



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE
DESARROLLO SOCIAL EN MÉXICO.
CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DE
IMPACTO.

T E S I S

Que para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y
Administración Pública (opción Administración Pública).

Presenta:

López Tirado Jesús Alejandro

Asesor:

Maestro Ramiro Carrillo Landeros



CIUDAD UNIVERSITARIA

AGOSTO, 2005



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mi familia, especialmente a: mi hermana Elizabeth, a Alejandra, mi madre, a Joel mi padre y mi tía Carmen, por que a pesar de todos los problemas que enfrentan nunca se dan por vencidos.

A mis abuelas Rosa y Ofelia.

A la memoria de mi abuelo Tranqui.

A mis amigos de la Facultad, Maribel, Carlos, Jesús, Alejandra, Arely, especialmente a Alicia, porque estuvieron conmigo en momentos muy difíciles de mi vida, y siempre me ayudaron a continuar.

A Edith, que sin saberlo me motivo a seguir estudiando y me ayudo en las correcciones finales.

A todos los maestros con los que tome clase a lo largo de mi vida estudiantil, en especial a los de la Facultad.

A mi asesor Ramiro Carrillo Landeros, por sus consejos y correcciones, con los que logre realizar mi investigación.

A todas aquellas mujeres que sin quererlo y, en ocasiones, sin saberlo me inspiraron para hacer cosas que sólo nunca hubiese hecho, y que me enseñaron a ser hombre.

A Nancy Elvira, Estefani, Laura y Nancy Mclean, que no me ayudaron mucho en la Tesis, pero quiero dedicárselas.

A todo lo que implica la Universidad Nacional Autónoma de México,

¡Por mi Raza hablara el Espíritu!

En un país bien gobernado debe inspirar vergüenza la pobreza. En un país mal gobernado debe inspirar vergüenza la riqueza.

Confucio.

Gobernar significa rectificar.

Confucio.

Un político piensa en las próximas elecciones; un estadista, en la próxima generación.

James Freeman Clarke

Quien evalúa también gobierna.

Jesús Alejandro López Tirado

La evaluación objetiva e imparcial, no busca culpables, sino soluciones.

Jesús Alejandro López Tirado.

La pobreza, es un problema social, no una condición a la que se condene el ser humano, ya que tiene múltiples soluciones.

Jesús Alejandro López Tirado.

Ni un partido, ni un candidato pueden resolver los problemas sociales en un parpadeo, las posibles soluciones se construyen socialmente y son a largo plazo.

Jesús Alejandro López Tirado.

ÍNDICE.	4
INTRODUCCIÓN.	7
1. MARCO TEORICO CONCEPTUAL.	15
1.1. Estado.	16
1.2. Gobierno.	19
1.2.1. Tipos de Gobierno.	21
1.3. Administración Pública.	22
1.3.1. Fases del Proceso Administrativo.	25
1.3.2. Control y Evaluación.	27
1.4. Evaluación de los Programas de Desarrollo Social.	30
1.4.1. Tipos de Evaluación de Programas de Desarrollo Social.	30
1.4.2. Evaluación de Impacto (ex post).	32
1.4.3. Enfoque Científicos para la Evaluación de Impacto.	37
1.5. Muestreo y Mediciones Sociales.	40
1.5.1. Tipos de Muestreo Probabilístico.	42
1.5.2. Determinación del Impacto de un Programa con Base en una Muestra.	46
1.6. Toma de Decisiones como un Proceso Social.	49
1.6.1. La Evaluación Participativa como un Medio para Readecuar los Programas a las Necesidades Locales y sus Diferencias con la Contraloría Social y la Evaluación Externa.	52
2. DEFICIENCIAS DEL MODELO DE EVALUACION EXTERNA PARA ANALIZAR EL IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL.	56
2.1. La Evaluación y Administración del Desarrollo Social en México.	57
2.1.1. La Evaluación y el Desarrollo Social en el Estado corporativo.	57
2.1.2. La Evaluación y el Desarrollo Social en la Apertura Económica.	60
2.2. Las Reglas de Operación y la Evaluación Externa en la Administración Pública Mexicana.	64
2.2.1. Origen, Desarrollo e Importancia de las Reglas de Operación.	64
2.2.2. Limitaciones de la Contraloría Social.	75
2.2.3. La Importancia de la Evaluación Externa.	80
2.2.4. La Inclusión de los Indicadores de Impacto en el Informe Final de la Evaluación Externa.	81
2.3. Marco Normativo de la Evaluación Externa.	84
2.3.1. Modificaciones Derivadas de la Aprobación de la Ley General de Desarrollo Social	95
2.3.2. Evaluación Externa y Programas de Desarrollo Social del Ramo Administrativo 20.	102
2.3.3. Estructura de los Programas de Desarrollo Social.	104

3.	CONSECUENCIAS EN LA CONSTRUCCIÓN Y MEDICIÓN DE LOS INDICADORES DE IMPACTO.	119
3.1.	Beneficios Derivados de las Reglas de Operación y Evaluación Externa.	120
3.2.	Deficiencias Ocasionadas por el Marco Normativo.	125
3.2.1.	Homologación de indicadores y Generalización del Impacto del Programa.	125
3.2.2.	Poca Representatividad de los Indicadores.	127
3.2.3.	Exclusión y Desconocimiento del Gobierno de los Impactos de las Zonas con Mayor Nivel de Marginación.	132
3.2.4.	Desconocimiento Gubernamental del impacto por Modalidad y Tipo de Apoyo.	136
3.2.5.	Construcción de los Indicadores de Impacto y el Desconocimiento Gubernamental de los Efectos Reales Causados por el Programa en Cada Comunidad Donde se Implementa.	141
3.3.	Deficiencias Ocasionadas por la Ausencia de un Marco Normativo que Permita Corregir las Fallas Detectadas.	165
3.3.1.	Duplicación de Apoyos entre Programas.	166
3.3.2.	Una Presupuestación Separada de los Resultados y de la Dinámica que Adquiere el Programa en cada Región.	169
3.4.	Diseño de Programas con Menor Impacto Social.	171
4.	PROPUESTA DEL MODELO DE EVALUACIÓN PARTICIPATIVA PARA ANALIZAR EL IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL.	180
4.1.	La importancia de los Diagnósticos Situacionales por Beneficiario y Comunidad.	181
4.2.	Estructura Tentativa del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.	185
4.2.1.	Organismos Administrativos y Técnicos.	186
4.2.2.	Órganos Desconcentrados.	192
4.2.3.	Consejos Regionales de Evaluación.	192
4.2.4.	Consejos Locales de Evaluación.	196
4.3.	Propuesta Sobre el Contenido de la Información.	199
4.4.	Propuesta Sobre la Utilidad de la Información.	202
4.5.	La Toma de Decisiones Como un Proceso Social . Democracia Como Acción del Pueblo (Un Cambio de Abajo Hacia Arriba).	205
4.5.1.	Evaluación Participativa como Medio de Inclusión en la Toma de	

	Decisiones. _____	206
4.5.2	Integración entre Institución y Beneficiarios. _____	207
	CONCLUSIONES. _____	209
	BIBLIOGRAFÍA. _____	218
	ANEXO 1. _____	224
	ANEXO 2. _____	254

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCION

A pesar del terrible deterioro de la calidad de vida en el país, algunos programas sociales en México operaron discrecionalmente hasta antes del año 2000, tales como el de abasto social de leche y los administrados por la SEDESOL, sin mecanismos que permitieran conocer, así como cuestionar sus resultados, lo que desafortunadamente desembocó en programas alejados de las prioridades locales y que basaban su éxito, medianía o fracaso en el número de beneficiarios atendidos, de proyectos aprobados y el nivel de gasto ejercido, disminuyendo su eficacia. De igual forma esto ocasionó un retraso en la cultura valuativa de los ciudadanos para con sus instituciones públicas.

El gobierno dejó a los grupos empobrecidos fuera del diseño de los programas para atender sus necesidades. El diseño y evaluación de programas de Desarrollo Social se concibieron como acciones exclusivas del gobierno. Así, la aparición de la evaluación externa en el 2002 fue un hecho histórico para la administración pública mexicana en donde por primera vez se incluyen indicadores de impacto, que en su mayoría son cualitativos e intentan contestar las siguientes preguntas:

1. ¿Logra el programa las metas propuestas?
2. ¿Son los cambios producidos un resultado directo del programa, o son resultado de otros factores que ocurrieron simultáneamente?
3. ¿Cambia el impacto del programa dependiendo del grupo al que se está tratando de beneficiar (hombres, mujeres, nivel socio-económico, minusvalidos, etc.), o de la región, o a través del tiempo?
4. ¿Tuvo el programa efectos inesperados, ya sean positivos o negativos?
5. ¿Cuán eficiente es el programa en comparación con intervenciones alternativas?
6. ¿Justifica el éxito del programa su costo?.

INTRODUCCIÓN

La contestación a estas interrogantes sirve para mejorar el diseño y readecuación del programa, pues conociendo los efectos reales puede establecerse una estrategia de temporalidad de su operación al analizar los resultados de cada programa, sin embargo, debido a los preocupantes niveles de pobreza, (según la SEDESOL en 2002 51.7% del total de la población se encontraba en situación de pobreza), es necesario concentrar el análisis en los siguientes puntos:

1.- La veracidad y utilidad de la información obtenida; 2.- Analizar si los resultados obtenidos permiten establecer una relación causal entre las acciones apoyadas con los efectos que ocasionan; 3.- Conocer si los indicadores de impacto sirven para mejorar el diseño de las estrategias acorde a las prioridades locales; 4.- Saber si en su construcción se permite a los beneficiarios cuestionar los resultados y proponer nuevas formas de atención a sus problemas.

El análisis de los cuatro puntos anteriores son el objetivo de la presente investigación a lo largo de sus diferentes capítulos, para lo cual fue condición en principio reconceptualizar a la evaluación de impacto como una tarea de sociedad y gobierno, que tiene como fin readecuar la operación, así como objetivos de los programas acorde con las necesidades sociales, relacionándose con la Administración Pública en términos teóricos en la rama de investigación del **Public Anlysis** (Análisis de políticas públicas) en donde aparece **ex post**, una vez aplicado un programa, para medir los cambios en el bienestar de los individuos que pueden ser atribuidos a la estrategia con el fin de brindar información que ayude a mejorar la consecución de sus objetivos.

La evaluación es una herramienta para mejorar el diseño de los programas, suspendiendo o fortaleciéndolos de acuerdo con sus resultados. Se convierte en un mecanismo para readecuar las soluciones diseñadas en el nivel gubernamental al contexto local, relacionándose también con la Ciencia Política en la rama de investigación "Reforma del Estado", ya que analiza su intervención social con el fin de ajustar la operación de sus instituciones evaluadas a las prioridades

INTRODUCCIÓN

sociales, cuestionando su estructura jurídica así como organización, pues una evaluación se hace con base en indicadores que confrontan lo planeado contra lo realizado pensando en cuál debe ser la injerencia social del gobierno, analizando sus objetivos así como los medios para alcanzarlos, donde se busca consolidar nuevos mecanismos de relación Estado-sociedad, y ello dé como resultado una estructuración acorde con las prioridades sociales.

Derivado de las anteriores premisas, las hipótesis que rigieron la investigación fueron:

1. La participación social en la evaluación de impacto de los programas sociales es un factor indispensable para mejorar su diseño y volverlos más eficaces en la disminución de la pobreza, ya que los indicadores utilizados sirven para determinar el éxito o fracaso de un programa con base en la medición de lo efectos reales conseguidos en su población objetivo, estableciendo con ello la conveniencia de mantenerlo, modificarlo o desecharlo, por lo que complementan al control de gestión.
2. La evaluación de impacto de los programas sociales debe operar con mecanismos que permitan conocer los efectos que provocan, así como aquellos que no logran conseguir en cada beneficiario en el nivel local. Esto permitiría a los diseñadores y operadores adecuar los objetivos, además del tiempo de operación del programa, con base en la dinámica que adquiere en cada región, descifrando la relación causa-efecto entre dichas estrategias y la disminución de la desigualdad en el país.
3. La aplicación de un modelo de evaluación participativa desconcentrado a través de Consejos Regionales en el nivel estatal, Consejos Locales, en el nivel municipal, coordinados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, dará mayor representatividad a los indicadores de impacto, analizando resultados por modalidad, tipo de apoyo

INTRODUCCIÓN

y zona de cobertura, permitiendo la inclusión de indicadores locales diferente a los diseñados desde el centro. Así, la información obtenida permitirá que la toma de decisiones y la planeación democrática se traduzcan en programas con mayor impacto social y eficacia.

