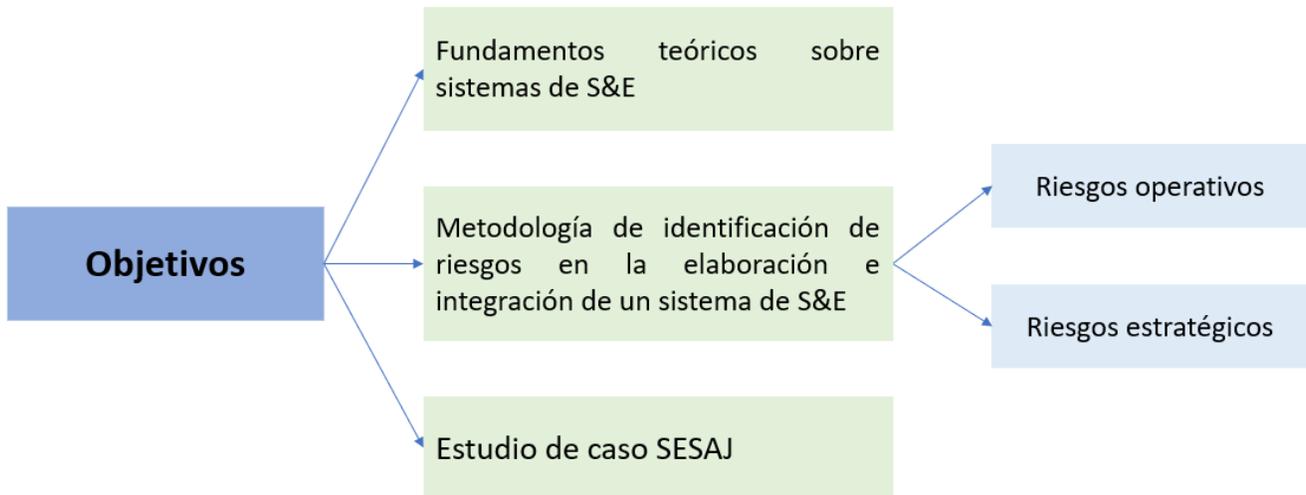
¹ El registro actualizado puede consultarse en <https://sna.org.mx/politicas-estatales-anticorrupcion/>.

3. Por último, se muestra el funcionamiento de la metodología a través de un estudio de caso sobre la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (SESAJ).

Se seleccionó el caso de Jalisco ya que el 26 de octubre de 2020, en Sesión Ordinaria del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco, fue aprobada la Política Estatal Anticorrupción de Jalisco (PEAJAL) y en ella se establece la necesidad de desarrollar un Modelo de Seguimiento y Evaluación para la Corrupción (MOSEC).

En ese contexto, el 20 de abril de 2021 fue presentada a la Comisión Ejecutiva (CE) de la SESAJ una propuesta del MOSEC de Jalisco, por lo que a partir de la puesta en marcha de la metodología elaborada en el presente estudio, se busca identificar riesgos en la planeación del diseño estratégico y operativo para la construcción de dicho modelo, que puedan representar errores de origen con miras a prever fallas y fortalecer su consolidación.

Figura 1. Objetivos del estudio especializado



Fuente: Elaboración propia

2. Antecedentes

Los Sistemas de Seguimiento y Evaluación aplicados para el manejo de riesgos de corrupción en las distintas etapas de diseño, implementación y evaluación tienen como antecedente internacional la Resolución 58/4 de la Asamblea General de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que en su artículo 6 prevé que cada Estado Parte debe garantizar la existencia de un órgano u órganos, según proceda, encargados de prevenir la corrupción.

Asimismo, en el artículo 61, párrafo tercero de dicho documento se señala que cada Estado Parte considerará la posibilidad de vigilar sus políticas y medidas en vigor encaminadas a combatir la corrupción y de evaluar su eficacia y eficiencia.

Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) prevé en el artículo 134 que la Federación, las Entidades federativas y los Municipios deben evaluar los resultados del ejercicio de los recursos económicos, con el objeto de propiciar que se asignen y ejerzan conforme a los objetivos para los que fueron definidos.

En 2015 se realizó una reforma al artículo 113 de la CPEUM que crea el SNA, teniendo por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de Gobierno en materia anticorrupción, así como establecer las bases y políticas para la promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio público, de la rendición de cuentas, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos.

Además se estipula la obligatoriedad de las Entidades federativas a implementar Sistemas Locales Anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como mantener condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado funcionamiento conjunto del SNA y la actuación ética y responsable de cada persona servidora pública.

En este sentido, los Sistemas Locales Anticorrupción se integran por un Comité Coordinador (CC), un Comité de Participación Ciudadana (CPC) y un Sistema de Fiscalización. El CC tiene una Secretaría Ejecutiva que tiene por objeto fungir como apoyo técnico del CC a efecto de proveerle la asistencia técnica, así como los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones.

En la siguiente tabla se presentan las facultades y atribuciones que tienen estas instancias dentro del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco en lo relativo al Seguimiento y Evaluación de las políticas locales en la materia.

Tabla 1. Facultades y atribuciones de las instancias del SEAJAL

Instancia	Fundamento jurídico	Facultades y atribuciones
Comité Coordinador	Artículo 8 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco	<p>El Comité Coordinador tendrá las siguientes facultades:</p> <p>III. La aprobación, diseño y promoción de las políticas estatales en la materia, así como su evaluación periódica, ajuste y modificación;</p> <p>IV. El diseño y aprobación la metodología de los indicadores para la evaluación a que se refiere la fracción anterior, con base en la propuesta que le someta a consideración la Secretaría Ejecutiva;</p> <p>V. Conocer el resultado de las evaluaciones que realice la Secretaría Ejecutiva y, con base en las mismas, acordar las medidas a tomar o la modificación que corresponda a las políticas integrales;</p> <p>VI. Requerir información a los entes públicos respecto del cumplimiento de la Política estatal y las demás políticas integrales implementadas; así como recabar datos, observaciones y propuestas requeridas para su evaluación, revisión o modificación de conformidad con los indicadores generados para tales efectos.</p>
Comisión Ejecutiva	Artículo 31 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco	<p>Artículo 31.</p> <p>1. La Comisión Ejecutiva tendrá a su cargo la generación de los insumos técnicos necesarios para que el Comité Coordinador realice sus funciones, por lo que elaborará las siguientes propuestas para ser sometidas a la aprobación de dicho Comité:</p> <p>I. Las políticas integrales en materia de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como de fiscalización y control de recursos públicos;</p> <p>II. La metodología para medir y dar seguimiento, con base en indicadores aceptados y confiables, a los fenómenos de corrupción, así como a las políticas integrales a que se refiere la fracción anterior;</p> <p>III. Los informes de las evaluaciones que someta a su consideración el Secretario Técnico respecto de las políticas a que se refiere este artículo;</p>
Persona Secretaria Técnica de la Secretaría Ejecutiva	Artículo 35 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco	<p>Artículo 35. 2. El Secretario Técnico adicionalmente tendrá las siguientes funciones:</p> <p>IV. Elaborar los anteproyectos de metodologías, indicadores y políticas integrales para ser discutidas en la Comisión Ejecutiva y, en su caso, sometidas a la consideración del Comité Coordinador;</p> <p>V. Proponer a la Comisión Ejecutiva el proyecto de evaluaciones que se llevarán a cabo de las políticas estatales a que se refiere esta ley, y una vez aprobadas, realizarlas;</p> <p>XI. Integrar los sistemas de información necesarios para que los resultados de las evaluaciones sean públicos y reflejen los avances o retrocesos en la Política Estatal Anticorrupción; y</p> <p>XII. Proveer a la Comisión Ejecutiva los insumos necesarios para la elaboración de las propuestas a que se refiere la presente ley.</p>
Comité de Participación Social	Artículo 21 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco	<p>1. El Comité de Participación Social tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>X. Opinar o proponer, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, indicadores y metodologías para la medición y seguimiento del fenómeno de la corrupción, así como para la evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas de la Política estatal, las políticas integrales y los programas y acciones que implementen las autoridades que conforman el Sistema Estatal</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco

Por lo anterior expuesto, se desarrolla el presente estudio con el objetivo de desarrollar herramientas que fortalezcan los sistemas de seguimiento y evaluación dentro de los Sistemas Locales Anticorrupción.

3. Objetivos

3.1. Objetivo general

Contribuir a la construcción de sistemas de seguimiento y evaluación efectivos para las políticas anticorrupción de los Sistemas Locales Anticorrupción.

3.2. Objetivos específicos

1. Fundamentar y discutir los elementos necesarios para la instrumentación y buen funcionamiento de un sistema de S&E en el contexto de las políticas y programas anticorrupción.
2. Proponer una metodología basada en la identificación de riesgos estratégicos y operativos para la elaboración e integración de un sistema de S&E en el marco de los Sistemas Locales Anticorrupción.
3. Mostrar el funcionamiento de la metodología a través de un estudio de caso sobre la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (SESAJ).



4. Marco conceptual

4.1. Sistemas de Seguimiento y Evaluación

El agotamiento del Estado de Bienestar a inicios de la década de 1970 trajo consigo el desarrollo de una nueva corriente dentro de la gestión gubernamental, conocida como la Nueva Gestión Pública (NGP). Entendida convencionalmente como la “reducción del tamaño de la función pública y eficientización de su desempeño” (Aguilar Villanueva, 2006), la NGP promueve el tránsito de la gestión tradicional burocrática hacia una gerencia pública orientada a resultados bajo los principios de eficiencia y eficacia (García López & García Moreno, 2010).

Los principales países pioneros en este cambio de enfoque fueron Reino Unido y Estados Unidos, y entre los instrumentos desarrollados en el marco de la NGP se encuentra la “Gestión para Resultados”. En el caso de la región latinoamericana, así como de otros países considerados en vías de desarrollo, debido a su contexto, el objetivo de la adopción de la NGP consistía en acelerar el paso para alcanzar un nivel mayor de desarrollo, por lo que se habla de Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD) (García López & García Moreno, 2010).

El cambio que propone la GpRD es poner en primer lugar los resultados que se desea alcanzar y, en función de estos, definir la mejor combinación de insumos, actividades y productos para lograrlo, promoviendo a su vez una rendición de cuentas más sólida y sustantiva, fundamentada en evidencias que pueden ser verificadas por parte de la opinión pública y la sociedad civil (García López & García Moreno, 2010).

La GpRD se compone de un ciclo de gestión que incluye cinco pilares indispensables para que el proceso de generación de valor público esté orientado a producir resultados, a saber: Planificación para resultados; Presupuesto para resultados; Gestión financiera, auditoría y adquisiciones; Gestión de programas y proyectos; Monitoreo y Evaluación.

Figura 2. Pilares del Ciclo de Gestión para Resultados



Fuente: Elaboración propia a partir de García y García (2010), p.15.

Este último pilar es el objeto de este estudio, por lo cual a continuación se describe a detalle su finalidad y uso, así como los retos de su aplicación y los factores de riesgo internos y externos que pueden limitar su implementación.

Este pilar se compone de dos procesos distintos. Por una parte, el seguimiento o monitoreo es la “función continua que utiliza la recopilación sistemática de datos sobre indicadores predefinidos para proporcionar a los administradores y a las principales partes interesadas de una intervención para el desarrollo, indicaciones sobre el avance y el logro de los objetivos, así como de la utilización de los fondos asignados” (OCDE, 2002, p.27).

Son esos indicadores los que permiten recopilar información que, una vez procesada y analizada, dé lugar a la medición de los insumos, procesos, productos, resultados y efectos de los programas y políticas.

Por otra parte, la evaluación es la “apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo” (OCDE, 2002, p.21).

Es decir, la evaluación busca obtener información que genere insumos suficientes a fin de detectar qué es lo que se está haciendo, si el cómo es relevante para la obtención de los resultados deseados y si estos últimos están generando el impacto esperado.

Así, los procesos de seguimiento y evaluación (S&E) son complementarios, puesto que el primero es útil para describir, calificar el cumplimiento del plan de trabajo e identificar áreas de mejora en la gestión del programa que puedan ser atendidas por lo regular en el corto plazo.