Para la comprobación de los anteriores supuestos teóricos, la investigación se dividió en cuatro capítulos. Las previsiones teóricas aparecen en el primero, también se reconoce la importancia del ciudadano, no como cliente, beneficiario o contribuyente de la administración pública, sino como parte funcional de ella, de la cuál depende el éxito, medianía o fracaso de los programas, en especial de los sociales. Se reconoce la ubicación de la evaluación dentro del proceso administrativo estableciendo diferencias trascendentes entre ésta y el control de gestión, definiéndola como una forma de investigación social que lleva implícito proponer nuevas formas de acción para atender a los mismos problemas, es decir produce conocimiento.

Posteriormente se analizan los diferentes tipos y enfoques de evaluación, enfatizando en la de impacto, que utiliza indicadores cualitativos para determinar el éxito, parcialidad o fracaso de un programa. Se revisa la evaluación externa y participativa, la primera por ser la que se aplica en la administración pública mexicana y la segunda por que forma parte de la propuesta, evidenciado la conveniencia de utilizar la segunda sobre la primera. Se definen de manera breve la estadística inferencial y el muestreo por ser las herramientas para justificar técnicamente el nivel de representatividad de las evaluaciones, estableciendo una relación entre el muestreo con las mediciones sociales, enlistando y describiendo cada uno de los muestreos probabilísticos.

En la última parte de éste capítulo se describen los beneficios de la evaluación utilizada como medio para participar en la toma de decisiones a través de una teoría y de una técnica de evaluación la primera es de Wildavsky, denominada la Toma de Decisiones como un Proceso Social, donde las resoluciones son

INTRODUCCIÓN

determinadas por las necesidades sociales como las propuestas de solución, cuestionando así las estructuras institucionales y formas de solución actuales. El medio para lograr lo anterior es a través de la segunda, la evaluación participativa donde no sólo se detectan fallas, sino que se proponen mejoras con la participación de diversos sectores de la sociedad.

En el segundo capítulo se realiza un diagnóstico del modelo de evaluación externa. Se analiza por qué en ciertas etapas históricas dentro de la administración del desarrollo social no se crearon mecanismos de evaluación, así como el contexto de su aparición. Se estudian las deficiencias derivadas de su marco jurídico, incluyendo las modificaciones de la Ley General de Desarrollo Social, señalando que el proceso pierde imparcialidad al ser la misma dependencia la que coordina y diseña el sistema evaluatorio a través de alguna de sus áreas. Se incluye un análisis de los diferentes requisitos de control, además de la evaluación externa, mencionando que esta intenta complementarlos, a través de los indicadores de impacto.

En la parte final del segundo capítulo se establecen algunas generalidades derivadas del análisis de la estructura de los programas, descritos en el anexo 1 de la investigación, reconociendo su importancia como el mecanismo de dotación de subsidios a la población, que en algunos casos representan el único apoyo a las familias de recursos escasos. Se incluye en el contenido, únicamente, el análisis de dos programas, el de Desarrollo Local y el de Opciones Productivas, para analizar su método de evaluación y establecer las consecuencias de las deficiencias del actual sistema.

En el tercer capítulo se analizan las consecuencias de los defectos derivados del marco normativo, entre otros se mencionan la centralización del proceso, el uso de muestras poco representativas técnicamente justificadas, la homologación de indicadores, la exclusión de indicadores locales. Estableciendo una relación entre la carencia de una evaluación de impacto confiable, que brinde información

INTRODUCCIÓN

acerca de los efectos reales causados por el programa a nivel local, y el diseño de estrategias alejadas de las necesidades sociales, lo que disminuye su eficacia. Se analiza también la poca utilidad de la información resultante más allá de enviarla a algunas comisiones de ambas cámaras legislativas y a la Secretaría de la Función Pública, lo que no asegura mejoras institucionales.

En el cuarto capítulo se establece la propuesta para mejorar las fallas del sistema analizado y volver más confiable la información de la evaluación de impacto obtenida, tomando como base la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, proponiendo una organización tentativa de acuerdo con sus funciones de medición de la pobreza así como de valuación. Se sugiere la creación de Consejos Regionales y Locales de evaluación como órganos desconcentrados que brinden la posibilidad de incluir a la mayoría de las zonas con mayor nivel de marginación, indicadores locales y canalicen la participación de investigadores así como de beneficiarios locales.

En el modelo se utilizarán diagnósticos situacionales por beneficiario antes y después de la aplicación de cada programa, para obtener información acerca de los efectos ocasionados por su implementación en el nivel local, lo que en el mediano plazo se traducirá en una integración entre el ciudadano con la institución, así como en el diseño de programas con mayor impacto social.

Al final de los capítulos, se encuentra la sección de conclusiones, que aprueban las hipótesis que rigieron el trabajo, reconociendo que en la determinación del impacto de un programa existe un grado de subjetividad para fijar el nivel de éxito o fracaso de los efectos causados y que para algunos, el modelo actual puede ser catalogado como válido. Las conclusiones se ubican dentro de las ciencias sociales, por lo que son susceptibles de cuestionamiento y modificación, sin embargo, con ellas se pretende aportar algo al tema poco explorado, a pesar de su importancia, como lo es la evaluación de impacto de los programas sociales en el país.

INTRODUCCIÓN

La evaluación debido a sus características de medición, monitoreo y propuesta de nuevas acciones para combatir viejos problemas, debe concebirse como un medio de participación social en la toma de decisiones y de cuestionamiento constante del modo de operar de las instancias públicas para que se adapten a la compleja dinámica social. Por último, se agregan a la investigación dos anexos, el primero contienen las estructuras de los programas pertenecientes al ramo administrativo 20 del presupuesto de egresos 2005 de la federación y el segundo describe los indicadores de evaluación interna, la lectura de ambos es importante para comprender mejor el contenido de la investigación.

CAPÍTULO I: MARCO TEORICO CONCEPTUAL

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

1.1. Estado

Para fines de la presente investigación es condición definir al Estado más allá de una mera descripción de sus componentes (territorio, población, soberanía, derecho¹), señalando algunas de sus características que lo vuelven una organización perfectible y moldeable, pero que también lo pueden hacer convertirse en una estructura con fines distintos, y en ocasiones opuestos a los de la mayoría de la población, tomando elementos de las teorías marxista y funcionalista, resaltando la necesidad de consolidar mecanismos de participación más integrales, distintos a las instituciones de representación popular, que permitan a la mayoría de la población alcanzar los principales objetivos del Estado a favor del beneficio social.² Una de estas formas se refiere a la participación en la evaluación externa de los programas sociales.

Existen diversas teorías sobre el origen y fines del Estado, la mayoría de los estudiosos sobre el tema facilitan la presentación de éstas admitiendo su doble naturaleza; social y jurídica. Para el desarrollo de la investigación es necesario acotarse a la corriente sociológica, que lo define como el conjunto de instituciones cuya principal función es cohesionar a diferentes grupos dentro de una misma sociedad para preservar determinadas relaciones, donde unos resultan más beneficiados que otros. El Estado surge como consecuencia de las diferentes interrelaciones sociales (económicas, culturales, religiosas), de la división del trabajo, de la ampliación del comercio y el crecimiento de la población, factores

¹ “Desde que los juristas se adueñaron del problema del Estado, éste es definido mediante los tres elementos constitutivos, del pueblo, del territorio y de soberanía... Para citar una definición conocida y respetada: el Estado es un ordenamiento jurídico para los fines generales que ejerce el poder soberano en un territorio determinado, al que están subordinados necesariamente los sujetos que pertenecen a él (Mortari, 1969, p.23)”. BOBBIO, Norberto: *Estado Gobierno y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, pág. 128.

² Estos mecanismos se refieren a la participación en diferentes áreas y momentos en la Administración Pública, pues una hipótesis complementaria de este trabajo, es la creencia de que los pequeños cambios sumados también dan como resultado una Reforma del Estado y que ésta no se refiere solamente a reformas estructurales.

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

que destruyen la antigua unidad gentilicia y tribal, dando origen a una organización política que, según Weber, logra con éxito el monopolio de la violencia legítima gracias a la conformación de un ejército y la aparición de una burocracia civil.

Dentro de la corriente sociológica dos son las teorías más utilizadas en años recientes para definir al Estado, la marxista y la funcionalista, para la primera es el instrumento que justifica política y jurídicamente las relaciones de dominación de una clase sobre otra, por lo que tiene como principal función ser un agente de cohesión y equilibrio social, debido a las contradicciones inherentes en la estructura social, diferencias entre la burguesía y el proletariado dicho en otras palabras, “El Estado es visto como.... una simple manifestación de fuerza como resultado de la lucha de clases para mantener la hegemonía de un determinado modo de producción”.³

Dentro de la estructura estatal existen intereses encontrados de los diversos grupos que lo componen, cada uno luchando por la preservación de sus intereses, “...el Estado está configurado por un conjunto de clases y fracciones políticamente dominantes sometidas a una fracción hegemónica la que tiene como función principal mantener esta cohesión que permita continuar con la explotación económica y con el dominio político”.⁴ De ésta definición es importante rescatar la vulnerabilidad del Estado en tanto a ser utilizado por un grupo o grupos para definir sus objetivos de acuerdo con sus intereses aún en contra de las necesidades de la sociedad.

La teoría Funcionalista⁵ concibe a la sociedad como un gran sistema de donde se derivan tres subsistemas (el económico, el político y el cultural) siendo el

³ Idem, págs. 128-129.

⁴ SÁNCHEZ AZCONA, Jorge: *Lecturas de Sociología y Ciencia Política*, México, UNAM, 1980, pág. 220.

⁵ Con gran auge en la *Political Science* norteamericana y reconocida en Europa ha sido tomada por años, como la Ciencia Política por excelencia. BOBBIO, Norberto: *Estado, Gobierno y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, México 1989, pág. 75.

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

funcionamiento de cada uno igualmente importante para el equilibrio social, el subsistema político tiene la función de brindar respuesta a problemas derivados de la interacción social, define al Estado como un conjunto de instituciones encargadas de recibir y dar respuestas a demandas, teniendo la capacidad de introducir los cambios necesarios para el mantenimiento del sistema social. Se tiene la visión del Estado como la caja negra donde se colocan demandas y salen respuestas.

Se considera una organización, más preparada para el cambio que para la estabilidad. “Las respuestas de las instituciones políticas son dadas bajo forma de decisiones colectivas obligatorias para toda la sociedad, dependiendo de la manera en que son dadas las respuestas nacen nuevas demandas en un proceso de cambio continuo”.⁶ Pero cuyo objetivo final es el mantenimiento de las relaciones existentes, y del sistema.

Bajo esas definiciones cabe resaltar tres ideas: 1.- Que el Estado se construye de acuerdo a cómo se desarrollan las relaciones de los diferentes grupos. 2.- Que el Estado se caracteriza por estar insertado en un ambiente de constantes cambios, y no en un contexto estable. 3.- Que la estabilidad social implica introducir ciertas modificaciones, por lo que el o los grupos sociales beneficiados por ellas buscan la forma de preservar sus intereses en la toma de decisiones, asegurándose de estar representados dentro de su estructura para acaparar los medios de control (donde existe la posibilidad de introducir dichos cambios), dificultando la posibilidad a los demás grupos sociales de acceder a dichos mecanismos, por lo que los grupos excluidos de estos buscan constantemente la forma de llegar a ellos.

Se puede establecer la siguiente definición, útil para la investigación, rescatando algunos puntos de ambas concepciones, el Estado es la organización política superior de una sociedad, un conjunto de instituciones (burocracia, milicia)

⁶ Idem, pág. 78.

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

fundadas racionalmente a lo largo de la historia, bajo condiciones determinadas por las interacciones (económicas, culturales) de la población de cada región, y es la única detentadora del poder político (monopolio legítimo de la fuerza) capaz de tomar decisiones y emitir mandatos que se hacen obligatorios para los habitantes de su territorio, función legitimada por el cumplimiento y respeto a los derechos naturales del hombre y cuya función principal es lograr la cohesión de diferentes, y hasta opuestos grupos sociales.

El Estado es una organización preparada, más, para un ambiente de cambios constantes, que para la estabilidad, es adaptable y modificable de acuerdo con las necesidades de la estabilidad social, que no necesariamente del bienestar de la sociedad, siendo estas características los elementos que lo hacen propenso a ser utilizado por uno o varios grupos para imponer sus intereses sobre el resto de la sociedad.

Por lo tanto, existe la posibilidad de perfeccionar al Estado en un proceso de abajo hacia arriba aprovechando sus características de moldeabilidad y adaptabilidad, donde mediante la acción participe la mayoría de la población. Es un punto importante resaltar, para los intereses de la investigación, señalar que a través de la historia, la forma de organización del Estado sufre cambios, al igual que en fines que persigue, coincidiendo con la teoría sociológica, que el origen de las modificaciones está relacionado con la consolidación del capitalismo, pero señalando con énfasis que la dirección de estos cambios son determinados por las formas de interrelación con los grupos sociales, y más concretamente en la consolidación de instituciones y los medios de participación en ellas.

1.2. Gobierno

El gobierno es la dirección, organización, control (evaluación, división de poderes) y ejecución del poder político que en los Estados contemporáneos necesita dos fundamentos uno legal y uno legítimo, el primero se refiere a que se compone

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

por los diversos órganos a los que la constitución asigna el ejercicio del poder y determina sus relaciones, el segundo se refiere a que emana de la voluntad del pueblo y que la toma de decisiones va en dirección del desarrollo de la sociedad. En los Estados contemporáneos el gobierno está conformado por el poder legislativo, ejecutivo y el poder judicial

Los gobiernos actuales son consecuencia de la búsqueda de modelos donde el poder político encontrará límites y restricciones. “El constitucionalismo es el producto político y jurídico del triunfo del pensamiento liberal frente al absolutismo y los autoritarismos. En este sentido, el constitucionalismo tiene como razón de ser y como fin la limitación del poder político y la garantía de los derechos fundamentales de las personas, a través de la subordinación del poder a la ley”.⁷

El fundamento de legitimidad se refiere al principio de la representación donde se eligen en votación a representantes quienes están autorizados para tomar decisiones, emitir reglas para el funcionamiento de la sociedad. Cabe recordar que existen otros medios de participar en la toma de decisiones, como el plebiscito, el referéndum y la revocación de mandato, sin embargo, ante la complejidad de la sociedad constituida por grupos organizados cada vez más fuertes y atravesada por conflictos continuos los órganos de gobierno (parlamento, justicia y aparato burocrático) desempeñan las funciones de mediador y de garante más que de detentadores del poder político con capacidad de ejercerlo unilateralmente.

Así, el fundamento de legitimidad del gobierno tiene que expandirse tomando en cuenta no sólo a la representación como medio de participación en la toma de decisiones hacia la cooperación directa con los grupos sociales afectados, e inclusive a la opinión de la sociedad en contraposición a un ejercicio del poder unilateral. Ante una sociedad más diferenciada y participativa se necesita un gobierno intensamente activo y emprendedor, pues deja de ser sólo una máquina

⁷ COLECCIÓN. *Sistemas Políticos y Electorales contemporáneos*, México, Instituto Federal Electoral 1999, tomo 1, pág. 13.

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

de tomar decisiones de forma unilateral para convertirse en el catalizador de los recursos y fuerzas sociales con el fin de lograr mejores respuestas a las demandas de la sociedad. Así, los diversos grupos sociales necesitan evaluar el accionar gubernamental.

1.2.1. Tipos de gobierno

Dentro de los Estados actuales existen distintas formas de gobierno que cumplen con las dos condiciones principales; un fundamento legal y el fundamento legítimo. Las dos formas de gobierno más importantes con estas características son: la presidencial y la parlamentaria, y si bien dentro de ellas existen diversas modalidades o incluso un sistema híbrido, o mixto, que toma elementos de ambos⁸ lo cierto es que cada una de éstas formas de gobierno tiene elementos característicos que podemos convencionalmente resumir.

La forma de Gobierno Presidencial se caracteriza debido a que :

- El presidente es a la vez jefe de Estado y jefe de gobierno.
- La elección del presidente es directa o semidirecta por el voto popular.
- Los integrantes del gabinete pueden ser removidos con prácticamente toda libertad solamente por el Presidente.
- Los poderes Legislativo y Ejecutivo están claramente divididos.
- El poder ejecutivo tiene mayores libertades que los otros dos poderes.

La forma de Gobierno Parlamentaria se delimita por lo siguiente:

⁸ El caso del semipresidencialismo francés

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

- El jefe de Estado y el jefe de gobierno son personas distintas (en las monarquías parlamentarias, como Gran Bretaña, el rey es jefe de Estado).
- Los miembros del Parlamento son elegidos por el voto popular.
- Los poderes Legislativo y Ejecutivo están separados, aunque, el jefe de gobierno es designado por el partido mayoritario en el Parlamento. Los miembros del gabinete son designados y pueden ser removidos por el Parlamento.

Las dos forma de gobierno se diferencian en la organización y en el control de los diversos órganos del poder político, pero comparten los principios de legalidad y democracia representativa o legitimidad, aunque pueden diferenciarse en la forma de ejecutar y organizar el poder en su territorio, algunos pueden ser gobiernos unitarios o centralistas en la toma de decisiones, o federalistas donde existen diversos núcleos de poder que pueden desenvolverse con cierta autonomía política, jurídica y material .

1.3. Administración Pública

La Administración Pública es la relación entre el gobierno y los ciudadanos, pues funciona como la gestora de bienes y servicios que demanda la sociedad. Es el área ejecutiva del gobierno en la medida en que atiende y resuelve las exigencias sociales, un conjunto de normas, procesos y personas cuyo objetivo principal es solucionar conflictos. Es el conjunto de actividades previamente ordenadas para la concreta persecución de las tareas y los fines que se consideran de interés público o común a una colectividad en un ordenamiento estatal. Ello incluye todas

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

las estructuras administrativas junto, con su organización jerarquización y políticas que ejecutan.⁹

La Administración Pública es una ciencia derivada de la Administración Científica que mantiene algunas de sus características (planeación, organización, dirección, integración y control), que son aplicables a todas las organizaciones sean públicas o privadas, y tiene vínculos con otras ciencias sociales. Pero así como existen características generales para todo tipo de organizaciones administrativas, privadas o públicas, existen características que hacen única a la Administración Pública, la principal, es que su fin es social y no lucrativo.

Es de interés a la investigación mencionar un elemento que es condición para el buen funcionamiento de ésta, dicho elemento es que el ciudadano es parte de ella, no sólo bajo la perspectiva de un cliente, de un contribuyente, o de un beneficiario, sino como parte funcional que tiene responsabilidades, funciones, y que de su cumplimiento se deriva el éxito, medianía o fracaso de un programa público, pensemos en los programas como OPORTUNIDADES, en donde su éxito depende de que la familia acepte y cumpla con las responsabilidades impuestas para recibir los apoyos.

Así, en la investigación se afirma que para el buen desempeño de la Administración Pública, ésta se debe concebir no sólo como instituciones que brindan servicios, sino en su integración con los ciudadanos, donde ellos conocen los límites, alcances de las mismas, las responsabilidades y funciones que deben desempeñar, y las instituciones conocen las necesidades locales. El diseño de las posibles soluciones a los problemas sociales es trabajo de ambas partes, lo que da lugar a programas, aunque modestos económicamente, exitosos, y a peticiones de los ciudadanos más reales y resolubles. De no contar con esta integración por más especializados que sean los operadores de las instituciones, y si los

⁹ BOBBIO, Norberto: *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1982, pág. 19.

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

ciudadanos no cumplen con su parte, los programas por más ostentosos y técnicos que sean, fracasarán.

Podemos establecer que la Administración Pública es un medio de gobierno, donde se materializan las decisiones. También donde las decisiones se adecuan a las necesidades sociales, siendo un instrumento no sólo de los gobernantes hacia los gobernados, sino, y también, a la inversa por lo que si se perfecciona, incluyendo mecanismos que aseguren la participación en la toma de decisiones de los diversos grupos, los programas sociales serán más adecuados a la realidad y con mejores resultados, lo anterior pensando en la insuficiencia y la posibilidad de que los medios de representación, tradicionales o políticos sean utilizados para disfrazar un interés gremial como el interés colectivo, dentro del Estado.

Otra de las características que guarda la Administración Pública como ciencia social es que no se limita al cumplimiento riguroso de cada una de sus características o pasos, se complementa con la intuición y la discrecionalidad del individuo, en cada una de sus etapas está presente la habilidad del ser humano para decidir si es conveniente o no seguir las normas para la obtención de mejores resultados. Algunos teóricos llaman a esta peculiaridad el grado artístico o arte de la Administración.

“Para reducirlo a términos más sencillos una ciencia enseña a conocer y el arte a hacer. Por ejemplo la astronomía es la ciencia en tanto que la navegación es el arte. La ciencia y el arte son campos complementarios, no son mutuamente excluyentes. El doctor en medicina adquiere el conocimiento o ciencia de la Química, Biología y Anatomía, pero el hecho de absorber estos conocimientos no lo convierte en un médico excelente. Tienen que aplicar diestramente su acervo de conocimientos, y su habilidad en percibir cómo y cuándo usar estos conocimientos El conocimiento no es la única calificación”.¹⁰

¹⁰ GEORGE R., Terry: *Principios de Administración*, México, Compañía Editorial Continental S. A., 1971, Pág. 71

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

Y es que dentro de la Administración Pública constantemente se toman decisiones, ya que es el medio de gobierno por excelencia, ya sea entendida bajo la definición que Woodrow Wilson hizo en 1887: “La administración es la parte más ostensible del gobierno; es el gobierno en acciónel más visible aspecto del gobierno”,¹¹ o la de Luther Gullick en 1937: “ La administración pública es aquella parte de la ciencia de la administración que tiene que ver con el gobierno...se ocupa principalmente de la rama ejecutiva donde se hace el trabajo del gobierno”,¹² o la de Marshall E. Dimock : “... la administración se refiere al qué y al cómo del gobierno. El qué es la sustancia, el conocimiento técnico de un campo....El cómo son las técnicas de gerencia los principios que llevan al éxito los programas cooperativos”.¹³

O la definición que establecen Herbert Simon y Thompson¹⁴ en su libro *Public Administración* en donde la definen como la coordinación de esfuerzos para el logro de objetivos comunes. En todas las definiciones se coincide en que la Administración Pública es la materialización de las decisiones de gobierno; sin embargo no implica, un proceso uniforme y preestablecido, es un proceso donde se siguen tomando decisiones e inclusive algunas cambian o se detienen.

1.3.1. Fases del Proceso Administrativo

De esta manera, para que cada una de las fases del proceso administrativo tenga éxito de forma aislada y en conjunto, es condición que el administrador público mantenga y aplique cierto grado de discreción e intuición para determinar cuándo es necesario seguir los manuales al pie de la letra y cuándo no, cuándo es

¹¹ MUÑOZ AMATO, Pedro: *Introducción a la Administración Pública*, Tomo 1, México, Fondo de Cultura Económica, 1954, pág.16.

¹² Ídem, pág. 18.

¹³ Ídem, pág. 19.

¹⁴ Herbert A. Simon es un economista estadounidense, que estudió en la Universidad de Chicago y obtuvo el premio Nobel de Economía en 1978 por su investigación pionera en el proceso de adopción de decisiones en las organizaciones económicas, su principal aportación a la Administración Pública se dio en su libro *Public Administración* publicado en 1950 con colaboración de Víctor Thompson .