Mientras tanto, el segundo hace posible determinar si el cumplimiento ha conducido a la consecución de los objetivos que motivaron el diseño y explicar por qué esos objetivos se están logrando o no. Es decir, la evaluación necesita la información generada por el monitoreo para emitir juicios sobre el porqué de los resultados alcanzados (CONEVAL, 2019, p. 10).

De esta forma, un Sistema de S&E resulta en actividades esenciales para el ciclo de políticas públicas, ya que ofrecen “aprendizajes y retroalimentación, que permiten una apreciación iterativa, y ajustar la vigencia y pertinencia de las acciones gubernamentales a las cambiantes necesidades de la sociedad” (Sanabria, 2015, p. 5), fortaleciendo así la gestión pública, permitiendo que ésta se encuentre siempre orientada a resultados que generen valor público y haciendo más efectivo el uso de los recursos.

4.2. Estado de la cuestión en México

Las primeras experiencias de evaluación en México se remontan a la segunda mitad de la década de 1990, con la creación de la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) en 1997, en donde por primera vez se incluyó la evaluación de resultados e impacto de un programa gubernamental (CONEVAL, 2015, p. 18).

Sin embargo, las prácticas menos rigurosas, escasas de normatividad y herramientas, tienen documentación desde la década de 1970. En ese entonces, la información generada y sus hallazgos no estaban orientados a resultados, sino que fungían como una herramienta de contabilidad gubernamental en donde únicamente se medía el desempeño financiero, sin contrastarlo con el avance físico y los impactos de éstos.

Fue en 1998 cuando el Congreso de la Unión estableció que todos los programas federales que entregan subsidios y transferencias deberían regirse por Reglas de Operación (ROP), y un año después se estableció la

obligatoriedad de contar con evaluaciones externas para evitar sesgos internos que pudieran generarse por los personas responsables de los programas (CONEVAL, 2015, p. 18).

Esto último debido a que, al ser los personas encargados del uso de los recursos, padrón de personas beneficiarios y poseedores de la información que resulta en una evaluación interna, podría no ser objetiva, con lo cual los resultados no serían relevantes para la mejora de éstos.

Por ello, es recomendable contar con personas expertos, académicos, investigadores u organismos especializados en la materia que actúen bajo el principio de imparcialidad para emitir observaciones y recomendaciones que abonen al progreso del diseño, implementación y desempeño de los programas o políticas.

En 2002 se inicia la entrega formal de evaluaciones de programas al Congreso y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), actores fundamentales en la toma de decisiones presupuestarias (Balleescá, 2015, p. 16).

Posteriormente, en 2004 se aprueba la Ley General de Desarrollo Social, que le daría forma al Sistema de Monitoreo y Evaluación en materia de desarrollo social, estableciendo la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). En 2006, se emite la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, por la cual se crea un Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) que impulsa el Presupuesto basado en Resultados (PbR).

Este sistema permite monitorear el cumplimiento de las metas y objetivos para obtener resultados de la aplicación de los programas y su impacto en la ciudadanía, por lo cual analiza los indicadores de desempeño que se encuentran comprendidos en las Matrices de Indicadores para Resultados, elaboradas con Metodología de Marco Lógico, que debe contar con vinculación entre la programación y presupuestación, a fin de que estos sean identificables en el Presupuesto de Egresos.

En 2007 se emiten los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, que tienen por objetivo regular que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

El conjunto de estas normativas enmarca el inicio del cambio hacia una cultura de transparencia, rendición de cuentas y de búsqueda por la mejora continua de las políticas públicas (CONEVAL, 2015). Además, con la elaboración de los instrumentos jurídicos se formalizaron los compromisos y fue posible homogenizar e institucionalizar los procesos de seguimiento y evaluación en el país.

En 2008 una reforma al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el ejercicio de recursos económicos de cualquier orden de Gobierno deberá administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que será evaluado por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas. Esta reforma representaría uno de los detonadores para la evaluación a nivel subnacional (Hernández Reyes & Martínez Mendoza, 2020, p.67).

Es también en ese año cuando la SHCP emite el acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño, a fin de consolidar los elementos fundamentales para la implementación del PbR-SED.

Dada la mayor cercanía de los gobiernos subnacionales con la ciudadanía se presupone que ésta puede comprender mejor las necesidades de sus jurisdicciones, lo que les permitiría formular estrategias más pertinentes y adaptadas a necesidades particulares. El desarrollo de sistemas de S&E en los gobiernos locales resulta así en una herramienta con un gran potencial para fortalecer la gestión pública y responder a la demanda

por intervenciones gubernamentales eficientes y eficaces.

No obstante, como señala Ballescá (2015, p.20), la incorporación de políticas de monitoreo y evaluación en cualquier gobierno demandan un intenso y sostenido trabajo técnico y de capacidades institucionales para la generación de evidencia y uso de conocimiento con fines de política pública, así como una visión decidida y disposición de la alta dirección gubernativa.

Desde 2011 el CONEVAL realiza un Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación de las Entidades Federativas, con el objetivo de aportar información sobre el avance que presentan estas en la regulación e implementación de instrumentos de monitoreo y evaluación de la política y programas sociales, cuyo marco de referencia son los elementos establecidos en la normativa y las buenas prácticas en la materia. Este estudio se realiza de manera bienal y con la misma metodología, lo cual permite comparar los resultados.

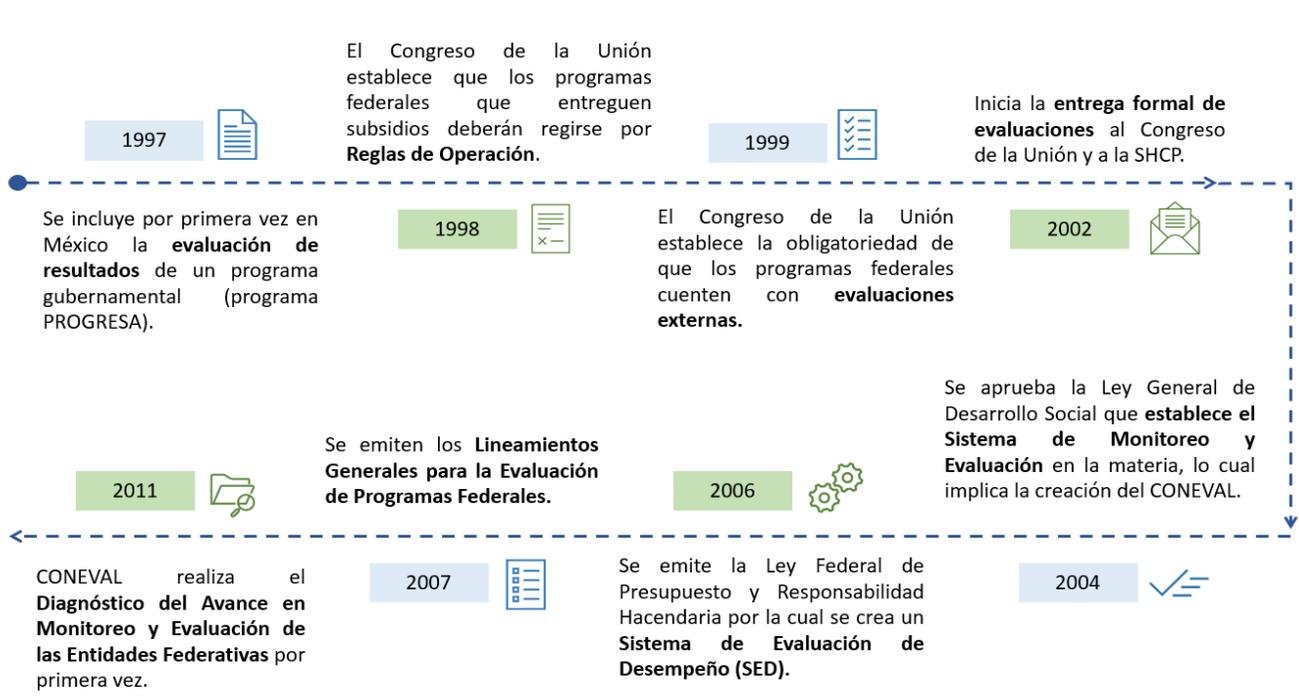
El último ejercicio, realizado en 2019, refleja que el promedio del índice de monitoreo y evaluación a nivel nacional pasó de estar en 44.4 en 2011 a 83 puntos porcentuales en 2019, y la diferencia entre la entidad con el mayor puntaje y la entidad con el menor puntaje pasó de estar en 60.2 a 50.9 puntos porcentuales (CONEVAL, 2019, p.9). No obstante, el estudio también destaca que siguen existiendo retos generales que, en mayor o menor medida, impactan en la eficacia de los sistemas de S&E subnacionales.

Algunos de estos desafíos son:

- La articulación entre las áreas responsables de la evaluación en el estado.
- La perdurabilidad ante los cambios de gobierno, es decir, buscar garantizar la permanencia, continuación y mejora de los elementos de monitoreo y evaluación logrados a pesar de los cambios en el gobierno.
- La mejora en la accesibilidad a la información para la ciudadanía sobre programas, evaluaciones e indicadores, reduciendo el número de clics de acceso.
- El uso de la información generada en el monitoreo y evaluación para mejorar la gestión y la política pública (CONEVAL, 2019, p.93).

Así pues, a lo largo de los primeros años del Siglo 21, México ha avanzado a nivel federal en el desarrollo de un sistema de seguimiento y evaluación que ha impulsado la creación de sistemas subnacionales.

Figura 3. Línea del tiempo del estado de la cuestión en México



Fuente: Elaboración propia a partir de Ballecá (2015); CONEVAL (2015 y 2019); Hernández Reyes y Martínez Mendoza (2020).

Si bien, como lo ha documentado el CONEVAL, los gobiernos subnacionales en México han demostrado avances significativos en las últimas décadas, aún queda camino por recorrer para lograr sistemas de seguimiento y evaluación efectivos, cuya información generada se utilice para la toma de decisiones basada en evidencia y el desarrollo de programas y políticas públicas asertivos y eficaces.

Al respecto, en el siguiente apartado se desarrollan algunos criterios considerados en este estudio que resultan indispensables en un sistema de S&E para contribuir al diálogo en búsqueda de la mejora de estos en los gobiernos locales de México.

4.3. Criterios de un Sistema de Seguimiento y Evaluación efectivo

Una política pública transparente y orientada a resultados requiere de un sistema de S&E que resulte en una herramienta efectiva en la medición y evaluación de los efectos de las intervenciones públicas para retroalimentar la información en los procesos continuos de gobernar y tomar decisiones (Kusek & Rist, 2010, p.12).

Para el caso de las Políticas Estatales Anticorrupción, a continuación se presentan algunos criterios que se proponen deben estar presentes en un sistema de S&E local en materia anticorrupción para que este funcione de manera efectiva.

Como se ha venido mencionando, uno de los propósitos fundamentales de los procesos de seguimiento y evaluación en el marco de la GpRD es proporcionar información que pueda “servir de insumo para la toma de decisiones con el fin de promover políticas públicas más efectivas y eficientes” (González Peña, 2018, p. 39), es decir, proporcionar **información que sea útil y pertinente** para retroalimentar y orientar el desarrollo de las políticas públicas hacia la consecución de los objetivos establecidos.

Para ello, es necesario contar con indicadores de desempeño y de impacto que sean congruentes con los efectos esperados, haciendo de la confección de indicadores apropiados un aspecto crucial para un sistema

de seguimiento y evaluación (Kusek & Rist, 2010, p. 68). Asimismo, la disponibilidad y uso de dicha información, analizada, interpretada y asimilada por personas con capacidades técnicas, favorece a la toma de decisiones para la implementación de mejoras.

En este mismo sentido, un sistema de seguimiento y evaluación debe considerar el criterio de **integralidad**, esto es, que forma parte de un ciclo más amplio que articula las distintas etapas de las políticas y, por lo tanto, no debe de ser visto como un fin en sí mismo (CONEVAL, 2019, p.11).

Un sistema de seguimiento y evaluación que forma parte de un ciclo mayor es un sistema que permite retroalimentar las otras partes del ciclo, así como ser retroalimentado por ellas.

De esta forma, por ejemplo, en el proceso de planificación en un ciclo de gestión se definirán los objetivos y los efectos esperados que deberán ser medidos a través de un modelo de seguimiento y evaluación, mientras que este último permitirá dar cuenta si el presupuesto destinado es el adecuado o si los programas llevados a cabo realmente conducen a dichos objetivos (García López & García Moreno, 2010, p. 75).

Es importante destacar que, debido a esta integralidad, el sistema de S&E puede ser utilizado no sólo en los gobiernos centrales, sino también en cualquiera de los niveles de gobierno o instituciones públicas.

Otro criterio que considerar para la efectividad de los sistemas de seguimiento y evaluación en el marco de la GpRD es la **transparencia**. Aunada a las demandas sociales por un gobierno más eficaz, se encuentra también la demanda por un gobierno más transparente que haga efectivo el derecho de la ciudadanía al acceso a la información.

Un sistema de S&E que otorga acceso amplio y público a la información que genera, no solamente resulta fundamental para la rendición de cuentas, sino que fortalece a los gobiernos democráticos al facilitar la interacción de la ciudadanía con el gobierno y su administración pública (OEA, 2013, p. 5),

En este sentido, además de rendir cuentas a la ciudadanía sobre qué es lo que se está haciendo con los recursos públicos y la manera en que se beneficia a la sociedad con ello, la transparencia puede derivar en una mayor participación ciudadana, propiciando un modelo de gobernanza colaborativa en el ciclo de la GpRD.

“La transparencia incrementa la capacidad de la gente para participar de manera informada y, por ende, demandar políticas económicas y sociales que sean más sensibles a sus prioridades” (OEA, 2013, p.5).

A su vez, esto puede conducir a una mejor priorización de los problemas públicos y con ello a una mejor planeación del presupuesto, ya que las evaluaciones participativas permiten enriquecer el análisis de las fortalezas y debilidades de los programas y de los impactos que estos generan en las condiciones de vida de las personas beneficiarias (UNESCO & SIEMPRO, 1999, p. 93).

La **perdurabilidad** es otro criterio que considerar en la elaboración de los sistemas de S&E. Un sistema de S&E que perdura en el tiempo permite la continuación y mejora de los elementos de monitoreo y evaluación logrados, así como mantener una visión a mediano y largo plazo.

El reto es que los sistemas de S&E se mantengan a pesar de los cambios en las administraciones de gobierno, por lo cual es necesario un marco normativo que los respalde (CONEVAL, 2019^a, pp. 11 y 12). Esto permite, gracias a las bases jurídicas, que el modelo pueda adaptarse a los cambios en el contexto y dar respuesta con calidad y efectividad a las demandas ciudadanas.

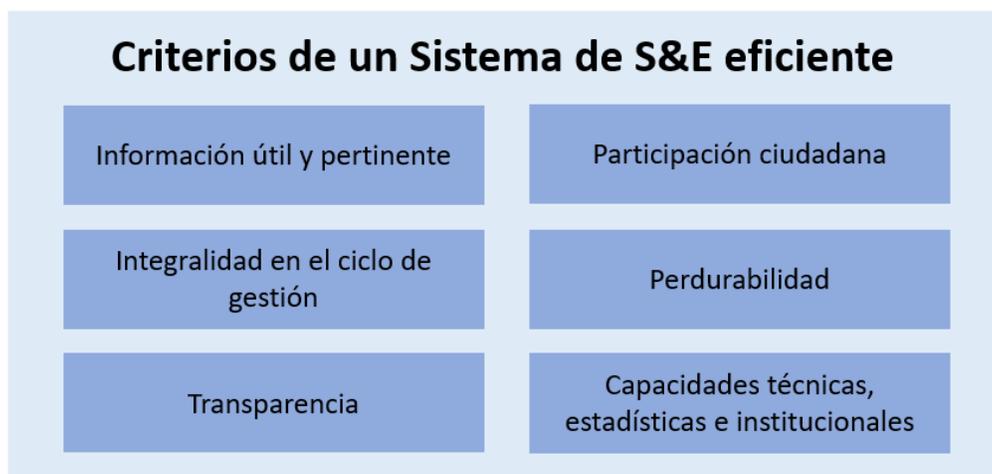
No obstante, nada de lo anterior es posible sin las **capacidades técnicas, estadísticas e institucionales** adecuadas. Un sistema de seguimiento y evaluación eficaz debe poder recabar, reunir, analizar e informar sobre los datos de desempeño en relación con los indicadores. Para ello resulta indispensable contar con gestores capacitados para comprender y procesar la información, así como con tecnologías básicas de la información (Kusek & Rist, 2010, p. 22).

Estas última, representan uno de los factores para promover la integración organizativa con los que cuenta la GpRD. Los instrumentos y sistemas de comunicación permiten que la comunicación adquiera bidireccionalidad, interactividad y asincronía, características que incrementan las capacidades de relación dentro y fuera de las instituciones, aportando un valor público agregado.

Así pues, retomando lo mencionado en este apartado, podemos decir que los sistemas de seguimiento y evaluación son una herramienta de gestión pública que permite rastrear el avance y los efectos de programas y políticas públicas a través de indicadores, identificar áreas de mejora en el proceso, demostrar resultados o la ausencia de ellos y valorar la pertinencia del gasto público.

Sin embargo, para que resulte en una herramienta efectiva se deben prever los siguientes criterios en su diseño y ejecución: utilidad de la información que se genere, integralidad en el ciclo de gestión, transparencia, participación ciudadana, perdurabilidad y capacidad técnica e institucional.

Figura 4: Criterios de un Sistema de S&E eficiente



Fuente: Elaboración propia a partir de CONEVAL (2019); García y García (2010); González Peña (2018); Kusek y Rist (2010); OEA (2013); UNESCO y SIEMPRO (1999).

4.4. Sistemas de Seguimiento y Evaluación y Gestión de Riesgos

Hablar de riesgos es hablar de contingencias, es decir, de la posibilidad de que algo suceda o no suceda. El riesgo como tal está presente en nuestro día a día y en nuestro entorno, tanto en la esfera privada como en la pública.

Existe una amplia literatura sobre este concepto aplicado a diferentes ámbitos de la vida social, tales como el empresarial, financiero, industrial y del sector público (Aven & Renn, 2010; García, 2005; Hardy, 2010; Olson & Wu, 2015; Vasvári, 2015), y si bien podemos encontrar diferentes definiciones, una constante en todas ellas es el riesgo como “la incertidumbre en los resultados” (Hardy, 2010, p. 10).

Tradicionalmente, el riesgo ha sido interpretado como una amenaza a ser evitada. Sin embargo, el concepto ha ido evolucionando hacia un enfoque más amplio, en donde más allá de la carga peyorativa del concepto de amenaza, el riesgo puede ser una oportunidad de innovación y desarrollo, transitando así hacia un paradigma de optimización de riesgos a partir de una efectiva gestión de riesgos (Hardy, 2010, p. 10).

La gestión de riesgos puede ser entendida como un proceso continuo de “identificación, evaluación y priorización de riesgos, seguido de una aplicación coordinada de recursos para minimizar, monitorear y controlar la probabilidad de eventos adversos” (Olson & Wu, 2015, p.5).

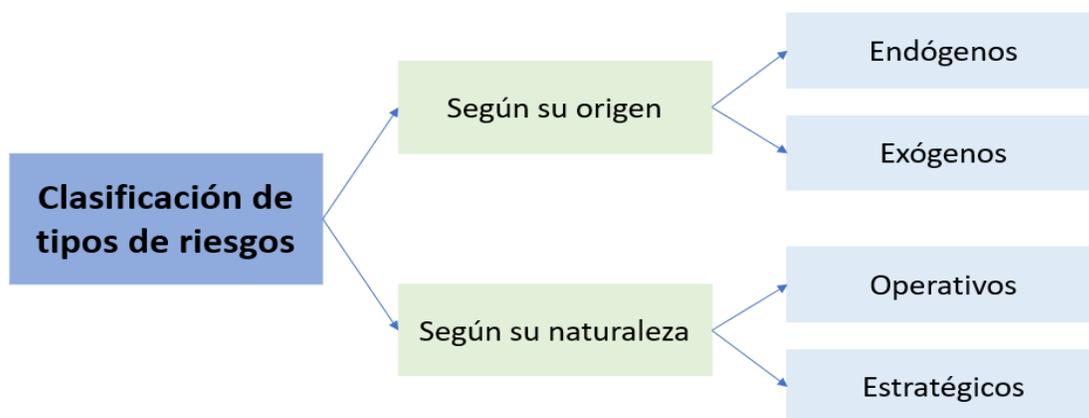
De esta definición se desprende que la gestión de riesgos es una herramienta que permite mejorar la toma de decisiones estratégicas, así como el uso de recursos al tener en cuenta posibles escenarios adversos que impidan el cumplimiento de los objetivos planteados gracias a la identificación y priorización de los riesgos.

En el sector público, que es el que nos atañe, una efectiva gestión de riesgos resulta en la mejora de los servicios públicos, en un uso más eficiente de los recursos disponibles y en una mejor gestión de proyectos, así como ayuda a reducir las posibilidades de fraudes y las decisiones basadas en una mala relación de precio-calidad (Ciocoiu & Dobrea, 2006, p.127).

No obstante, para que esto sea posible es necesario un adecuado entendimiento de los procedimientos de la organización en cuestión, así como de los riesgos que se busca optimizar (UN Global Compact, 2013, p.10).

Los riesgos pueden ser clasificados como endógenos o exógenos, según su origen; como operativos, cuando surgen a raíz de la ejecución de las funciones cotidianas de la organización; o bien como estratégicos, cuando surgen de la toma de decisiones y de la dirección de la organización (VAGO, 2004). También se puede hablar de riesgos en ámbitos más específicos, tales como riesgos técnicos, comerciales, financieros o de corrupción.

Figura 5. Clasificación de tipos de riesgos



Fuente: Elaboración propia a partir de VAGO (2004).

En cuanto a los sistemas de seguimiento y evaluación, así como todo proceso, están expuestos a diferentes tipos de riesgos. Cualquier factor que obstaculice el desarrollo de sistemas de seguimiento y evaluación de manera efectiva puede ser considerado como un riesgo.

Habiendo definido previamente lo que se entiende por un sistema de S&E efectivo, se desprende que los aspectos tanto estratégicos como operativos y éticos que puedan perjudicar **la utilidad de la información** generada, su

perdurabilidad en el tiempo, la **transparencia**, la **participación ciudadana** y la **integralidad** del proceso, así como las **capacidades técnicas e institucionales** con las que cuenta y la **integridad** de los actores involucrados, deben ser tomados a consideración para la gestión de riesgos en los sistemas de S&E.

Identificar los riesgos en un sistema de S&E otorga la posibilidad de posteriormente gestionarlos, lo que a su vez significa una oportunidad de fortalecer el sistema gracias a la información proporcionada que permite tomar mejores decisiones para su planeación y diseño.

Es por este motivo que a continuación se presenta una metodología elaborada a partir de revisión bibliográfica para identificar riesgos en un sistema de S&E en materia anticorrupción en el marco de los Sistemas Estatales Anticorrupción, puesta en práctica con un estudio de caso de la propuesta del Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción en Jalisco (MOSEC-JAL).