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

conveniente imponer un método, mandar y hacerse obedecer y cuándo es mejor tomar decisiones en conjunto, incentivar la innovación, modificar un programa o suspenderlo, tanto a nivel interno como con los grupos afectados en el exterior.

Por lo tanto el administrador debe contar con los insumos necesarios para lograr que ese grado de discrecionalidad sea en favor del bienestar de la sociedad. Recordando que el éxito de una planeación, organización, integración, dirección y control depende de la combinación ciencia e intuición del administrador.

Cada fase del proceso administrativo es igualmente importante para lograr la unión de esfuerzos individuales en la obtención de objetivos comunes, por lo que una definición de Administración Pública no estaría completa, sin describir a que se refiere cada una, recordando que un objetivo principal de la investigación es; establecer una propuesta para mejorar la toma de decisiones a nivel local, basándose en la conexión entre evaluación participativa y la parte decisora, propuesta que queda enmarcada en el control y la planeación. Por lo que es importante definir las y después concentrarnos en la fase del control, las fases son:

- Planeación: Se formulan los objetivos y metas, se eligen y promueven las estrategias y tácticas para alcanzarlos. Se establecen los marcos normativos y límites presupuestarios, también, se elaboran líneas de acción y programas.
- Organización: Se definen tareas, se determinan responsabilidades se establecen jerarquías y líneas de autoridad.
- Integración: Consiste en obtener y articular los recursos materiales y el capital humano que la organización y la planeación señalan para lograr un trabajo continuo de la institución, se crean sistemas de información, y valoración cualitativa de los puestos y responsabilidades.

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

- Dirección: Se toman decisiones, se busca la conjunción de esfuerzos individuales, se motiva al grupo o unidad administrativa a la consecución del objetivo, se ejerce la autoridad.
- Control: Se confeccionan y comparan estándares, se miden rendimientos, se reajustan proceso, se detectan desvíos, sus causas y se aplican medidas correctivas.

La evaluación conforma parte de ésta última fase, sin embargo, es necesario resaltar ciertas características propias que la convierten en un medio idóneo para lograr una relación integral entre el ciudadano y la Administración Pública, o en otras palabras que el ciudadano participe en el proceso administrativo, no sólo como un cliente o un beneficiario.

1.3.2. Control y Evaluación

La definición del concepto control está determinada por la corriente teórica de la administración bajo la que se estudie. Para la Escuela Clásica que comprende a teóricos como Taylor y Fayol se definió como el medio por el cual se vigila o asegura que el trabajo es ejecutado en cumplimiento de las normas y de acuerdo con los planes preestablecidos. Dentro de la teoría de la Administración por Objetivos, cuyo autor más importante es Drucker, se establece que la administración de una empresa puede ser manipulada mediante un proceso de planeación y control para la obtención de resultados determinados, donde la organización necesita definir en qué tipo de actividad económica o social se desempeña y a dónde pretende llegar:

"Inicialmente se establecen los objetivos anuales de la empresa, sobre la base de un plan de objetivos a largo plazoy los objetivos de cada departamento o

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

gerente son hechos en base a los objetivos anuales” .¹⁵ Aquí se agrega al control los pasos de medición para contrastar las metas alcanzadas con las metas esperadas, planeadas y la evaluación del desempeño, donde se contrastan los objetivos alcanzados con los que se pretendían conseguir, brindando información para que se tomen algunas medidas claves y corregir deficiencias, para que exista la reformulación de planes, programas y cursos de acción para poder alcanzarlos.

Hasta aquí se puede establecer que el control se divide en dos partes el de gestión, que se refiere a vigilar que todo se haga conforme a las normas y la evaluación que se refiere a calificar lo obtenido con el objetivo de mejorar los planes y programas, esto queda más claro si leemos lo siguiente. La evaluación es parte complementaria del control, ya que éste puede existir sin la necesidad de un modelo de evaluación, si entendemos al control como vigilancia del cumplimiento de las normas en el ejercicio del gasto y el desempeño de los operadores administrativos, esto comúnmente se llama control de gestión, y la evaluación complementa el análisis comparando los objetivos reales con los planeados, y más aún verifica su utilidad en la solución de los problemas que pretendía atender.

Así, podemos afirmar que la fase administrativa del control se compone de dos elementos, el control de gestión y la evaluación. El concepto de evaluación tiene su origen en la palabra valor, pues tiene como fin dotar de un adjetivo positivo o negativo a un objeto o acción, dependiendo de la subjetividad del o de los individuos que la realizan. En términos más técnicos se puede establecer que “ la evaluación es un proceso que compara lo observado con lo esperado”.¹⁶ Se comparan resultados concretos con los objetivos preestablecidos, para decir lo

¹⁵ CHIAVENATO, Idalberto: *Introducción a la Teoría General de la Administración*, México McGraw Hill, 1976, pág. 315.

¹⁶ AMEZCUA VIEDMA, Cesáreo y Jiménez Lara, Antonio: *Evaluación de Programas Sociales*, Madrid, España. Ediciones Díaz Santos S.A., pág. 2.

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

correcto, lo útil o el fracaso e impropio de una acción, respondiendo a la pregunta: ¿sí resolvió el problema que buscaba atender?.

A través del desarrollo de las ciencias sociales se originaron técnicas de evaluación que tratan de hacerla más objetiva e imparcial, sobre todo en su uso en las acciones gubernamentales y públicas, ya que la evaluación es una fase imprescindible para obtener mejores resultados, pues sirve para describir los efectos de la aplicación de un programa, que no se limita a vigilar el correcto seguimiento de las normas y gasto de los recursos presupuestales, es un proceso más integral que llega a cuestionar el diseño y planeación de un programa, establece si el problema que propició la intervención de la autoridad pública fue resuelto o atendido.

Además de brindar conocimiento para la retroalimentación orientada a mejorar los procesos internos de las instituciones que aplican el programa y la relación de estas con la sociedad, la evaluación es una forma de investigación social que utiliza técnicas para obtener información y detectar posibles errores, lleva implícito proponer nuevas formas de acción para atender a los mismos problemas, es decir, produce conocimiento.

Así, las diferencias entre control de gestión y evaluación pueden resumirse en que, el primero vigila el cumplimiento de normas y atribuye responsabilidades, la segunda, es un análisis del impacto de la acción, en este caso, pública, sobre un entorno interno o externo, el primero tiene como principal objetivo corregir errores y prevenirlos para el cumplimiento de lo establecido previamente en la planeación, su utilidad es a corto plazo, la segunda busca cuestionar y perfeccionar lo planeado analizando hasta qué grado los objetivos preestablecidos son los correctos para la resolución de los problemas que los originaron. Además, el control de gestión sólo se da durante y tal vez al final de la ejecución del programa, la evaluación antes, durante y después, su utilidad es a largo plazo.

1.4. Evaluación de los Programas de Desarrollo Social.

En su libro *Evaluación de programas sociales*, Sanchez Amezcua Cesareo y Jimenez Lara Antonio¹⁷ definen a la evaluación de un programa social como un proceso que tiene por objeto emitir juicios razonados y objetivos a partir del análisis de un conjunto sistemático de datos relacionados con lo que se busca diagnosticar, ya sea la eficacia, la eficiencia en su operación, sus resultados o su impacto en la población objetivo, por lo que la base de la evaluación o de la emisión de juicios, es la confiabilidad de los datos cuantitativa y cualitativamente, éstos deben ser representativos y científicamente comprobables, (esta definición es la que se toma para la investigación), y es que en la mayoría de las ocasiones la base de datos no existe, tiene que construirse y en la construcción se corren riesgos de confiabilidad.

Casi siempre la evaluación analiza tres puntos: “1. Valora la eficacia de un programa en funcionamiento, en alcanzar sus objetivos, 2. Se basa en los principios del diseño investigativo para distinguir los efectos de un programa de aquellos de otras fuerzas operando en una situación determinada, 3. Se dirige a mejorar el programa a través de la modificación de la operaciones corrientes”.¹⁸

1.4.1. Tipos de Evaluación de Programas de Desarrollo Social

Existen diversas formas de clasificar un proceso evaluatorio, de acuerdo con lo que busca diagnosticar, puede ser evaluación de diseño, de implementación y de resultados. Si se organiza con la fase del programa, puede encontrarse antes, durante y después, si se hace en función de quien la realiza puede ser interna, externa y participativa. También existe la denominada evaluación global que se encuentra presente en todas las fases del programa y busca analizar el diseño, la

¹⁷ El primero es Doctor y el segundo Licenciado en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Pontificia de Salamanca y por la Universidad Complutense de Madrid, especializados ambos en el Análisis de Políticas Públicas.

¹⁸ ,BALLART, Xavier: ¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación Sistemática y Estudios de casos, MADRID, INAP, 1992, pág. 72.

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

implementación y los resultados. Como es evidente pueden simplificarse las clasificaciones uniendo la evaluación del diseño a la evaluación ex ante, la de implementación o también denominada evaluación durante y la de resultados o ex post.

Evaluación de la conceptualización, de diseño o “ex ante”: Tiene como finalidad brindar información sobre tres temas; el primero es enunciar las principales características del problema que origina el programa, en un segundo momento se encarga de realizar un examen sobre “el proceso de formulación y diseño del programa”¹⁹ y por último, analiza si el programa cumplirá con sus objetivos, es decir, si su construcción y estructura está hecha en condición del problema a atender y podrá cumplir con sus objetivos. Tiene una interdependencia con la planeación, pues se establece si el programa debe o no aplicarse, y si es necesario integrar cierta información para un mejor diseño del mismo. Se incluye en este tipo la investigación básica sobre el contexto sociopolítico.

Evaluación de la Implementación del Programa “o durante”: Pretende realizar una medición constante de dos aspectos del programa; 1. La cobertura , analiza si el programa está alcanzando a la población o áreas a las que se dirige; 2. la racionalización en el desarrollo del mismo, se valora si se desarrolla según lo planeado, si cumple con las normas, si los recursos son utilizados de forma óptima al igual que el esfuerzo de los operadores. En caso de que ello no suceda la información resultante es imprescindible para los operadores quienes tendrán que verificar qué tipos de correcciones son necesarias y cuáles pueden realizar. Por lo que los resultados también son importantes para establecer la prudencia de continuar y seguir financiando el programa o en circunstancias muy adversas dar por terminado el proyecto.

¹⁹ Idem, pág. 76.

1.4.2. Evaluación de Impacto o Eficacia (ex post)

También se le conoce como de resultados ya que tiene por objeto comprobar si se cumplieron los objetivos buscados por la intervención gubernamental, los efectos que estos ocasionaron sobre la población objetivo y en forma proporcional determinar el éxito, parcialidad o fracaso de un programa. Su validez depende de analizar programas con una organización y actividades con cierta madurez, es la más utilizada por lo órganos públicos para establecer la utilidad de un programa de desarrollo social.

Evaluar el impacto de un programa se refiere a conocer si de su aplicación resultan efectos deseados o preestablecidos sobre la población objetivo que cambian su forma de actuación, hacia conductas preestablecidas como necesarias para combatir los problemas que aquejan a la comunidad o hacia conductas distintas a las que originan esos conflictos, aclarando que estos no son causa de factores externos a la estrategia. Por lo que es necesario conocer los efectos externos “para conocer hasta que punto el programa es responsable de los efectos observados durante y después de su puesta en practica”.²⁰ Los indicadores de impacto en su mayoría son cualitativos e intentan contestar las siguientes preguntas:

1. ¿Logra el programa las metas propuestas?
2. ¿Son los cambios producidos un resultado directo del programa, o son resultado de otros factores que ocurrieron simultáneamente?
3. ¿Cambia el impacto del programa dependiendo del grupo al que se está tratando de beneficiar (hombres, mujeres, nivel socio-económico, minusvalidos, etc.), o de la región, o a través del tiempo?
4. ¿Tuvo el programa efectos inesperados, ya sean positivos o negativos?
5. ¿Cuán eficiente es el programa en comparación con intervenciones alternativas?

²⁰ Idem, pág. 77.

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

6. ¿Justifica el éxito del programa su costo?.²¹

La contestación a estas interrogantes sirve para mejorar el diseño y readecuación del programa, pues conociendo los efectos reales puede establecerse una estrategia de temporalidad de su operación. Además debido a que es posible establecer una relación entre causas y efectos, se puede detectar aquellas acciones que son necesarias a fortalecer en las diversas regiones de cobertura de acuerdo con los resultados obtenidos. Existen diversas técnicas²² para medir el impacto de un programa, aquí se delimita el análisis en las siguientes cuatro:

Comparación Temporal de un estudio de caso: Se analiza la situación antes de la intervención gubernamental, en la que se encontraba un grupo afectado, y se compara con los resultados obtenidos al final de la aplicación del programa. Para generalizar los resultados.

Análisis de series temporales: Análisis progresivo a lo largo de la aplicación de la política, de un grupo beneficiario, esta herramienta “permite establecer observaciones y recomendaciones tácticas a los responsables de la política”²³ para readecuar el programa acorde a los objetivos y efectos buscados.

Experimento Social: Se aplica el programa en una región pequeña durante unos años, relacionando causas y efectos, con el fin de extenderlo a una región mayor.

EL análisis contrafactual: Consiste en “comparar el grupo de beneficiarios con un grupo de control (testigo) antes y después de la aplicación del programa”.²⁴ El grupo de control se selecciona de la misma forma e inclusive en las mismas

²¹ FUNDACIÓN, Mexicana para la Salud A. C.: *Anexo metodológico del informe final de la Evaluación Externa del programa de ahorro, subsidio y crédito progresivo, “Tu casa” 2003*, México, SEDESOL, 2004, pág. 3.

²² Para conocer otras técnicas se recomienda la lectura de GUERRERO AMPARAN, Juan Pablo: *La evaluación de las Políticas Públicas enfoques teóricos y realidades de 9 países desarrollado en Revista de Gestión y Política Pública #1 Vol. IV CIDE, México, Primer semestre 1995.*

²³ Idem, pág. 57.

²⁴ ANEXO DEL MODELO CONTRAFACUTAL del informe final de la evaluación externa del Programa de Desarrollo local para el ejercicio fiscal 2003, México, SEDESOL, abril 2004, pág. 2.

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

localidades del grupo de beneficiarios, su única diferencia es que no recibió los apoyos del programa y para determinar el impacto se contrasta la evolución de los indicadores “entre el grupo de beneficiarios y control, antes y después de la aplicación del programa”.²⁵ Con ello se busca demostrar los efectos del programa.

Es importante mencionar que algunos investigadores, como Guerrero Amparán, establecen como mejor técnica al análisis contrafactual, debido a lo costoso que es la tercera y a que las dos primeras carecen de un grupo de referencia, que serviría para determinar la situación de los habitantes de no haberse aplicado el programa, además que facilita la detección de efectos de factores externos, basados en las modificaciones del grupo testigo. Sin embargo, la utilización de ésta técnica se enfrenta a varias limitaciones, en principio se determina que el programa justifica su operación con base en la comparación de acciones apoyadas en una población sobre otra, sin conocer la evolución de los indicadores dentro de la población objetivo y su relación con los objetivos buscados.

El grado experimental del análisis contrafactual depende de la similitud entre el grupo objetivo y el grupo testigo, y desciende proporcionalmente con el aumento del tamaño del grupo evaluado. Además, el uso de un grupo de control no asegura, no implica, ni representatividad de los resultados, ni confiabilidad de la forma en que estos se miden, ya que a pesar de su uso, se pueden determinar los efectos con base en una comparación, sin un análisis de la evolución del grupo beneficiario antes y después de la aplicación del programa.

Cabe mencionar entonces, que en la investigación se adquiere la perspectiva de que un análisis de series temporales es la forma adecuada para conocer realmente el impacto de un programa sobre su grupo beneficiario y la información resultante sirva para readecuar el programa por estrategia en cada región, de acuerdo con los objetivos y efectos buscados. La importancia de la evaluación de impacto recae en su carácter cualitativo, ya que agrega diferentes indicadores a

²⁵ Idem, pág. 2.

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

los ya utilizados, (para medir la la eficiencia programática del gasto, la cobertura y el numero de apoyos brindados), indicadores cuantitativos para decidir si un programa es beneficioso para la sociedad.

Según la utilidad de la información, la evaluación de impacto puede ser sumaria, donde se analizan las consecuencias reales de la implementación de la política, sin establecer relaciones causa – efecto, o formativa, donde se comparan los resultados obtenidos con los buscados, analizando las fallas que deben repararse para su consecución. Sin embargo, éste tipo de evaluación se enfrenta a serios problemas, en principio que los objetivos del programa no sean claros y no se determine qué efectos se busca conseguir con la intervención gubernamental, que los programas causen efectos no esperados tan importantes como los expresamente buscados, pensemos en las consecuencias del programa hoy no circula donde:

“...se ha visto que al principio, más allá de su efectividad en cuanto al decremento de la contaminación por una supuesta reducción del trafico de vehículos, la demanda en el mercado de los autos usados resulto relativamente favorecida” lo que aumento el transito vehicular”.²⁶

Evaluación de la eficiencia de un Programa: Ésta a menudo es complementaria a la valoración del impacto, pues se refiere al costo de su aplicación estableciendo la relación costo beneficio, se mide la ejecución del gasto y se busca establecer si los resultados pobres se deben a la falta de recursos o si con un aumento de los mismos los resultados serían mayores. Ayuda a establecer si el financiamiento es el adecuado, si debe mantenerse o si los gastos son excesivos.

Evaluación Global: La definición más integral es la denominada global o *comprehensive evaluations*, donde la evaluación se establece como una

²⁶ GUERRERO AMPARAN, Juan Pablo: *La evaluación de las Políticas Públicas enfoques teóricos y realidades de 9 países desarrollados*, en Revista de Gestión y Política Pública #1 Vol. IV CIDE, México Primer Semestre 1995, pág. 54.

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

investigación social , con la utilización de métodos con el fin de producir conocimiento para mejorar el tratamiento de los problemas sociales y que analiza tanto los efectos, la implementación y el rediseño del programa, “La aplicación sistemática de procedimientos de investigación social para valorar la conceptualización, diseño, implementación y utilidad, de los programas de intervención social”.²⁷ Encontramos así, a la evaluación como producción de conocimiento, ya que sus resultados afectan de forma integral al programa, pues brinda la información verificable para mejorar la toma de decisiones y establece en que parte del proceso de aplicación se necesitan ajustes y en general brinda una nueva forma de acción para atender los problemas comunitarios.

Evaluación Interna y Evaluación Externa: La evaluación también puede clasificarse de acuerdo con el organismo que la realiza, si la evaluación es llevada a cabo por la institución que opera el programa se la denomina evaluación interna, en estos casos se duda de la imparcialidad de los resultados ya que sé es juez y parte. En caso de que el organismo evaluador sea independiente y autónomo de la institución, la evaluación es externa, ésta última tiene alto nivel de objetividad, siempre y cuando quien elabore el diagnóstico final no esté comprometido con la institución, ni con la población objetivo.

Evaluación Participativa: Cabe en principio decir que este enfoque no se encuentra atado a un método único, sino que la forma de estructurar el sistema es de acuerdo a la dinámica local o regional, el seguimiento y la evaluación participativas buscan comprometer a las principales partes involucradas en el proceso, gobierno, población objetivo e incluye a organizaciones privadas técnicas y científicos de alto rango que organicen el proceso.²⁸ Una de sus ventajas es que se logra obtener propuestas para redimensionar los programas para que se aterricen a nivel local y que el ciudadano participe en todo el proceso:

²⁷ BALLART, Xavier: *Op.cit.*, pág. 73.

²⁸ COUPAL, Francoise: *Seguimiento y Evaluación Participativa*, Washington, Mosaic.net Internacional, Inc., Septiembre, 2000, pág. 1.

“Las partes beneficiarias participan en la definición de lo que será evaluado, de quiénes tomarán parte de la evaluación, del momento en que se hará, de los métodos participativos de recolección y del análisis de datos y de la manera cómo las constataciones serán consolidadas”.²⁹

1.4.3. Enfoques Científicos para la Evaluación de Impacto.

El modelo de evaluación externa en México es un modelo de evaluación por resultados, ya que se realiza una medición del impacto, por lo que se consideró necesario mencionar los diversos enfoques para este tipo de evaluación. Debido a la subjetividad intrínseca al acto de dotar de valor un objeto u acción, los analistas de la intervención gubernamental a lo largo de la historia han desarrollado varios métodos para evaluar, algunos de forma más objetiva que otro, los diversos efectos de la aplicación de los programas sociales sobre la población objetivo o el área determinada.

Para fines de la investigación y claridad teórica, se tomará como base la clasificación de los cuatro enfoques de Meny y Thoening; el descriptivo, clínico, normativo y experimental, en cada uno de ellos se engloban diversas estrategias de valuación, también se agrega el enfoque pluralista que propone Monier.

Enfoque descriptivo: Se limita a enlistar los efectos causados por el programa en la población objetivo y en el entorno social, sin establecer una relación causa efecto, sólo señala las diferencias antes y después de la implementación, es un método que se pretende neutral ya que no establece ni el grado de variación de los cambios ni su utilidad para el desarrollo social, tampoco plantea una relación entre estas consecuencias y el modo operacional de la institución encargada del mismo, excluyéndolas un poco de la responsabilidad. Sin embargo, la información resultante es útil para prevenir consecuencias de futuras

²⁹ Idem, pág. 2.

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

intervenciones, pues también enlista los efectos no contemplados del programa. No utiliza grupo contrafactual.

Enfoque Clínico: Es una comparación entre los objetivos iniciales esperados y los resultados alcanzados, si los primeros no lograron cumplirse totalmente trata de brindar una explicación racional al déficit, realizando un análisis del contexto antes y después de la aplicación del proyecto y relacionando el déficit con posibles defectos en el proceso de implementación, por lo que también es posible señalar consecuencias inesperadas. La base de la evaluación es un análisis de los resultados buscados y lo que se pretendía cambiar con ellos, los resultados son utilizados por el administrador para justificar éxitos y fracasos del programa, ya que el evaluador no cuestiona la claridad y adecuado de los objetivos del programa, se limita a medir si se cumplieron o no. Si utiliza grupo contrafactual.

Enfoque Normativo: El evaluador establece sus propios criterios y objetivos en la evaluación, siendo este método crítico al programa, según Juan Pablo Guerrero Amparán, el método “.... normativo busca medir, con su propia escala de valores, los efectos de la política en los rubros que interesan al evaluador (si es la rentabilidadel evaluador puede concluir... que una política pública, es muy rentable aún cuando sus efectos sociales sean desastrosos)”.³⁰ Para que este tipo de evaluación sea completa y aceptada tiene que constar de varios criterios de valuación los mas comunes son el de eficiencia, eficacia, de igualdad, el criterio de equidad y el de pertinencia o adecuación.³¹

³⁰ GUERRERO AMPARAN, Juan Pablo: *Op.cit.*, pág.73.

³¹ El criterio de eficiencia se refiere a la optimización de recursos para la obtención de recursos, al menor costo posible. El criterio de eficacia es el grado de capacidad para cumplir con los objetivos con el tiempo y costo planeados. El de igualdad señala el mismo tratamiento a los sectores sociales o beneficiarios aún en situaciones desiguales. La equidad es el reconocimiento de que todos los individuos beneficiarios del programa tienen los mismos derechos de acceso y uso de los bienes producidos por el programa. Finalmente el criterio de pertinencia o adecuación, es la capacidad de responder acorde a las necesidades sociales. *Idem*, págs. 60- 61.