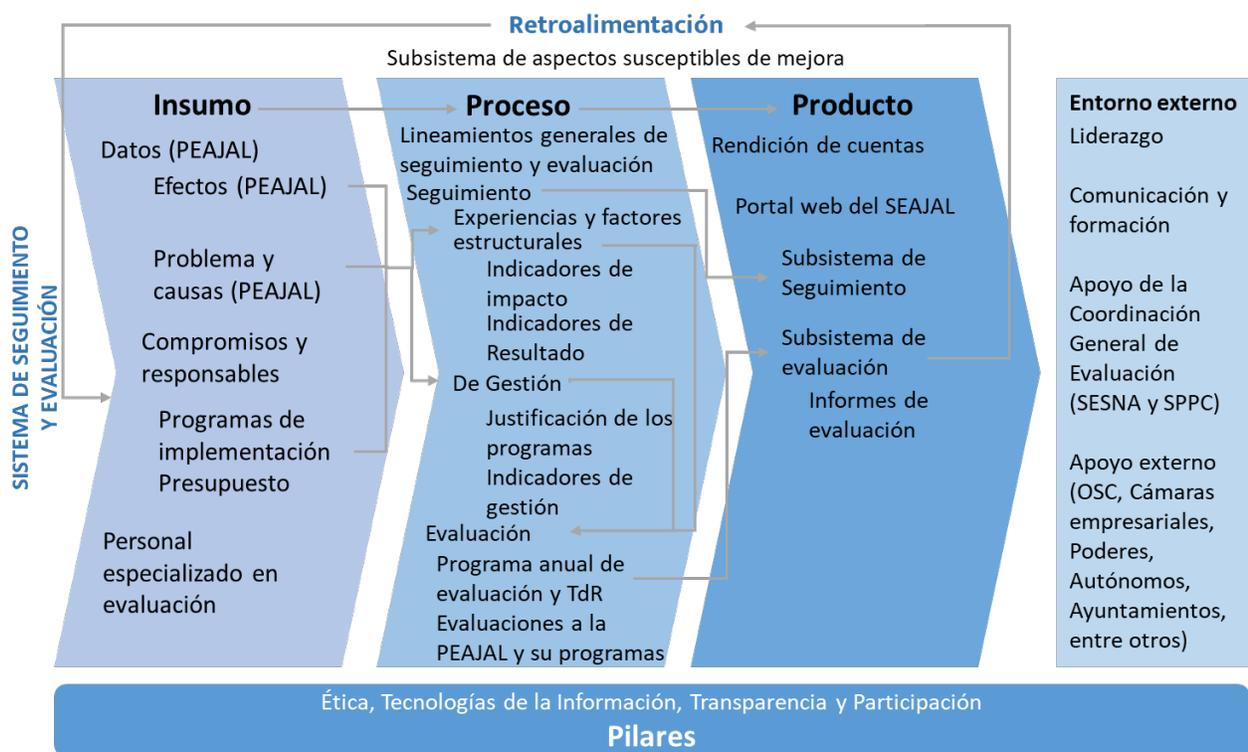


5. Estudio de Caso

A continuación, se desarrolla un estudio de caso sobre la propuesta del Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción en Jalisco (MOSEC-JAL), presentado a la Comisión Ejecutiva (CE) de la SESAJ el 20 de abril de 2021, el cual es una representación simplificada de la estructura y elementos del sistema de seguimiento y evaluación de la corrupción en Jalisco.

Éste se compone de tres dimensiones: el entorno externo, los pilares en los que se fundamenta, y el Sistema de Seguimiento y Evaluación, y permitirá generar aprendizaje e inteligencia institucional para apoyar en la toma de decisiones.

Cuadro 1. Modelo de Seguimiento y Evaluación de la corrupción en Jalisco (MOSEC-JAL)



Fuente: Elaboración propia

El objetivo del estudio es identificar cuáles son los riesgos a los que se enfrenta el sistema local anticorrupción de Jalisco en el proceso general de elaboración e integración del sistema de seguimiento y evaluación de la Política Estatal Anticorrupción de Jalisco (PEAJAL).

5.1. Referencia metodológica

A partir de un ejercicio de revisión bibliográfica, se identificaron dos guías y un informe con objetivos similares al que nos atañe en materia de análisis de riesgos, los cuales fueron utilizados como referencias para establecer la metodología del presente estudio.

Uno de estos documentos revisados fue "A Guide for Anti-Corruption Risk Assessment", desarrollado por el Pacto Mundial de la Organización de las Naciones Unidas, una iniciativa global basada en los compromisos de directores ejecutivos de empresas para implementar los principios de sostenibilidad universales.

Esta guía tiene por objetivo asesorar a empresas en el proceso de gestión de riesgos de corrupción. En ella se establecen los pasos a seguir para crear un modelo de identificación y posteriormente de mitigación de riesgos de corrupción que puedan afectar el performance y la reputación de la empresa. (United Nations Global Compact, 2013).

También se revisó el Modelo para la Gestión de Riesgos de Corrupción en el Sector Público, elaborado en conjunto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México y la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA), con apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés).

Este modelo se encuentra alineado a los ejes y prioridades establecidas en la Política Nacional Anticorrupción (PNA) y, así como la guía anterior, establece las fases del proceso de gestión de riesgos, desde la planeación hasta el tratamiento de riesgos y el monitoreo.

Lo que resulta innovador de esta guía es que va dirigida a instituciones del sector público y el modelo que propone es uno flexible de gobernanza colaborativa con la sociedad civil durante todo el proceso. (PNUD, SESNA, USAID, 2020).

Por último, se tomó como referencia el informe elaborado por el Comité de Participación Social (CPS) del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco, titulado "Identificación de Riesgos de Corrupción y Faltas Administrativas en la Problemática Social de Personas Desaparecidas en Jalisco".

Este informe da cuenta de un ejercicio práctico que se realizó con el objetivo de identificar y visibilizar prácticas administrativas que se hayan convertido en obstáculos reales para el acceso a la justicia en el proceso de búsqueda e investigación de personas desaparecidas en Jalisco, para plantear recomendaciones que contribuyan a prevenir, detectar y combatir posibles hechos de corrupción (CPS, 2020, pág. 7).

Para la realización de este análisis, se retomaron algunas de las etapas y metodologías sugeridas en el modelo de gestión de riesgos desarrollado por el PNUD y la SESNA, resultando así en un buen ejemplo de cómo poner en práctica estas herramientas.

Con estos tres documentos como referencia, a continuación se presenta la metodología propuesta para el estudio de caso.

5.2. Metodología

Fase I. Planeación del Estudio de Caso

En esta primera fase se busca sentar las bases del proceso y elaborar los insumos necesarios para posteriormente pasar a la identificación de riesgos. A su vez, esta fase se compone de cuatro procedimientos:

1. Esclarecer los tipos de riesgos

Dado que las guías consultadas y mencionadas anteriormente están enfocadas en riesgos de corrupción, estas recomiendan como primer paso del proceso tener muy claro lo que se entiende por corrupción. Si bien este estudio no estará enfocado exclusivamente en riesgos de corrupción, es necesario tener claro el tipo o los tipos de riesgos que se busca identificar para delimitar el análisis.

Para este caso en específico se ha determinado que no habrá una caracterización única de los riesgos que se buscan identificar, sino que se abordarán tanto riesgos operativos, entendidos como aquellos riesgos que surgen a raíz de la ejecución de las funciones cotidianas de la organización; como riesgos

estratégicos, entendidos como aquellos que surgen de la toma de decisiones y de la dirección de la organización.

2. Contexto Institucional

Para la identificación de riesgos, resulta relevante definir el contexto bajo el cual se desarrolla la propuesta de Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción (MOSEC) con el objetivo de considerar características internas y externas al sistema que puedan representar un riesgo.

En el caso de Jalisco, el 26 de octubre de 2020 fue aprobada la Política Estatal Anticorrupción de Jalisco (PEAJAL) en sesión ordinaria del CC del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco, la cual establece los componentes básicos del modelo de políticas públicas, incluyendo la implementación, el seguimiento y la evaluación.

En ese sentido, y considerando la necesidad de un modelo de seguimiento y evaluación de la corrupción para establecer estrategias de medición y evaluación de los Programas de Marco de Implementación y la priorización de elementos anticorrupción, el artículo 21, fracción X de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco (LSAEJ) y su análogo en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, estipulan que es responsabilidad de la Comisión Ejecutiva de la SESAJ la elaboración de propuestas de indicadores y metodologías para la medición y seguimiento del fenómeno de la corrupción, así como para la evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas de la política estatal, para ser presentadas y, en su caso, aprobadas por Comité Coordinador.

A su vez, de acuerdo con el artículo 35, numeral 2, fracción IV de la LSAEJ, una de las funciones de la persona Secretaria Técnica de la SESAJ es la de elaborar los anteproyectos de metodologías, indicadores y políticas integrales para ser discutidas en la Comisión Ejecutiva y, en su caso, sometidas a la consideración del Comité Coordinador.

Además, bajo el entendido de que las Políticas Estatales Anticorrupción deben estar alineadas a la Política Nacional, y atendiendo el principio de interoperabilidad, se considera que esto permitirá que el MOSEC nacional cuente con información de indicadores subnacionales, que muestren el impacto de la implementación de la política en cada entidad federativa.

En ese contexto, el 20 de abril de 2021 fue presentada por la Subdirección de Políticas Públicas de la SESAJ a la Comisión Ejecutiva (CE) una propuesta del Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción para Jalisco, el cual representa la estructura del Sistema de S&E que se propone para el caso de la PEAJAL.

Estas consideraciones contextuales serán tomadas en cuenta para la elaboración de un cuadro de análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) que se presentará en la siguiente sección de análisis.

3. Sesiones de diálogo

Como herramienta de recopilación de datos cualitativos que permita el intercambio de ideas para retroalimentar y enriquecer la propuesta del MOSEC-JAL, se llevaron a cabo sesiones de diálogo con participantes de diferentes niveles de competencia, a fin de contar con distintos puntos de vista y perspectivas.

A nivel operativo se realizó una sesión de diálogo con la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción (SESEA) de Zacatecas y de Yucatán el 6 de mayo de 2021, en la cual participaron Juan Edgar Burciaga Solís, Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Zacatecas; Erika Vargas y Jacobo Reyes, de las áreas responsables de diseñar el MOSEC de la Secretaría Ejecutiva de dicha entidad federativa, y Landy Elizabeth Mendoza Seba, Directora de Análisis, Prevención y Políticas Públicas de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán.

Posteriormente se llevó a cabo una sesión de diálogo a nivel normativo el 12 de mayo con la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA), en la cual se encontraron presentes Bernardo Rojas Nájera, Director General de Vinculación Interinstitucional; Roberto Moreno Herrera, titular de la Unidad de Riesgos y Política Pública; Dionisio Zabaleta Ortiz, Director de Análisis de la Unidad de Riesgos y Política Pública; Paulina Vallejos Escalona, Directora General Adjunta de Desarrollo y Evaluación de Políticas Anticorrupción; y Pablo Villarreal Soberanes, titular de la Unidad de Servicios Tecnológicos y Plataforma Digital Nacional.

Asimismo, el 20 de mayo se mantuvo una sesión para impulsar el diálogo desde el enfoque académico, considerando la importancia de recibir aportaciones de este sector, con el propósito de adquirir conocimiento, experiencias y propuestas sobre la generación y desarrollo de modelos locales de sistemas de S&E de la Corrupción en Jalisco en el marco de las Políticas Estatales Anticorrupción.

Se contó con la presencia del Dr. Mauricio Merino Huerta en representación del Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (IIRCCC) de la Universidad de Guadalajara.

Por último, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción de Jalisco (SESAJ) organizó el encuentro denominado “Sistemas de M&E locales en materia anticorrupción” en el marco de la Semana de la Evaluación gLOCAL 2021, que se concibe como un diálogo con autoridades estatales, integrantes de la academia y ciudadanía interesada en el tema. La actividad se conformó de dos sesiones y ambas se realizaron el jueves 3 de junio.

La primera sesión, bajo el título de “Atributos y Desafíos en los Sistemas de Monitoreo y Evaluación”, contó con la participación del Mtro. Aran Mayola Huguet, Project mánager de la Oficina de Naciones Unidas contra la Drogas y el Delito; el Dr. Dionisio Zabaleta Solís, Director de Análisis de la Unidad de Riesgos y Política Pública de la SESNA; el Mtro. Edgar Estuardo Gómez Morán, Director de Auditoría de Desempeño en la Auditoría Superior del Estado de Jalisco; la Dra. Herlinda Goretti López Verver y Vargas, integrante del Comité de Participación Ciudadana Zacatecas; y la Mtra. Michiko Kyo Aramburo Osako, Consultora.

La segunda sesión se tituló “Validez pública y técnica en el monitoreo y evaluación”, y contó con la participación del Mtro. Augusto Chacón Benavides, Director ejecutivo del observatorio ciudadano Jalisco Cómo Vamos; el Mtro. Carlos Ignacio López Hurtado y el Dr. Hiram Abel Ángel Lara, integrantes de los Grupos de Apoyo Técnico de la SESAJ; la Dra. Nancy García Vázquez, integrante del Comité de Participación Social de Jalisco; y el Dr. Radamanto Portilla Tinajero, Director de Evaluación para la Mejora Pública en la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana.

Los resultados de las sesiones de diálogo previamente mencionadas se comparten en la sección de análisis del presente estudio.

4. Definir la Unidad de Análisis

Como parte de la fase de planeación para el estudio de caso, también se debe establecer cuál será la unidad de análisis, entendida como el objeto donde se enfocará el estudio. Esta puede tratarse de conductas, procesos institucionales y/o marcos normativos.