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

Enfoque Experimental: Como su nombre lo indica es un experimento social, la experiencia de la aplicación de un prototipo del programa en un grupo controlado, área determinada y tiempo establecido para así analizar de forma rigurosa la relación de los efectos con los procesos de diseño e implementación, con la posibilidad de estudiar todas las respuestas posibles a problemas presentados, para escoger la más óptima y extenderla después a una área y grupo más amplio y es que según Guerrero Amparán, este método “....parte del supuesto de que es posible descubrir relaciones estables de causalidad entre una política pública y sus efectos. Si funciona la política se puede extender a otras áreas”.³² Tiene como fin ampliar la aplicación del programa que se descubrió como más óptimo.

Enfoque Pluralista: Consiste en hacer participar a los actores sociales en el proceso de evaluación, así el evaluador tiene que conocer las diferentes posturas y objetivos de los actores involucrados para concebir diferentes formas de resolución de conflictos, además tienen que informar constantemente de sus percepciones del contexto a los actores para que éstos también reconsideren sus posturas de acuerdo con lo posible, el evaluador se convierte en actor que cuenta con posturas propias (aunque sean construidas por todas las demás) y trata de mediar la factibilidad de éstas con otras posturas, con un grado de flexibilidad siempre presente, para dar como resultado un compromiso de diferentes grupos para entender y abordar mejor los problemas sociales.

Debido a que es un proceso de retroalimentación necesaria de un organograma base para su aplicación, en el cual se incluya la participación, Guerrero Amparán establece seis pasos básicos del proceso, el primero se refiere a la creación de una comisión de trabajo que incluya a todos los actores participantes, a continuación se debe definir la utilidad de la evaluación, si es beneficioso hacerla o no, en el tercer paso se definen criterios, objetivos de la evaluación y los valores de medición.

³² Idem, pág. 63.

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

En el siguiente paso se elige una metodología de evaluación para la recolección y análisis de la información. El quinto paso es la aplicación de la evaluación, reconociendo las limitaciones presupuestarias y técnicas, por lo que según Monier es una evaluación capaz de adaptarse y cambiar progresivamente. El sexto y último paso se refiere al análisis por la comisión de los resultados, que acuerda el uso de los resultados obtenidos y dictamina sobre los instrumentos de su difusión.

1.5. Muestreo y Mediciones Sociales

De acuerdo con la definición de evaluación de programas sociales, adoptada para la investigación, donde se le reconoce como un proceso que tiene por objeto emitir juicios razonados y objetivos a partir del análisis sistemático de un conjunto de datos, que no se definen por sí solos, sino que por lo contrario hay que descifrarlos, organizarlos e interpretarlos dentro de las interacciones sociales, es fundamental considerar el tipo de técnicas para su construcción, estas se dividen en formales como la encuesta, la entrevista, la observación y en informales que son las charlas con diversos miembros de la comunidad y las discusiones creadas. De la confiabilidad de estas herramientas depende la calidad de la evaluación.

Los evaluadores externos utilizan elementos de muestreo para extraer medidas sociales de la población que nos interesa y determinar los impactos de un programa a nivel nacional. La Teoría del Muestreo cae dentro de la Estadística Inferencial, cuyo objetivo es inferir o deducir conclusiones para una población con base en el análisis de variables de una parte de ese grupo, según Holguín Quiñónez, en su libro *Estadística Descriptiva*, tiene por objeto describir las características de un conjunto, pero sin que se registren los datos correspondientes a todos los elementos del conjunto, sino sólo de una parte de los componentes, esto se logra con base en el muestreo que establece una serie de métodos para seleccionar las unidades de la muestra y el tamaño de la misma,

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

que otorgan al proceso mayor o menor exactitud al inferir cuáles son las medidas estadísticas.

Así, la Estadística Inferencial responde a una dinámica de racionalización de costos, tiempo y esfuerzos; sin embargo, el nivel de precisión nunca es completo, el error está siempre presente dependiendo del tamaño de la muestra, procedimiento de selección y que la variabilidad de las características de la muestra sean muy elevadas, “una muestra muy pequeña trae aparejado un riesgo mayor de error...y viceversa.. Una incorrecta selección de las unidades muestrales puede acarrear en ocasiones la imposibilidad de inferir apropiadamente las características de la población”.³³ Ya que se supone que las poblaciones entre si se diferencian por medidas que pueden ser cuantitativas llamadas parámetros poblacionales, así, el objeto de efectuar un muestreo es obtener una idea de los parámetros de una población a partir de los parámetros estadísticos obtenidos de una muestra.

Se puede establecer que una muestra es una parte de un universo delimitado, que el objetivo principal de un muestreo es obtener los parámetros de una población a partir de los datos estadísticos obtenidos en una muestra y que se llama muestreo al conjunto de conclusiones o inferencias para la población. Existen varios tipos de muestreo con reemplazo o sin reemplazo, que es determinado por el hecho de utilizar dos veces a un mismo elemento de la población para formar parte de la muestra.

Muestreo con reemplazo: Si el elemento extraído sigue participando en otra u otras extracciones posteriores.

Muestreo sin reemplazo: Si el elemento extraído ya no sigue participando en otra u otras extracciones posteriores. Ésta es más confiable para obtener

³³ LOHIS, Sharon L.: *Muestreo Diseño y Análisis*, Estados Unidos, International Thompson Editores, 2000, pág. 15.

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

mediciones sociales, ya que involucrar dos veces al mismo individuo no proporciona mayor información.

1.5.1. Tipos de Muestreo Probabilístico

Muestreo Aleatorio Simple: Es el más sencillo, importante y base para los demás, aquí cada elemento de la población estudiada tiene la misma probabilidad de ser elegido, al igual que todas las posibles combinaciones de distintos elementos, es decir cada muestra tiene la misma posibilidad de ser elegida, en términos más claros;

Si N es igual al número de elementos de la población y n igual al número de elementos de la muestra, cada elemento de la población tiene de n/N posibilidades de ser elegido en una muestra de las (N/n) muestras posibles, cada una con una probabilidad de $1/(N/n)$. Ejemplo.

Si $N:8$ y $n:4$

$n/N = 4/8 = 1/2$ es la probabilidad de que un elemento con una población de 8 pueda ser elegido en una muestra de 4 .

$(N/n) : 8!/4! = 8 \times 7 \times 6 \times 5 / 4 \times 3 \times 2 \times 1 = 1680/24 = 70$ número de muestras posibles.
Con un tamaño de 4 personas.

$1/(N/n) = 1/70$ es la probabilidad de elegir una muestra.

Muestreo Sistemático: En este tipo de muestreo los elementos N de la población son seleccionados con intervalos iguales, de tiempo, de cantidad y de espacio, la amplitud K del intervalo se obtiene al dividir el tamaño de la población entre el tamaño de la muestra deseada es decir si tenemos un población con 100 elementos y queremos una muestra de esa población con 5 elementos entonces

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

$K = 100/5 = 20$, lo que nos indica que serían parte de la muestra el elemento número 20 y sus múltiplos 40, 60, 80 y 100.³⁴

Muestreo estratificado: Los siguientes dos tipos de muestreo son utilizados con fines ahorrativos ya que con ellos se pueden obtener la misma precisión o aumentarla con los mismos costos del diseño. En el diseño estratificado se divide a la población en subespacios heterogéneos entre sí, pero con alguna o muchas variables de interés similares, llamados estratos, para posteriormente tomar de cada uno una muestra aleatoria simple o sistemática, para casos sencillos. Y puede haber dos tipos de muestreo estratificado dependiendo de la igualdad de las fracciones muestradas. “Las fracciones de muestreo de los distintos estratos, pueden ser iguales en cuyo caso hablamos de un muestreo estratificado proporcional, o puede tratarse, por lo contrario de un muestreo estratificado no proporcional”.³⁵

El muestreo estratificado proporcional: Se utiliza regularmente para asegurar la obtención de una muestra más representativa, que por los métodos aleatorio simple y sistemático, este muestreo puede explicarse con base en el siguiente ejemplo; Imaginemos que tenemos una población en donde hay 600 ingenieros, 300 abogados y 100 administradores públicos, y nos interesa medir una variable, si se fuera extraer una muestra aleatoria de tamaño 100, es improbable que obtengamos una donde exactamente aparezcan 60 ingenieros, 30 abogados y 10 administradores públicos. Esto no ocurre si la obtenemos mediante una estratificación con proporción al tamaño de 1/10 para los 3 estratos, lo que nos dará como resultado las cantidades buscadas.

Su ventaja se refiere a que podemos tener el control sobre el número de casos en cada estrato, lo que nos asegura resultados correctos siempre que la variable

³⁴ PADILLA DÍAZ, José Felipe: *Estadística Inferencial y Econometría*, México, Instituto Politécnico Nacional, 1991, págs. 55-57.

³⁵ BLALOCK HUBERT, M.Jr.: *Estadística Social*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978, pág. 539.

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

medida sea homogénea dentro de cada estrato, para grupos muy heterogéneos entre sí no es recomendable, se elimina la posibilidad de elegir un número mayor de ingenieros y homologar los resultados para toda la población.

Muestreo estratificado no proporcional: A diferencia del primero, este se sirve de distintas fracciones en cada estrato para manipular el número de casos seleccionados aumentando todavía la eficacia del diseño, ya que en ocasiones el número de administradores públicos es demasiado bajo para realizar comparaciones entre estos, por lo que este tipo de muestreo se utiliza para equiparar fracciones entre estratos y poder realizar inferencias de muestras más representativas. Puede servir para ahorrar recursos ya que puede darse el caso de que la homologación de una variable, lo bastante similar, permita medirla con base en una muestra pequeña y en ocasiones, es necesario obtener muestras mayores de estratos muy heterogéneos.

Aunque representa serias ventajas en comparación con el modelo aleatorio simple su eficacia depende de lo homogéneo que sean entre los grupos las variables de interés, y el tamaño de la población, ya que aún en comunidades pequeñas comparadas entre sí, es muy difícil que tengan las mismas variables, necesita tener un buen nivel de especificación, o realizarse en poblaciones muy pequeñas para que sus resultados sean confiables. Sobre todo al medir variables relacionadas con la pobreza y desarrollo social, reconociendo que la pobreza tiene diferentes causas en diferentes localidades.

Muestreo por conglomerados: Aquí se divide a los elementos de una población, en un número mayor de porciones o conjuntos que se llaman conglomerados, un nivel de agrupación más específico. “El objeto del muestreo por conglomerados consiste en seleccionar grupos lo más heterogéneos posible y lo suficientemente pequeños para reducir los costos”³⁶ de recopilación de datos, realizados para

³⁶ Idem, pág. 546.

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

acceder a una localidad lejana, es un muestreo de menor tamaño técnicamente justificado

Supongamos que se quiere realizar una investigación de los miembros que conforman la iglesia luterana en Inglaterra, sin contar con una lista completa de todos ellos, por lo que es imposible realizar un muestreo aleatorio simple de los miembros, sin embargo, si existe una lista de todas las iglesias luteranas en el país, entonces se extrae una muestra aleatoria de las iglesias y después se extrae una muestra aleatoria de los miembros en cada iglesia, en éste caso las Iglesias conforman los conglomerados.

En éste, el grado de representatividad se descarta, ya que su objetivo es reducir gastos de recolección de información, pues al seleccionar porciones de la población, como unidades de medición las diferencias de variables no se hacen entre individuos, sino de grupo con grupo, lo que en el momento de seleccionar reduce ampliamente los costos, así donde los conglomerados sean homogéneos entre sí, pero heterogéneos internamente, la investigación podría justificarse con la utilización de pocos conglomerados grandes, por otra parte si los conglomerados entre si fueran relativamente homogéneos, entonces la utilización de uno sólo lo bastante grande sería una excelente muestra. La siguiente cita lo explica mejor:

“Son factores los que determinan le eficiencia del conglomerado a saber : el grado de homogeneidad dentro del conglomerado y el tamaño del conglomerado mismo. Deseamos seleccionar de los conglomerados homogéneos unos cuantos casos, si son heterogéneos podemos tomar más casos de cada conglomerado sin perjuicio, grave de la eficiencia”.³⁷

Puede haber dos tipos de muestreo por conglomerados, el primero denominado de fase única, donde sólo se seleccionan los conglomerados que formaran parte

³⁷ Idem, pág. 549.

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

de la muestra, y los de fases múltiples donde ya seleccionados los conglomerados se eligen aleatoriamente dentro de ellos a otros subgrupos y dentro de ellos a los habitantes que formaran parte de la muestra, por ejemplo:

“Podríamos tomar una muestra aleatoria simple de los distritos electorales de la ciudad. Y luego tomar una muestra sencilla aleatoria de manzanas censales (aglomeraciones mas pequeñas, dentro de cada distrito. Finalmente podrían darse instrucciones al que realiza la encuesta de que visite cada tercera vivienda dentro de las manzanas incluidas e interroque a cada segundo adulto dentro de aquellas”.³⁸

Lo que disminuye el número de habitantes necesarios para justificar una buena muestra. Sin embargo carece de las mismas deficiencias que el muestreo estratificado ante poblaciones grandes y al medir variables relacionadas con el desarrollo social. Por lo que a pesar de las técnicas utilizadas las mediciones sociales siempre son susceptibles de error ya que “son el resultado de unas operaciones de medición que pueden estar realizadas con mayor o menor acierto, pueden transmitir una imagen distorsionada de esa realidad que pretendemos conocer.”³⁹ Así, es necesario mencionar que para medir fenómenos sociales el diseño de una muestra debe ser lo mas representativo posible pues esto ayuda a determinar el nivel de impacto de un programa, conocer de forma fidedigna la realidad local, y nos permite captar las interacciones de la realidad que nos interesan.

1.5.2. Determinación del Impacto de un Programa con Base en una Muestra.

Lograr afirmar si un programa tuvo impacto o no, en términos de muestreo se relaciona con las decisiones estadísticas que tienen por objetivo corroborar si

³⁸ Idem, pág. 550.

³⁹ Reconociendo que grupos poblacionales en materia de desarrollo social siempre contendrán más de una variable diferente.

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

algunas supuestos, afirmaciones o hipótesis sobre un parámetro poblacional, obtenido con base en diagnóstico de la muestra, son ciertas o falsas, por ejemplo afirmaciones como:

- El número de beneficiados por el programa Oportunidades que asisten a la escuela aumentó 35% este año.
- La estatura promedio de los niños de 13 años que consumen leche fortalecida Liconsa es de 1.54 mts.
- El nivel de ingresos de las familias beneficiadas por el programa Microrregiones aumentó 35 pesos mensuales.

Según José Felipe Padilla Díaz en su libro; *Estadística Inferencial y Econometría*, la hipótesis estadística es una proposición, o suposición que se hace sobre los parámetros de una distribución de probabilidad de una variable aleatoria. Dicha hipótesis puede ser verdadera o falsa por lo que se podría aceptar o rechazar. Existen dos tipos de Hipótesis; la nula, simbolizada por H_0 e hipótesis alternativa, simbolizada por H_1 , la primera expresa que una proposición es verdadera y la segunda afirma que es falsa o contaría, donde la afirmación falsa puede estar en cualquiera de las dos, “sin embargo, la expresión “igual a” siempre se encuentra en la hipótesis nula”.⁴⁰ Ejemplo:

El ingreso de las familias beneficiadas por el programa Oportunidades aumentó 15% mensual

H_0 aumento de ingreso mensual igual a 15%

H_1 aumento de ingreso mensual diferente de 15%

Mayor de 15%

Menor de 15%

⁴⁰ PADILLA DÍAZ, José Felipe: *Op.cit.*, págs. 55-57.

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

Error Tipo I : Se comete cuando se rechaza una hipótesis que por ser verdadera debería ser aceptada. En el caso de evaluación de los programas sociales se efectúa cuando concluimos que hay impacto⁴¹ cuando en realidad no lo hay.

Error Tipo II : Se comete cuando se acepta una hipótesis que por falsa debería ser rechazada. En el caso de la evaluación de impacto se comete cuando se concluye que no hay impacto cuando en realidad si lo hay.

Prueba de Hipótesis Estadística: Es el método por el cual aceptamos o rechazamos, de acuerdo a su veracidad y falsedad una Hipótesis Estadística. “Su objetivo es evaluar proposiciones o afirmaciones que se hacen acerca de los parámetros poblacionales, basados en estadísticos muestrales con un grado o nivel de confianza determinado”.⁴²

Así, una vez decidido que tipo de muestreo será utilizado para realizar la evaluación de impacto de un programa, se tiene que determinar el tamaño de la muestra a utilizar, bajo ciertas premisas básicas de la estadística inferencial, mientras mayor sea el tamaño de la muestra mayor será la probabilidad de encontrar el impacto, así, puede suceder que con base en una muestra pequeña no se detecte el impacto de un programa y se concluyó como un déficit, cuando en realidad si tuvo impacto. Sin embargo, existen limitaciones para recolectar los datos de una muestra grande. Lo más deseable sería designar un tamaño de muestra que nos permitiera detectar el impacto y que resulte lo más económico posible.

Su determinación se complica cuando se realiza un estudio a nivel nacional, con programas que cuenten con modalidades y tipos de apoyo diversos con objetivos ambiciosos propios, ya que es necesario realizar un muestreo lo más regional posible y contar con muestras y/o submuestras representativas por modalidad y

⁴¹ Es importante recordar que el impacto de un programa en ocasiones es muy diferente a las consecuencias esperadas por la aplicación del programa.

⁴² Idem, pág. 86.

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

tipo de apoyo que nos permitan determinar impactos diferentes, para no cometer los errores tipo 1 y tipo 2. Ello implica realizar un proceso de muestreo representativo por estado para cada modalidad de apoyo y vertiente de acción en programas, en algunos otros casos donde las modalidades se combinan en una misma zona geográfica y en un mismo beneficiario se justifica la utilización de una sola muestra para varias modalidades.

1.6. Toma de Decisiones como un Proceso Social.

La especificación de la toma de decisiones con miras a la consecución de sus objetivos, es el proceso de diseño e implementación de un programa, se puede decir que es la concretización de los objetivos buscados, sin embargo, con base en la implementación de los programas, las decisiones son modificadas por diversas razones, limitaciones materiales y sociopolíticas, es la parte de retroalimentación de una decisión pues el programa se enfrenta constantemente a recortes presupuestales, a la inclusión de actores no contemplados y a peligros exógenos, además de la posibilidad latente de deficiencias operacionales.

Es importante reconocer la importancia que tiene el ciudadano. Para que un programa de desarrollo social funcione, como los contenidos en el ramo 20 presupuestal, donde la mayoría se refiere a la dotación de subsidios condicionados a cambio de ciertas conductas que se esperan del individuo. Es decir, el ciudadano tiene responsabilidades que de no cumplir ocasiona que el programa fracase, por ejemplo pensando en la cantidad de posibles beneficiarios del programa que incumplan con esas condiciones y no reciban el subsidio a pesar de sus carencias, o que al recibirlo omitan cambiar ciertas conductas.

Hasta aquí se puede establecer que en un programa de desarrollo social, el ciudadano debe cumplir con funciones específicas y la condición del conocimiento tanto de las necesidades sociales como de los alcances institucionales para asegurar su operación, se convierte en el medio idóneo para que el ciudadano

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

participe en la toma de decisiones. Así, para la presente investigación y sobre todo para la propuesta final es necesario mencionar y conectar la teoría de la Toma de Decisiones cómo un Proceso Social de Wildavsky con la Evaluación Participativa de los Programas Sociales.

Wildavsky, cuestiona tanto al seguimiento del método para la toma de decisiones, así como la aplicación de un mismo método para diferentes situaciones, aquí el decisor o decisores tienen que conocer primero limitaciones, recursos y óptica social sobre las circunstancias conflictivas, para contar con un diagnóstico confiable del problema a enfrentar, con certidumbre de que existe una respuesta y más aún con la certeza de contar con la respuesta óptima, técnica, económica y políticamente. La propuesta se refiere a la creación de problemas que puedan ser resueltos, es una conexión entre el análisis de los medios, variables manipulables y los objetivos buscados .

La creación de soluciones y problemas son inseparables; sin embargo la solución es incompleta de no incluir los puntos de vista e información de organizaciones sociales, grupos afectados y políticos sobre las causas del conflicto. Por lo que, el proceso de toma de decisiones deja de ser un trabajo intelectual, elaborado por especialistas, para ser un proceso social, donde los ciudadanos y gobierno tienen claros los objetivos que pueden cumplirse y cuáles son inalcanzables. Wildavsky distingue entre cavilación intelectual (*intellectual colligation*) e interacción social (social interaction), ambos componentes indispensables para la toma de decisiones, sólo conjugando ambos elementos se evitarán los errores del pasado, entre ellos, derroche de recursos y problemas no resueltos pero si más agudizados.

Transformando la relación Gobierno-sociedad en tres sentidos: en el conocimiento de los recursos al igual que los objetivos para una mejor planeación social, en el cambio de valores culturales y por último, en la realización de un análisis más crítico de la operación de las instituciones, por parte de los

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

ciudadanos, para resolver los problemas sociales. Wildavsky llama a esto la tensión entre el dogma y el escepticismo, y se refiere no sólo a realizar un riguroso examen de los medios y objetivos, hasta el momento utilizados para responder a los diversos conflictos sociales, sino también a proponer y promover nuevas líneas de acción. Ésta es una característica importante de la propuesta, criticar toda forma de acción establecida como dogma para resolver viejos problemas:

“Los analistas en lo individual pueden aceptar los objetivos como dados y considerar que le son inmodificables. Pero el análisis de Políticas, en tanto un proceso social, que relaciona los objetivos con los recursos mediante la interacción social y la cavilación intelectual, siendo acosado por los dogmáticos y criticado por los escépticos, cambia inevitablemente las preferencias y las posibilidades”⁴³.

Así entendemos la toma de decisiones en la Administración Pública como un proceso constante, mutable, y que necesita de la participación social para asegurar mejores respuestas, que no basta considerar las limitaciones cuantitativas sino, también considerar las limitaciones cualitativas, y no entenderlo como un problema social o gubernamental solamente, sino como un proceso de interacción entre ambas partes, que las limitaciones cognoscitivas del ser humano pueden ser completadas por una participación social integral, no sólo en la determinación de objetivos, sino desde el reconocimiento de los recursos, limitaciones técnicas y materiales, para que las soluciones no se limiten a un grupo de especialistas de la Administración Pública, sino que su construcción sea un proceso social.

⁴³ AGUILAR VILLANUEVA, Luis: *Estudio Introductorio y Edición en La Hechura de las Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, pág. 81.

1.6.1. La Evaluación Participativa como un Medio para Readecuar los Programas a las Necesidades Locales y sus Diferencias con la Contraloría Social y la Evaluación Externa

En este sentido, en los últimos años se desarrollaron dos mecanismos de participación social en la función de control, dentro de las administraciones públicas a nivel mundial, aunque complementarias, las dos son muy diferentes, y para un observador no tan riguroso pueden ser objeto de confusión. La primera se refiere a la Contraloría Social que tiene por objetivo que la ciudadanía participe vigilando la ejecución de los recursos y el desempeño del administrador de acuerdo a las reglas y a los planes preestablecidos, la segunda es la evaluación participativa que se refiere a la intervención activa de los actores involucrados, en especial a los miembros de la comunidad en el diseño de un programa, para identificar los procesos que serán evaluados, con la finalidad de redefinir estrategias en su forma operacional e inclusive en los objetivos buscados, de acuerdo con la necesidad local.

Es decir mientras en la primera forma de participación sólo se busca corregir, señalar desviaciones y fincar responsabilidades en la segunda forma se buscan proponer soluciones a los problemas y que el ciudadano participe en el diseño del programa. Según, la Secretaría de la Función Pública la contraloría social se define como: “El conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas, de manera organizada o independiente, en un modelo de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos se realicen en términos de transparencia, eficacia y honradez”.⁴⁴

Aunque se incluye la palabra evaluación en la definición el objetivo principal es el control de gestión, pues no se pretende cuestionar la forma de gastar sino sólo

⁴⁴ Información Obtenida de la Pagina Web de la Secretaria de la Función Pública. Función Pública.gob.mx.