Para el estudio en cuestión, se ha determinado que la unidad de análisis serán los procedimientos del proceso general de elaboración e integración del MOSEC de Jalisco, representados en flujogramas (anexo 1).

Para la elaboración de estos flujogramas, se consultó la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco, la Política Estatal Anticorrupción de Jalisco (PEAJAL), el Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco y los Lineamientos Generales para el Seguimiento y Evaluación de las Políticas

Públicas Anticorrupción del Estado de Jalisco.

Dichos procedimientos se encuentran divididos en dos procesos diferentes: por una parte, en el proceso de diseño estratégico, considerado como el proceso que conlleva elaborar la propuesta del MOSEC-JAL por parte de las entidades u organismos correspondientes, así como su retroalimentación con actores de la sociedad civil y de gobierno; por otra parte, en el proceso de diseño operativo, que conforma el funcionamiento esperado del modelo.

En el cuadro siguiente se representa de manera gráfica la estructura de estos dos procesos que conforman el macroproceso de la elaboración e integración del MOSEC-JAL, con sus procedimientos correspondientes.

Cuadro 2. Estructura del macroproceso de elaboración e integración del MOSEC-JAL.

Macroproceso	Procesos	Procedimientos
Elaboración e Integración del Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción en Jalisco (MOSEC-JAL).	1. Diseño estratégico	1.1 Diseño de propuesta de MOSEC-JAL
	2. Diseño operativo	2.1 Registro de programas de implementación en el SISEPAJ 2.2 Actualización de programas e indicadores en el SISEPAJ 2.3 Elaboración, registro y avance de los indicadores de resultados y de impacto 2.4 Elaboración, registro y avance de los indicadores de gestión 2.5 Elaboración y aprobación del Plan Anual de Evaluación 2.6 Elaboración de los Términos de Referencia y selección de entidades evaluadoras. 2.7 Ejecución de evaluaciones 2.8 Desarrollo del informe de evaluación al Comité Coordinador 2.9 Desarrollo de la Agenda de Mejora

Fuente: Elaboración propia

Fase II. Identificación de Riesgos

Una vez concretada la fase de planeación, se procede a la identificación de riesgos. A partir del análisis de flujogramas y de la información y conocimiento recabados en las sesiones de diálogo y revisión bibliográfica, se elaborará una matriz de identificación de riesgos, en donde se ha determinado que las dimensiones analíticas de las columnas serán las siguientes: Unidad de análisis, objetivo (de la unidad que se analiza), riesgo(s), descripción del riesgo, causas internas y/o externas y consecuencias.

Fase III. Recomendaciones

Posterior a la identificación de riesgos, se procede a la formulación de recomendaciones orientadas a plantear acciones de mejora que fortalezcan la integración de la propuesta del MOSEC-JAL. Las recomendaciones se dividen en dos tipos, por una parte, las que corresponden a los riesgos estratégicos, y por otra las correspondientes a los riesgos operativos.

5.3 Análisis

1. Resultados de las sesiones de diálogo

Tal como se mencionó en la fase I del apartado de Metodología, se celebraron reuniones por parte de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco, con su homóloga nacional, así como con personas funcionarias de las Secretarías Ejecutivas de Zacatecas y Yucatán, en las cuales se aportaron distintos puntos de vista y opiniones técnicas acerca de la propuesta del MOSEC-JAL, así como de las capacidades, información, procesos e instrumentos que son destacables para la concreción de este.

Durante el diálogo sostenido con miembros de la SESNA se especificó la diferencia de enfoques de los sistemas de seguimiento y evaluación (S&E) del desempeño institucional y los S&E de política pública, señalando que el MOSEC del SNA busca ser una evaluación de política pública con indicadores estratégicos.

Asimismo, dicha Secretaría “expuso que si bien los Sistemas Locales, de conformidad con la Ley General en la materia, tienen la obligación de integrarse y desarrollar sus funciones de forma análoga, aun existen limitaciones de coordinación y comunicación entre los actores de las entidades federativas para llevar a cabo procesos complejos”.

Resaltó lo valioso que resulta para la actualización de información dentro de los procesos de seguimiento en el Sistema considerar el apoyo de instituciones encargadas de proporcionar información de indicadores y variables, y que en ese contexto se trabaja de forma conjunta con el INEGI para utilizar indicadores ya existentes a fin de formular el MOSEC nacional.

También hizo alusión a la posibilidad de establecer interconexión entre el sistema informático de la SESNA para la integración del MOSEC con los sistemas informáticos estatales.

Destacando las virtudes de los sistemas de S&E, la SESNA señaló que gracias a la automatización de procesos y la interconexión con otros sistemas de información que permite la aplicación del análisis y es posible disminuir costos, con lo cual se propicia la optimización de recursos.

Como un aspecto importante a considerar respecto a las fuentes de información, señaló que los procesos de seguimiento suelen ser politizados por los partes actores involucrados, por lo que resulta conveniente para el MOSEC utilizar datos que provengan de fuentes confiables y que además sean perdurables.

Por su parte, **las Secretarías Ejecutivas de Zacatecas y Yucatán** comentaron que las capacidades y conocimiento técnico especializado de las personas servidoras públicas es bastante limitada para intervenir en los procesos que se llevan a cabo en un Sistema de seguimiento y evaluación, por lo que es primordial su desarrollo en la materia. En el mismo orden de ideas, la SESEA de Yucatán señaló una fuerte ausencia de capacidades institucionales internas para coordinar procesos complejos con actores diversos.

Concordaron con la percepción de la Secretaría Nacional respecto a la falta de coordinación, sólo que esta vez se aterrizó en un ámbito local, especificando que en ocasiones la apreciación de integrantes del CC no es homóloga en cuanto a la determinación e idea de implementación del MOSEC, resaltando que ha sido complicado acordar el alcance de las responsabilidades de cada una de las partes actoras involucradas.

En cuanto a la clasificación de los indicadores con los que realizarán el seguimiento y evaluación, el estado de Zacatecas compartió que los clasifican de acuerdo con las categorías de control, gestión, resultado e impacto; considerando importante agregar la clasificación de indicadores estructurales y de experiencia; asimismo, concluyó que como en todos los niveles de gobierno, pretenden atender a los principios de perspectiva de género y el enfoque en derechos humanos.

En lo referente a la Sesión celebrada con el IIRCCCO, se contextualizó que cuando se impulsó la creación del SNA se tenía la idea de que éste fungiera como un “CONEVAL de la corrupción”, en donde el Secretariado Técnico del Sistema desarrollara metodologías para medir y dar seguimiento al fenómeno de Corrupción, con base en indicadores fiables, desarrollando un modelo similar al del Consejo Nacional, con capacidad para promover tecnología y herramientas para la gestión y el procesamiento de la información.

En cuanto a la figura del Comité de Participación Ciudadana, se buscaba que fuera más que un espacio de legitimación de decisiones y que se concibiera como un entorno en el que se convocara a la sociedad a fin de hacer pedagogía ciudadana, sin embargo, ambas ideas se han disuadido en la práctica.

Asimismo, y retomando la idea de la interconexión, se destacó la importancia de promover una plataforma digital dentro del SNA con interfaz entre distintas bases de datos, tales como la de la Auditoría Superior de la Federación y la Plataforma Nacional de Transparencia, y así afianzar la confiabilidad de las fuentes de información y su trazabilidad para el combate a la corrupción.

Como parte destacable, resalta la importancia de concentrarse en lo que es verdaderamente relevante y no enfocar los esfuerzos en menguar los efectos del fenómeno, cuando se debería transitar a la detección de sus causas a fin de disminuir la probabilidad de que ocurra un acto de corrupción.

Para ello se requiere la identificación de los patrones que permiten la vulneración del estado de derecho y del principio de la legalidad en operaciones del servicio público para desarrollar una correlación lógica entre las causas y efectos del problema.

En ese sentido fue sugerida la elaboración de sistemas de seguimiento y evaluación simplificados y concretos, a través de la generación y diseño de indicadores precisos que evidencien las causas de la corrupción, trabajando antes en el sentido de la interpretación de los datos que otorgue significado a la información.

Por otra parte, **en el primer foro llevado a cabo en el marco de la semana de la evaluación gLocal 2021, titulado “Atributos y Desafíos en los Sistemas de Monitoreo y Evaluación”** se dialogó acerca de los principales desafíos en los sistemas de S&E en materia anticorrupción. Las personas participantes coincidieron en que un gran reto consiste en determinar cómo se debe de medir, seguir y evaluar el fenómeno de la corrupción.

Para ello, se identificó un nivel macro que además de incluir la Política Anticorrupción, prevé las capacidades institucionales en el Estado mexicano para llevar a cabo acciones y procesos anticorrupción, así como la capacidad de coordinación para la acción entre los entes involucrados en la materia. A nivel micro se considera la gestión y operación de la Política Anticorrupción a nivel estatal y municipal.

Los personas participantes reflexionaron acerca de la posibilidad de adoptar un enfoque ecléctico de S&E que garantice el seguimiento tanto de la aplicación de la estrategia anticorrupción, como de sus resultados e impactos.

También se ahondó sobre la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas y capacitar a las personas involucradas en el sistema de S&E, ya que se consideró que el factor humano a cualquier escala resulta fundamental.

A nivel municipal, se comentó que los recursos tienden a ser escasos, por lo que se recomendó la elaboración de modelos de seguimiento que incorporen información e indicadores que ya se generen en la actualidad y, de esta manera, no crear nuevas tareas que puedan representar cargas onerosas de trabajo poco factibles de cumplir. De igual manera, se sugirió prever incentivos para involucrar activamente a los municipios en las tareas de S&E de la corrupción.

Por último, **en el segundo foro, titulado “Validez pública y técnica en el monitoreo y evaluación”** se ahondó sobre los aspectos que legitiman a un sistema de S&E. Las personas participantes distinguieron entre la legitimidad institucional y la legitimidad social que puede tener un modelo de este tipo.

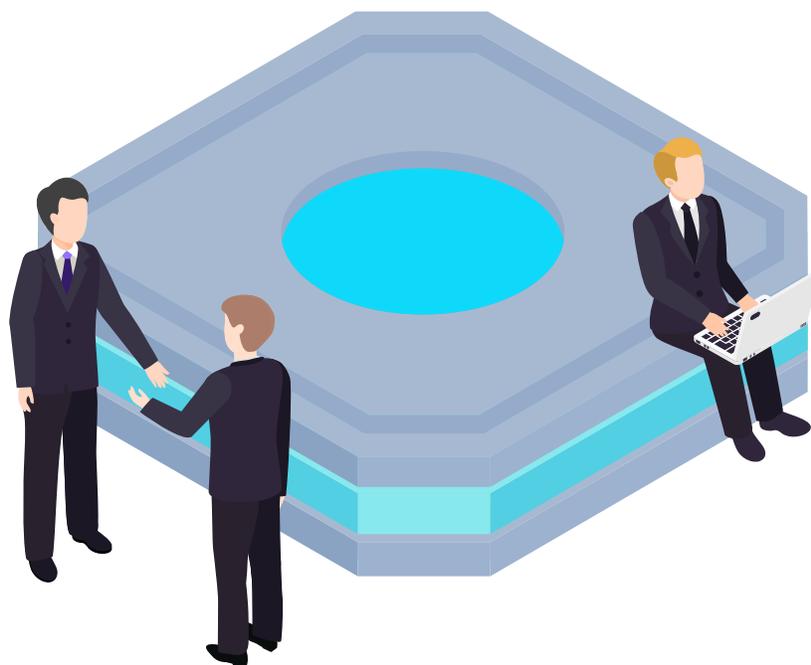
La primera se refiere al aspecto organizacional interno. Al respecto, las y los participantes recomendaron construir el sistema de S&E de la mano de las instituciones involucradas para asegurar la aceptación de su diseño, así como de los resultados.

En cuanto a la legitimidad social, se comentó que, para lograrla, se debe traducir en un lenguaje accesible para la ciudadanía el valor público de los avances que puedan reflejar los sistemas de S&E. Las personas participantes coincidieron en la complejidad de este aspecto, dado que dichos avances no siempre se reflejan en resultados tangibles para la ciudadanía, por lo que resultan difíciles de comunicar.

Se reflexionó en torno a la posibilidad de establecer un trabajo en red con otros actores, tales como la academia y la ciudadanía, que además de abonar a la legitimidad del proceso, puedan apoyar y contribuir a la mejora de los programas o políticas evaluadas.

Adicionalmente se abordaron otros criterios indispensables para garantizar la validez de un sistema de S&E, tales como la imparcialidad, la transparencia, la capacidad de adaptación a cambios en el contexto, así como la calidad y confiabilidad de la información.

A continuación se presenta un cuadro conforme a la herramienta de análisis denominada (FODA Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), que se elaboró a partir de los resultados de las sesiones de diálogo, así como de las consideraciones del contexto institucional para el caso de Jalisco, el cual permite poner en evidencia las capacidades, atributos, limitaciones y factores internos y externos del Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción para dicha entidad federativa.



Cuadro 3. Análisis FODA a partir de los resultados de las sesiones de diálogo y el contexto institucional

Fortalezas	Debilidades
<ol style="list-style-type: none"> 1. Contribuye a la transparencia y rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos. Provee información sobre los avances y resultados, es decir, el desempeño gubernamental. 2. Son procesos de constante aprendizaje institucional para mejorar políticas y programas. 3. Ajustes normativos en materia hacendaria y fiscalizadora que han incrementado las prácticas de evaluación en los gobiernos subnacionales 4. Disminuye costos de producción de información mediante la automatización de procesos que permiten la aplicación del análisis bajo sistemas estandarizados de reglas impersonales. 5. Reduce la discrecionalidad de los usuarios con inteligencia institucional utilizable en los procesos de decisión. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ausencia de amplias capacidades institucionales para coordinar procesos complejos con actores diversos. 2. Carencia de un marco normativo específico que establezca los roles e interacciones entre los diversos actores involucrados. 3. Limitadas capacidades especializadas de los servidores públicos para intervenir en los procesos de seguimiento y evaluación. 4. Débil articulación vertical (gobierno, organización, unidad operativa), horizontal (planificación, presupuesto, ejecución, seguimiento, evaluación y fiscalización) y diagonal (ciudadanos con mayor interacción y colaboración con el gobierno para el análisis y toma de decisiones). 5. Limitado uso de tecnologías de la información interoperables que fragmenta los ejercicios de evaluativos y de monitoreo entre niveles de gobierno. 6. Enfoque puesto en los efectos del fenómeno de la corrupción y no en la frecuencia de causas.
<ol style="list-style-type: none"> 1. Gestión efectiva de los procesos de tensión y administración entre evaluados, evaluadores, coordinadores, políticos y ciudadanía sobre las estrategias de programación, seguimiento e investigación evaluativa. 2. Mayor demanda social y política de información socialmente útil sobre la efectividad gubernamental con perspectiva ética e incluyente desde género y derechos. 3. Sociedad civil organizada, activa y participativa. 4. Contribuye a incrementar la reputación (satisfacción institucional) para los actores públicos que ofrecen información. 5. Apoyo institucional por parte del poder ejecutivo estatal y la SESNA. 6. Cocreación de productos técnicos mediante la participación ciudadana en la Comisión Ejecutiva de la SESAJ. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incertidumbre por reformas a las leyes y recortes presupuestales que puedan presentarse y que repercuten en el MOSEC. 2. Seguimiento de las acciones anticorrupción sin vincularse directamente con el presupuesto. 3. Inadecuada distribución de competencias para la coordinación del MOSEC con la SESNA y el poder ejecutivo estatal. 4. Descoordinación de los integrantes del Comité Coordinador para determinar e implementar el MOSEC. 5. Politización de las recomendaciones técnicas derivadas de la evaluación. 6. Elaboración de un sistema de S&E complejo con un amplio catálogo de indicadores que no funcionen realmente para interpretar las causas de la corrupción.
Oportunidades	Amenazas

Fuente: Elaboración propia

2. Matriz de Identificación de Riesgos

A continuación se presenta una matriz de identificación de riesgos elaborada para la propuesta del MOSEC-JAL. Como se mencionó anteriormente, fue desarrollada a partir del análisis de los procedimientos plasmados en flujogramas de todo el macroproceso de elaboración e integración de la propuesta del MOSEC-JAL, en contraste con la información y conocimiento recabados en las sesiones de diálogo y revisión bibliográfica.

Unidad de análisis	Objetivo de la unidad de análisis	Riesgo	Descripción del riesgo	Causas	Consecuencias
Proceso 1. Diseño estratégico					
Flujograma 1.1	Diseño de propuesta de MOSEC-JAL	Descoordinación con la SESNA y Poder Ejecutivo estatal	Inadecuada distribución de competencias para la propuesta de sistema de seguimiento y evaluación en materia anticorrupción de la PEAJAL	Canales de comunicación inefectivos con la SESNA y el Poder Ejecutivo estatal. Marco normativo ambiguo y genérico en la materia	Duplicación de competencias y de esfuerzos. Distorsión en el acceso a la información
Flujograma 1.1	Diseño de propuesta de MOSEC-JAL	Descontrol en la priorización de las tareas para desarrollar el sistema	Inadecuada distribución de tareas para desarrollar la propuesta de sistema	Carencia de planeación estratégica para definir el propósito y alcances del sistema. Procesos operativos incongruentes e inconsistentes entre sí	Desaprovechamiento de recursos humanos, materiales y financieros. El sistema carece de utilidad tanto para evaluar la implementación de la estrategia o Política Anticorrupción, como para examinar los resultados e impactos de dicha política
Flujograma 1.1	Diseño de propuesta del MOSEC-JAL	Cambios en el diseño o anulación de los lineamientos derivados de un cambio de Administración	Los cambios de Administración, o bien, de Gobierno, pueden significar cambios en la configuración y visión de las instituciones, así como cambios en los programas y proyectos previos. Existe el riesgo de que los lineamientos referidos no perduren en el tiempo	- En su dimensión política, los intereses o temas vinculados con el sistema no son tomados en cuenta - Modelo no institucionalizado - Mecanismos inadecuados que garanticen la continuación y mejora de los lineamientos a lo largo de los años y de los cambios en la Administración pública - Carencia de incentivos para involucrar activamente a los entes públicos tanto estatales como municipales	Actividades iniciadas no concretadas. No se genera una visión a largo plazo para el seguimiento y evaluación de los programas
Proceso 2. Diseño operativo					
Flujograma 2.1	Registro de programas de implementación ² en la propuesta de Sistema Informático de Evaluación de la Política Estatal Anticorrupción de Jalisco (SISEPAJ)	Retraso en el registro de programas	Previo al registro final del programa, se prevé que el programa sea revisado tres veces, en tres momentos distintos, por tres entes diferentes, los cuales pueden emitir observaciones que deberán ser atendidas por las UR previo a la siguiente revisión	Tiempo limitado de las Unidades Responsables (UR) para atender en tres momentos diferentes todas las observaciones hechas	Retraso en la creación y en el proceso de registro de programas marco de implementación en la propuesta de SISEPAJ

² Son aquellos que incluyen los ejes, objetivos y prioridades establecidos en la PEAJAL, a fin de establecer estrategias, acciones e indicadores.

Unidad de análisis	Objetivo de la unidad de análisis	Riesgo	Descripción del riesgo	Causas	Consecuencias
Flujograma 2.1	Registro de programas marco de implementación en la propuesta de SISEPAJ	Distorsión y redundancia de la información acerca de las observaciones sobre el programa	Existe el riesgo de que las observaciones realizadas por la Unidad de Evaluación (UE), la Comisión Ejecutiva (CE) y el Comité Coordinador (CC) en sus respectivos momentos se distorsionen o sean redundantes si no se establecen canales de comunicación y coordinación adecuados	Canales inadecuados de comunicación y coordinación para hacer llegar las observaciones a las UR o los líderes de implementación	Retraso en la creación y en el proceso de registro de programas marco de implementación en la propuesta del SISEPAJ
Flujograma 2.3	Elaboración, registro y avance de los indicadores de impacto y resultado	Inadecuada selección de áreas de enfoque y poblaciones objetivo	Se carece de claridad al momento de definir el problema sin esclarecer las verdaderas causas, enfocándose solo en sus efectos	Dificultad para medir y monitorear conductas o acciones que acostumbran a ser ocultas. Carencia de capacidades y de información por parte de la sociedad	Alternativas de solución seleccionadas con base en información acotada y sesgada, centrándose en mediciones a nivel de procesos en vez de resultados
Flujograma 2.3	Elaboración, registro y avance de los indicadores de impacto y resultado	Captura en la selección de indicadores de impacto y resultado	Una vez identificado correctamente el problema, el desafío es la selección de indicadores por parte del sector público que provoca una captura del diseño de los indicadores que evita la negociación entre Gobierno y sociedad	Espacios de participación y de colaboración escasos en la formulación del anteproyecto de indicadores	Valoración incompleta o sesgada de los resultados de los programas. El trabajo de evaluación se centra en una lógica de cumplimiento o de simulación respecto a las metas establecidas
Flujograma 2.3 - actividad 9.1	Flujograma 2.3 - Actividad 9.1: establece que la Unidad de Evaluación (UE) requiere la entrega de avances de los indicadores de manera trimestral	Saturar a las Unidades Internas de Evaluación (UIE), a los líderes de implementación y las UR con solicitudes de información trimestrales sobre el avance del indicador	Se corre el riesgo de saturar a las UIE y a los líderes de implementación con solicitudes de información sobre el avance del indicador, provocando el retraso en la entrega de información, o bien, la entrega de información irrelevante	- Excesivo control interno sobre los avances de los programas - Sobrecarga de trabajo a las UIE, a los líderes de implementación y a las UR - Datos o información escasa para medir las causas y efectos del programa	Baja calidad de la información entregada acerca del avance de los indicadores
Flujograma 2.3 - actividad 10.6	Flujograma 2.3 - Actividad 10.6: establece que el indicador que procede de otra plataforma se actualiza de manera inmediata en el SISEPAJ	Imposibilidad de establecer interoperabilidad entre la propuesta de SISEPAJ y otras plataformas	Para establecer interoperabilidad entre la propuesta de SISEPAJ y otras plataformas en donde se publiquen los indicadores de impacto de los programas marco de implementación es necesario que existan recursos humanos, tecnológicos y financieros suficientes; también, es necesaria la disposición entre entes responsables de las plataformas, con la finalidad de elaborar instrumentos jurídicos por los cuales se permita compartir la información	Excesiva protección y resguardo de la información de las instituciones. Carencia de infraestructura digital para establecer interoperabilidad con otras plataformas. Insuficientes recursos humanos, tecnológicos y financieros.	Duplicación de esfuerzos para elaborar, monitorear y evaluar indicadores Descoordinación en la priorización de acciones
Flujograma 2.4	Elaboración, registro y avance de los indicadores de gestión	Incapacidad técnica de las UR en el diseño de indicadores de gestión	Carencia de competencias y habilidades para definir y seleccionar indicadores claros, relevantes, económicos, monitoreables y adecuados para medir los esfuerzos institucionales.	Ausencia de conocimiento y experiencia sobre los sistemas de S&E en los entes públicos tanto estatales como municipales	- Indicadores poco pertinentes para medir los avances de los programas. -Indicadores sesgados y a conveniencia del responsable del programa
Flujograma 2.4	Elaboración, registro y avance de los indicadores de gestión	El Sistema de S&E no genera aprendizaje institucional	Las interacciones y responsabilidades de las personas involucradas en el sistema no reciben la retroalimentación oportuna y necesaria para corregir fallas o debilidades en las intervenciones públicas	Carencia de recursos humanos capacitados para identificar y corregir de manera oportuna fallas y debilidades	La toma de decisiones se basa en coyunturas políticas, económicas y sociales parciales, en vez de evidencia objetiva

Unidad de análisis	Objetivo de la unidad de análisis	Riesgo	Descripción del riesgo	Causas	Consecuencias
Flujograma 2.4	Elaboración, registro y avance de los indicadores de gestión	Desarrollo de una propuesta de modelo de seguimiento que no funcione para complementar a la fase de evaluación.	Los indicadores de gestión para el seguimiento de un programa deben ser elaborados de manera que proporcionen indicaciones sobre los avances en el cumplimiento del propósito del programa. De otra forma, se corre el riesgo de que el seguimiento derive en una supervisión de entregables.	Incorrecta interpretación de las causas y los efectos de un problema	Desvinculación entre los indicadores de gestión y de resultados que derivan en una supervisión de entregables
Flujograma 2.3 y flujograma 2.4	Flujograma 2.3: Elaboración, registro y avance de los indicadores de impacto y resultado; Flujograma 2.4: Elaboración, registro y avance de los indicadores de gestión	Desarrollo de una propuesta de sistema de seguimiento y evaluación en materia anticorrupción y evaluación en materia ambicioso	Considerar el diseño de una propuesta de sistema de seguimiento y evaluación en materia anticorrupción que prevea la información, procesos, mecanismos, y capacidades de los diversos actores públicos y privados que aportan complejidad y sobrecarga de trabajo a su operatividad.	Generalización del sistema por parte de las personas tomadoras de decisión sin contemplar la responsabilidad que se tiene en este caso para medir los resultados de combate y control de la corrupción	-Carencia de un sistema funcional que propicie información socialmente útil
Flujograma 2.5	Elaboración y aprobación del Plan Anual de Evaluación (PAE)	Presupuesto insuficiente para llevar a cabo el PAE	La UE es la encargada de elaborar el anteproyecto del PAE, posterior que será presentado al Órgano de Gobierno de la SESAJ para ser aprobado. Existe el riesgo de que el Órgano de Gobierno no vea viable destinar todos los recursos necesarios para el PAE	Escasez de recursos económicos para llevar a cabo las evaluaciones solicitadas	- Se generan obstáculos para la mejora de los programas - La evidencia no es tomada en cuenta para la toma de decisiones
Flujograma 2.6 - actividad 6.1	Flujograma 2.6 - Actividad 6.1: establece que cuando se trate de una evaluación externa, una vez aprobados los Términos de Referencia, la UE deberá realizar una investigación de mercado con los requerimientos de la contratación	Discrecionalidad en la selección de entidades evaluadoras externas	Para la selección de entidades evaluadoras externas, se establece que la Unidad Evaluadora debe realizar una investigación de mercado, considerando algunos criterios de selección. Sin embargo, no se establece un proceso de licitación mediante convocatoria pública. Por lo tanto, se corre el riesgo de que la investigación de mercado de la UE esté sesgada o carezca de información suficiente para contratar a la mejor opción en términos de precio y calidad	- Proceso cerrado para la selección de entidades evaluadoras.- No se establece la necesidad de transparentar el proceso de selección	- Opacidad y parcialidad en las evaluaciones de las entidades evaluadoras externas- Posible encarecimiento del costo de la evaluación
Flujograma 2.7	Ejecución de evaluaciones	Pérdida de objetividad en la evaluación	Previo a la entrega final del reporte de evaluación, se establecen tres entregables por parte de la entidad evaluadora a la UIE correspondiente. Existe el riesgo que la UIE emita observaciones a conveniencia que alteren la objetividad de la evaluación	- Se establecen tres momentos en donde la UIE puede realizar observaciones a la entidad evaluadora.- No se especifica los mecanismos de control para evitar la pérdida de objetividad	Se disminuye la probabilidad de mejora del programa
Flujograma 2.7 y flujograma 2.8	Flujograma 2.7: Ejecución de evaluaciones. Flujograma 2.8: Elaboración del informe de evaluación al CC	Retraso en la ejecución de la evaluación y por ende en el informe de evaluación	Para la ejecución de la evaluación, la UE o las entidades externas de evaluación deben solicitar información a las UIE para poder llevar a cabo el ejercicio evaluativo. Cuando se trata de entidades evaluadoras externas, se establece que estas deben solicitar la información a la UE para que posteriormente la UE la solicite a la UIE correspondiente. Esta triangulación de información, además de la posibilidad de que la información no sea entregada a tiempo, representan un riesgo para la elaboración del informe de evaluación en tiempo y forma.	- Canal de comunicación y coordinación amplio entre las entidades evaluadoras externas y las UIE y las UR para la entrega de información indispensable para la evaluación.- Sobrecarga de trabajo de las UR y de las UIE que retrase la entrega de información	El informe de evaluación no se entrega a tiempo para ser incorporado en el informe del CC

Unidad de análisis	Objetivo de la unidad de análisis	Riesgo	Descripción del riesgo	Causas	Consecuencias
Flujograma 2.9 - actividad 3.1	Flujograma 2.9 - Actividad 3.1: establece que los líderes de implementación, la UIE y la UR correspondiente seleccionarán los aspectos susceptibles de mejora a partir de las evaluaciones realizadas a los programas	Discrecionalidad en la selección de los aspectos susceptibles de mejora	Existe el riesgo de que el proceso de selección de aspectos de mejora sea discrecional, puesto que los mismos actores responsables del diseño y ejecución del programa son los responsables de seleccionar y priorizar aquellos aspectos que deben cambiar. No se toma en cuenta otros actores, como por ejemplo aquellos actores afectados por los programas	- Carencia de espacios efectivos a la participación para la selección de aspectos de mejora	- Parcialidad hacia los intereses del funcionariado público en la selección de aspectos susceptibles de mejora
Flujogramas 2.1 a 2.9	El conjunto de estos flujogramas conforma los procedimientos del proceso general del sistema de seguimiento y evaluación sobre el cumplimiento de los objetivos y metas de la PEAJAL y de los programas marco de implementación derivados de esta Política	No contar con UIE aptas para sus funciones	La propuesta de sistema de seguimiento y evaluación en materia anticorrupción, previsto cuenta con la necesidad de que sean creadas las UIE en todas las instituciones cuya titularidad recae en algún integrante del CC, sin modificar su estructura. Sin embargo, existe el riesgo de que estas instituciones no cuenten con los recursos humanos e institucionales requeridos para conformar dichas unidades	- Incapacidad de las y los funcionarios para formar una unidad de evaluación que cumpla con todas las funciones establecidas en los lineamientos.- Recursos económicos limitados para contratar personal calificado para llevar a cabo la tarea	Inexistencia de UIE en algunas instituciones o bien, conformación de UIE sin las capacidades y conocimientos adecuados para cumplir debidamente sus funciones.
Flujogramas 2.1 a 2.9	El conjunto de estos flujogramas conforma los procedimientos del proceso general del sistema de seguimiento y evaluación sobre el cumplimiento de los objetivos y metas de la PEAJAL y de los Programas Marco de Implementación derivados de esta Política.	Deficiente comunicación institucional interna sobre los avances, retrocesos y aprendizajes de la PEAJAL y de sus programas	Las instituciones y personas involucradas en el sistema carecen de información relevante y oportuna sobre los avances, retrocesos y aprendizajes institucionales generados en el sistema	Carencias de mecanismos que comuniquen de manera interna los avances, retrocesos y aprendizajes generados en el sistema, previo a hacerlos públicos. Así como la falta de claridad y pertinencia respecto al objeto de la evaluación (punitiva o constructiva)	El sistema carece de legitimidad institucional interna por parte de las instituciones involucradas
Flujogramas 2.1 a 2.9	El conjunto de estos flujogramas conforma los procedimientos del proceso general del sistema de seguimiento y evaluación sobre el cumplimiento de los objetivos y metas de la PEAJAL y de los programas marco de implementación derivados de esta Política	Deficiente comunicación institucional externa sobre los avances, retrocesos y aprendizajes de la PEAJAL y de sus programas	La ciudadanía carece de información relevante sobre las acciones, avances y retrocesos que se están desarrollando para el control de la corrupción en Jalisco	- Complejidad de comunicar de manera accesible los avances que pueda reflejar un sistema de S&E - Débil apertura de los sistemas de S&E a la participación ciudadana y al trabajo en red con otros actores como academia.- Falta de consenso en el nivel de participación ciudadana en el sistema, para definir los espacios de participación y de colaboración por parte de los involucrados y afectados por el problema	El sistema carece de legitimidad social

Unidad de análisis	Objetivo de la unidad de análisis	Riesgo	Descripción del riesgo	Causas	Consecuencias
Flujogramas 2.1 a 2.9	El conjunto de estos flujogramas conforma los procedimientos del proceso general del sistema de seguimiento y evaluación sobre el cumplimiento de los objetivos y metas de la PEAJAL y de los programas marco de implementación derivados de esta Política	Ejecución inadecuada del sistema de seguimiento y evaluación	La propuesta de sistema de S&E en materia anticorrupción aquí planteada considera la existencia de una Unidad Evaluadora dentro de la SESAJ encargada de coordinar las actividades de S&E; de revisar, validar y en su caso emitir observaciones de los programas de implementación; de elaborar el anteproyecto de indicadores de impacto y resultado; y de administrar la propuesta de SISEPAJ. Existe el riesgo de que el sistema se ejecute inadecuadamente si no se cuenta con las capacidades institucionales internas necesarias, con el conocimiento técnico mínimo y con los recursos humanos adecuados	- Carencia de capacidades institucionales internas, falta de conocimiento técnico y de recursos humanos. – Sobrecarga laboral en la UE- Carencia de herramientas para verificar el desempeño para una mejor asignación de recursos (un ejemplo son los Anexos presupuestales)	Propuesta de Sistema deficiente de S&E en materia anticorrupción: Imposibilidad de revisar a fondo los programas marco de implementación y por ende validación de programas inadecuados; selección de indicadores incongruentes

Fuente: Elaboración propia

5.4 Hallazgos y recomendaciones

A partir del análisis realizado es posible entrever que el MOSEC-JAL plantea un ejercicio muy detallado y puntual para el seguimiento y evaluación de la Política Estatal Anticorrupción de Jalisco (PEAJAL).

Busca ser un sistema de seguimiento que permita calificar el cumplimiento de acciones anticorrupción a partir de indicadores de gestión, pero también de determinar si las acciones ejecutadas derivan en los efectos esperados a través de indicadores de impacto y de resultado.

Se prevé que, a través de la Dirección de Políticas Públicas, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (SESAJ) conforme la Unidad de Evaluación, área encargada de coordinar las actividades del sistema de seguimiento y evaluación. Entre sus atribuciones destacan revisar, validar y, en su caso, emitir observaciones para la mejora de los programas de implementación; elaborar el anteproyecto de indicadores de impacto y resultado, y administrar el sistema informático denominado SISEPAJ.

El sistema plantea la conformación de Unidades Internas de Evaluación (UIE) dentro de las diferentes instituciones que forman parte del Comité Coordinador (CC). También establece la creación del SISEPAJ para el registro, modificación y captura de avances en indicadores, del cual se espera que todas las UIE tengan acceso para operarlo, así como que sea interoperable con otras plataformas de indicadores.

Para todo lo mencionado, es necesario que las instituciones en cuestión cuenten con las capacidades y recursos adecuados para crear una UE y UIE aptas para sus funciones, así como el conocimiento técnico para manejar el SISEPAJ.

Además, para la interoperabilidad entre sistemas informáticos de indicadores, es necesario lograr acuerdos con las personas responsables de administrar dichos sistemas. En la unidad de análisis correspondiente al diseño estratégico (flujograma 1.1) es importante tomar en consideración procedimientos relacionados con este objetivo.

El modelo esbozado también decreta una calendarización muy precisa de trabajo a la cual se deben apegar los actores involucrados para el correcto desarrollo del sistema de S&E y la entrega de la información requerida en tiempo y forma.

Cabe mencionar que, para las evaluaciones a cargo de la SESAJ, el Programa Anual de Evaluación (PAE) queda sujeto al presupuesto disponible del año que corresponda, lo cual podría limitar el alcance de estas.

También resulta relevante resaltar que el MOSEC-JAL puede verse afectado en su diseño y operatividad con los cambios de Administración futuros, ya que no hay un mecanismo o normativa que lo institucionalice.

Por lo anterior expuesto, se sugiere llevar a cabo una gestión de los riesgos señalados en el análisis, en donde se comience por priorizarlos para posteriormente tratarlos de acuerdo con los recursos que se tengan disponibles.

A continuación se enlistan algunas acciones a modo de recomendaciones a considerar para el proceso de mitigación de riesgos estratégicos, entendiendo estos como aquellos que pueden presentarse en el proceso de diseño de propuesta del MOSEC-JAL, y riesgos operativos que abarcan los pasos que deben seguirse para la implementación del modelo propuesto.



Riesgos	Recomendaciones
Proceso 1. Diseño estratégico	
Descoordinación con la SESNA, la Secretaría Ejecutiva local y Poder Ejecutivo estatal	Especificar entre la SESNA, la Secretaría Ejecutiva local y el Poder Ejecutivo del Estado, previo a la aplicación del Modelo, cuáles serán las acciones correspondientes a cada institución sobre la información, procesos, capacidades, instrumentos y rendición de cuentas en materia de seguimiento y evaluación de la PEAJAL
Descontrol en la priorización de las tareas para desarrollar el sistema	Previo a la implementación del sistema, establecer las tareas necesarias para su desarrollo, priorizarlas y determinar responsables para su consecución
Cambios en el diseño o anulación de los lineamientos derivados de un cambio de Administración	Establecer un mecanismo que institucionalice al MOSEC durante un periodo de tiempo mínimo
Proceso 2. Diseño operativo	
Retraso en el registro de programas	
Distorsión y redundancia de la información acerca de las observaciones sobre el programa	Solicitar la información a las UIE y las UR considerando sus procesos de recopilación, análisis y transferencia de información Establecer un acuerdo racional y factible de entregas basado en la calidad esperada
Retraso en la ejecución de la evaluación y la elaboración del informe al CC	
Desarrollo de una propuesta de modelo de seguimiento que no funcione para complementar a la fase de evaluación	Desarrollar un trabajo exhaustivo para la selección de los indicadores de resultados e impacto basado en la interpretación, congruencia y correspondencia con sus respectivas causas y efectos esperados de la intervención sobre un problema público Definir criterios, procesos e indicadores adecuados y pertinentes para cumplir con el propósito del sistema Promover espacios de participación ciudadana y de colaboración por parte de los involucrados y afectados por el problema
Inadecuada selección de áreas de enfoque y poblaciones objetivo	
Desarrollo de una propuesta de sistema de seguimiento y evaluación en materia anticorrupción ambicioso	
No contar con UIE aptas para sus funciones	
Ejecución inadecuada del sistema de seguimiento y evaluación	Asegurarse de que las instituciones involucradas cuenten con recursos humanos capacitados y las capacidades internas necesarias para atender sus atribuciones dentro del sistema
El Sistema de S&E no genera aprendizaje institucional	
Pérdida de objetividad en la evaluación	Establecer mecanismos de control para evitar la pérdida de objetividad al momento de acordar los términos de la investigación evaluativa Establecer procesos de licitaciones abiertas, así como de espacios a la participación ciudadana con capacidad de incidir en las decisiones sobre el seguimiento y mejora que garantice un sistema de S&E imparcial
Discrecionalidad en la selección de entidades evaluadoras externas	
Imposibilidad de establecer interoperabilidad entre la propuesta del SISEPAJ y otras plataformas	Elaborar convenios u otros instrumentos formales que aseguren la interoperabilidad entre plataformas de indicadores previo a la puesta en marcha del modelo de S&E
Deficiente comunicación institucional interna sobre los avances, retrocesos y aprendizajes de la PEAJAL y de sus programas	Establecer canales de comunicación efectivos con las personas e instituciones involucradas en el sistema que permitan la comunicación de los avances y retrocesos de este Publicar de manera periódica en sitios de acceso público el desarrollo que están teniendo las actividades relacionadas con el sistema de S&E en un lenguaje accesible para la ciudadanía
Deficiente comunicación institucional externa sobre los avances, retrocesos y aprendizajes de la PEAJAL y de sus programas	Generar espacios de diálogo cada determinado tiempo para la retroalimentación del desarrollo del sistema con actores clave de la sociedad civil y academia

Fuente: Elaboración propia

6. Conclusiones

Con los fundamentos literarios suficientes y su aplicación para el análisis realizado, es inevitable asegurar que un sistema de seguimiento y evaluación efectivo, en el marco de la implementación de una Gestión para Resultados, resulta indispensable para la optimización del desarrollo, diseño e implementación de un programa o política pública, así como para su continuidad y el ejercicio de los recursos bajo los principios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, racionalidad y transparencia.

En suma, bajo estos principios y en atención y apego a la Ley General que dicta la creación del Sistema Nacional Anticorrupción y sus Sistemas Locales Anticorrupción, es destacable el valor de un sistema de S&E referente para las políticas estatales anticorrupción que han sido aprobadas, considerando la temprana implementación de los Sistemas (tanto nacionales como subnacionales) y la importancia de prevenir cualquier riesgo futuro que pudiera contravenir la correcta ejecución de la normatividad federal, así como la propia de cada una de las entidades federativas.

En este sentido, y resaltando las acciones plasmadas en este documento, es necesario continuar con las acciones de socialización que permitan contribuir al diálogo y al proceso de aprendizaje sobre la elaboración e integración de un sistema de S&E local en materia anticorrupción y, con ello, apegarse al concepto del Manifiesto sobre el Sistema Nacional Anticorrupción³, en el que se pretende que tanto las instituciones integrantes como la Sociedad Civil organizada sean partícipes del seguimiento y las recomendaciones que se emitan.

Asimismo, retomando las ideas expuestas durante las sesiones de diálogo, es necesario reafirmar la idea de que el Sistema de S&E debe priorizar la medición basada en una lógica causal de la corrupción, y procurar que el diseño no ocasione que los Sistemas Locales Anticorrupción distorsionen este seguimiento en una supervisión de la gestión pública.

De igual manera, es fundamental considerar la idea de la priorización en lo que es importante al momento de seleccionar los indicadores, puesto que no se busca que estos sean inutilizables, sino que se encuentren apegados a la realidad, replicados según el contexto en el que se pretendan implementar.

En lo particular, la puesta en práctica de la metodología aquí propuesta con el estudio de caso de la propuesta del MOSEC en el Estado de Jalisco permitió dar cuenta temprana y previsoramente de aspectos tanto en el diseño estratégico como en el diseño operativo que, de no haber sido detectados de forma oportuna, podrían representar un obstáculo o una debilidad para el modelo propuesto. De esta forma fue posible la elaboración de recomendaciones con el objetivo final de fortalecer el modelo.

Además resulta pertinente destacar que la metodología empleada primeramente se explica de manera general, a fin de que pueda ser replicada por otras Secretarías Ejecutivas de los Sistemas Estatales Anticorrupción con adaptaciones al contexto social, presupuestal y normativo correspondiente.

Sin embargo, es importante destacar que no basta con la intención de mejora, sino que es necesario que las Unidades Responsables y el resto de las partes involucradas en el sistema de S&E se rijan bajo el principio de imparcialidad, y que suscriban compromisos que atiendan las observaciones y sugerencias emanadas de los procesos de evaluación, a fin de que estos no queden únicamente en papel y por ende signifique un desperdicio de recursos, sino que se dé continuidad a las agendas de mejora.

⁴ Para más información, véase <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2015/11/MANIFIESTO-SNA-160915-1.pdf>

Por su parte, en lo referente al diseño operativo, el modelo debe procurar ser específico en cuanto a la información que requiere y los entregables que solicita, ya que, de lo contrario, las Unidades Responsables podrían abandonar el proyecto o afectar el cronograma establecido.

Finalmente, y como una de las conclusiones primordiales y urgentes, es indispensable focalizar esfuerzos y recursos en el incremento de capacidades del factor humano, ya que es el elemento base para el desarrollo de los procesos de diseño y estratégicos, por lo que se debe contar con personas funcionarias que posean conocimientos técnicos en la materia que les defina como aptas para la implementación de estos, y con ello atender las demandas ciudadanas y prevenir riesgos ocasionados por las carencias de dichos elementos.



7. Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. F.** (2006). *Gobernanza y Gestión Pública* (Primera Edición Electrónica). Fondo de Cultura Económica. chrome-extension://efaidnbnmnibpcjpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=http%3A%2F%2Fconsultorestema.com%2Fwp-content%2Fuploads%2F2020%2F02%2FAguilar_villanueva_gobernanza_y_gestionTC.pdf&clen=4241877&chunk=true
- Arellano Gault, D., Leopore, W., & Guajardo, M.** (2011). *Sistemas de evaluación del desempeño: Dilemas para una implementación efectiva*. 2, 6-17.
- Ballescá, M.** (2015). *Construyendo un sistema de monitoreo y evaluación para un gobierno subnacional. La experiencia de Jalisco, México*. En *Avances y retos de la evaluación de Políticas públicas en gobiernos subnacionales* (pp. 11-45). Centro CLEAR para América Latina, Centro de Investigación y Docencias Económicas. A.C., Red Interamericana de Educación en Administración Pública.
- Bautista, Ó. D.** (2017). *Reflexiones en torno a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) de México (2016) y su desvinculación de la ética pública como mecanismo de prevención de la corrupción*. Poder Legislativo del Estado de México. <http://hdl.handle.net/20.500.11799/68823>
- Ciociu, C. N., & Dobra, R.** (s. f.). *Adapting Risk Management Principles to the Public Sector Reforms*. 126-130.
- CONEVAL.** (2015). *La Política de Evaluación en México: 10 años del CONEVAL*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONEVAL.** (2019). *Aprendizajes de la Construcción de un Sistema de Monitoreo y Evaluación: Los casos de Chihuahua, Sonora, Oaxaca y Chiapas*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- García López, R., & García Moreno, M.** (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe* (Segunda Edición). Banco Interamericano de Desarrollo.
- González Peña, J. D.** (2018). *Uso de la información de seguimiento y evaluación (eSYE) de políticas públicas para la toma de decisiones. Un enfoque desde la Teoría de juegos*. XXVII (N°1), 39-77.
- Hardy, K.** (2010). *Managing Risk in Government: An Introduction to Enterprise Risk Management*. IBM Center for the Business of Government.
- Hernández Reyes, N., & Martínez Mendoza, E.** (2020). *La conformación de sistemas de monitoreo y evaluación en gobiernos estatales: Una tarea en curso*. n°112, 65-75.
- Kusek, J. Z., & Rist, R. C.** (2010). *Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados*. Banco Mundial. <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/254101468183894894/manual-para-gestores-del-desarrollo-diez-pasos-hacia-un-sistema-de-seguimiento-y-evaluacion-basado-en-resultados>
- OCDE.** (2002). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. <https://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf>
- OEA.** (2013). *El Acceso a la Información Pública, un Derecho para ejercer otros Derechos*. Departamento

para la Gestión Pública Efectiva (DGPE) Organización de los Estados Americanos (OEA). <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/cortosp8.pdf>

Olson, D., & Wu, D. D. (2015). *Enterprise Risk Management: Vol. Vol.3* (Segunda Edición). Worl Scientific Publishing Company.

Pignatta, M. A. (2015). Monitoreo y evaluación de políticas públicas en América Latina: Brechas por cerrar. *4(8)*, 49-69.

Sanabria, P. (2015). Avances y retos de la evaluación de políticas públicas en gobiernos subnacionales. Centro CLEAR para América Latina, Centro de Investigación y Docencias Económicas. ..., Red Interamericana de Educación en Administración Pública.

UN Global Compact. (2013). *A Guide for Anti-Corruption Risk Assessment*. United Nations Global Compact.

UNESCO, & SIEMPRO. (1999). Gestión Intersectorial de Programas Sociales Orientada a Resultados. Fondo de Cultura Económica y Secretaría de Desarrollo Social de la Nación.

VAGO. (2004). *Managing Risk across the Public Sector*. Victorian Auditor-General's Office (VAGO).

**Estudio Especializado sobre los Sistemas de Seguimiento
y Evaluación Locales en Materia Anticorrupción**

© 2021, Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (SESAJ)

Primera edición

Diciembre de 2021

Descargable en www.seajal.org

Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (SEAJAL)

Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (SESAJ)

Av. de los Arcos 767, Jardines del Bosque, CP 44520, Guadalajara, Jalisco, México

Teléfonos 33 2472 6011 y 33 2472 6012

Correo electrónico: contacto@sesaj.org

Sitio de Internet: www.sesaj.org

Colaboradores

Esther Anahí Barajas Díaz

María José Orozco Seifert

Oscar González Ruiz

Rosario Edith Mendoza Cida



SEAJAL | Secretaría
Ejecutiva
Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco



Política Estatal
Anticorrupción
de Jalisco



seajal.org



contacto@sesaj.org



33 2472 6011 y 33 2472 6012



33 2601 0750



<https://t.me/seajalisco>



SistemaAnticorrupcion



SEAJalisco