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

vigilar que se cumplan las normas, a diferencia de la evaluación participativa que según una Definición de Françoise Coupal, miembro de Mosaic International, Inc.⁴⁵ ésta:

“Difiere de los enfoques más convencionales en la materia por el hecho de que busca hacer participar más activamente a las principales partes involucradas en un proyecto, en la reflexión sobre el avance de su proyecto y en la evaluación de éste avance y, más particularmente, en la obtención de resultados..... se basa en los resultados porque pretende seguir y evaluar los resultados obtenidos por oposición a las actividades emprendidas. Un efecto crucial de laEP es modificar las estrategias y las actividades de un proyecto a fin de que sea más fácil conseguir los resultados esperados del proyecto”.⁴⁶

Así, la evaluación participativa no se limita a vigilar normas, busca señalar defectos, proponer los medios para corregirlos, encontrar éxitos y buscar la manera de multiplicarlos, además que cuestiona visiones establecidas acerca de cómo resolver de diferente forma viejos problemas, y donde se establece que la creación de una respuesta óptima, no depende del gobierno o de la sociedad solamente, sino que, es un trabajo de conjunción entre una serie de actores sociales, investigadores, instituciones académicas, empresas, organizaciones. Aquí se ubican causas, pero lo importante es la construcción de una solución adecuada para los problemas, por lo que la evaluación participativa se convierte en un medio para readecuar las soluciones a las necesidades locales.

⁴⁵ Mosaic.net International es una consultaría privada ubicada en Ottawa Canadá que ofrece servicios en materia de Desarrollo Social en las áreas de desarrollo participativo, Desarrollo Organizacional y cambio, diseño de proyectos de evaluación participativa y que cuenta entre sus clientes internacionales con el Banco Mundial, The Inter-American Development Bank, The Organization of American States, The United Nations System: UNDP, UNIFEM, WFP. Y el texto fue publicado en Septiembre del 2000.

⁴⁶ COUPAL, Françoise: *Op.cit.*, pág. 4.

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

Debido a que la propuesta de la investigación es la implantación de un modelo de evaluación participativa global, basado en el actual modelo de evaluación externa, se consideró necesario comparar ambos modelos, con base en el siguiente cuadro

Cuadro 1.1 COMPARACION DE EVALUACION EXTERNA Y EVALUACIÓN PARTICIPATIVA

PROPIEDADES	EVALUACIÓN EXTERNA	EVALUACIÓN PARTICIPATIVA
Objetivo	Rendición de cuentas, mejora de gestión de recursos, detectar los errores de forma mas imparcial y objetiva	Participación de los involucrados que desemboque en mayor responsabilidades, Redimensionamiento del programa de acuerdo a las necesidades locales
Quién Evalúa	Agentes externos	Población local apoyada por un agente externo
Objetividad	Imparcialidad, distancia con las partes involucradas	Incrementa la subjetividad, la confianza y la representatividad de las mediciones locales.
Objeto de Medición	Indicadores predeterminados por quien paga la evaluación	Indicadores negociados
Métodos de recolección de información	Encuestas, entrevistas semiestructuradas y demás métodos formales.	Encuestas, entrevistas semiestructuradas y métodos informales.
Temporalidad de la evaluación	En momentos preestablecidos, por quien paga la evaluación	Periódicamente
Utilidad de los resultados	Orientar al operador y decisor de la asignación de recursos	Apropiación por la población local y operadores del programa.
Efecto	Distribución dentro de la institución responsable	Mejor comprensión de la realidad local, las partes involucradas participan en las decisiones que resultan del análisis de la información, sobre redefinición de estrategias para la obtención de mayores resultados.

Elaboración propia con base en : COUPAL, Françoise: *Seguimiento y Evaluación Participativa*, Washington, Mosaic.net Internacional, Inc., Septiembre, 2000. pág.2.

Como se observa, el modelo de evaluación participativa tiene un mayor nivel específico, brinda una información acorde con las necesidades locales debido a la participación de los beneficiarios, y es que debemos entenderla como “aquella que

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

involucra al personal del proyecto en una evaluación periódica que analiza la eficiencia y la relevancia del proyecto, así como su impacto en el contexto de los objetivos establecidos. “Para ello se involucra directamente a todos los participantes en el proceso, en particular a los miembros de la comunidad, en la planificación y desarrollo de la evaluación, lo que ayuda a construir una comprensión mutua “. ⁴⁷ Lo que la convierte en el elemento idóneo para lograr la integración entre ciudadano e institución.

⁴⁷ LARSON, Patricia y Diane Seslar: *Participatory Monitoring and Evaluation: a practical guide to successful ICDP's*, Washington, World Wildlife Fund (WWF), Washington, 2000, pág. 178.

CAPÍTULO II:

DEFICIENCIAS DEL MODELO DE EVALUACIÓN EXTERNA PARA ANALIZAR EL IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL.

2.1. Evaluación y Administración Del Desarrollo Social en México.

Durante las diferentes etapas históricas de la Administración Pública mexicana en materia de desarrollo social, se careció de sistemas de evaluación autónomos, debido a la relación Estado sociedad emanada del corporativismo y la tecnificación del diseño de los programas sociales, que evitaron el desarrollo de una cultura valuativa en los ciudadanos. Bajo tales circunstancias las instituciones encargadas de operar los programas sociales carecieron de mecanismos de valuación y la sociedad de una iniciativa para crearlos, lo que ocasiono en nuestros días una participación limitada sólo al control de gestión mediante la contraloría social. Por eso es importante analizar dichos procesos.

Para estudiar las diferentes estrategias que utilizó la administración del desarrollo social se enmarco su evolución a los dos modelos de desarrollo económico por los que atravesó el país, el primero se refiere al modelo industrializador vía sustitución de importaciones, que va de 1930 a 1982, el segundo se le denomina de apertura económica⁴⁸ y comprende 1982 a la actualidad, reconociendo en ambos, etapas con distintas características, las cuáles condicionaron la configuración de la política social de nuestros días, para algunos insuficiente y deficiente.

2.1.1. La Evaluación y el Desarrollo Social en el Estado Corporativo.

De 1930 a 1982 el proyecto industrializador tuvo como principales tácticas la amplia intervención del Estado y una base popular organizada corporativamente con una ideología nacionalista, ya que el proyecto no podía funcionar sin la inclusión de las masas campesinas y los grupos obreros, la fuerza popular será la base de legitimidad del Estado.⁴⁹ Teniendo su consolidación en el periodo

⁴⁸ También denominado neoliberal, de exportación o de libre mercado.

⁴⁹ La reforma agraria, la nacionalización de los ferrocarriles y la expropiación petrolera, sumadas a ciertos textos de la constitución (los artículos 3,27 y 123) al contenido popular y nacionalista de los programas de gobierno y el ambiente cultural e ideológico producidos por él estallido

Cardenista, para que al finalizar los años cuarenta, con una base económica, política y social fuerte, se diera paso a un periodo de crecimiento económico con un cierto margen de autonomía internacional. “El sistema ejidal y el sector de propiedad estatal la organización de los trabajadores del campo y de la ciudad en confederaciones adheridas al partido oficial y la ausencia de corrientes antagónicas que presentaran un desafío serio al régimen fortalecieron al Estado”.⁵⁰

La intervención del Estado fue en aumento debido a que tomó la responsabilidad de la industrialización, pues se carecía de reales empresarios⁵¹ fue él quien se encargó de hacer las principales inversiones de infraestructura, las empresas paraestatales se multiplicaron y fueron rentables en un primer momento, por otra parte aunque la base del proyecto era popular en la realidad los campesinos y los obreros fueron los menos beneficiados, pues el crecimiento económico favoreció más a ciertos sectores, regiones y actividades sobre otros agudizando los niveles de desigualdad. El campo financió el crecimiento industrial, pero la distribución de la riqueza no favoreció al medio rural.

Dentro del medio rural existieron graves contradicciones “se observaba una concentración del ingreso y la riqueza en los productos agrícolas ubicados en las zonas de riego, a los cuáles se les favoreció con obras de infraestructura, ...insumos créditos....dedicándose fundamentalmente a la producción de cultivos para la exportación”.⁵² La gran mayoría de la población rural habitaba zonas de temporal, las cuales se encontraban en pésimas condiciones y difícilmente sus habitantes lograban sobrevivir por sí solos. Lo que desembocó en una gran migración del campo a la ciudad en busca de mejor calidad de vida.

revolucionario confieren al Estado mexicano una enorme base de apoyo social. GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo: *México Hoy*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1979, pág. 290.

⁵⁰ Idem, pág. 291.

⁵¹ Se entiende por Empresario en la investigación aquella persona que se atreve a correr riesgos aprovechando la oportunidad y midiendo las posibles ganancias. Los supuestos empresarios de entonces requirieron de un apoyo fuerte del Estado, no corrían riesgos por sí solos.

⁵² ANTOLOGÍA DE LA PLANEACIÓN EN MÉXICO, Vol.6, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, FCE, 1985, pág. 197.

Así, la creación de empleos y el manejo de los salarios fueron instrumentos indispensables de la política social; sin embargo, a medida que crecía la desigualdad, el Estado tuvo que diseñar instituciones sociales que compensaran los desajustes, podemos establecer las que atendían a los ciudadanos dentro del sector formal como el IMSS, el ISSSTE, CONASUPO, INFONAVIT, FOVISSTE, FONACOT, algunas de ellas con un sistema de financiamiento tripartito, y aquellas que tuvieron que atender al sector informal, de tipo asistencialista como el DIF, la SSA, SAM, COPLAMAR y el INI con financiamiento del Estado.

Además, de esto la política social se basó en la aplicación de una serie de subsidios indirectos al consumo para la población en general, pero que benefició la expansión de clases medias, también se otorgaban subsidios importantes al campo y se intentó una redistribución de la tierra para maximizar la explotación de recursos productivos. Así, el gasto social se concebía como un factor de estabilización política y su ejecución, su aumento o recorte, no tenía por que evaluarse.

Durante los procesos de consolidación y desarrollo del Estado corporativo en México, en los años treinta y cuarenta, los grupos populares otorgaron su independencia política e ideológica a cambio de pequeñas concesiones económicas y beneficios particulares, utilizando al Partido Revolucionario Institucional como instrumento de penetración en cada intento de organización política autónoma, terminaban por convertirse en extensiones del aparato gubernamental, organizaciones con los mismos fines, manipuladas por la ideología estatal, asociaciones de colonos, sindicatos y grupos campesinos. El partido no sólo fue un medio de control sino, también, un instrumento ideológico que establecía un desarrollo equilibrado, aunque en la realidad los contrastes entre el campo y la ciudad fueron agigantándose.

La organización corporativa no implicó una integración entre las instituciones a cargo del desarrollo social y los diferentes grupos, por lo contrario favoreció la injerencia de intermediarios gremiales, políticos y burocráticos, que en la mayoría de los casos desembocó en corrupción y clientelismo, la rendición de cuentas se convirtió en un proceso innecesario e injustificado en este tipo de organización, esto no sólo creó mayor impunidad y derroche de recursos, también propició el desenvolvimiento de las instituciones sin indicadores confiables para medir el efecto en la solución de los problemas sociales.

Las instituciones se alejaron de los ciudadanos y con ello se excluyó también la posibilidad de participar en la definición y solución de los problemas sociales. La evaluación externa no existió a lo largo del período, aún si la asociamos con el voto, la libertad de medios, o la evaluación entre poderes, podemos afirmar que fue casi nula.

2.1.2. La evaluación y el Desarrollo Social en la Apertura Económica (Crisis de la Deuda).

La configuración de dicho modelo se dio entre los años de 1982 a 1988, más como estrategia para enfrentar la crisis económica derivada de la caída del precio del petróleo, en esos años, que como una medida planeada por el gobierno y la sociedad. El trastorno económico afectó drásticamente la política social, pues se consideró al gasto social como un factor causante de crisis más que como un factor de desarrollo, debido a sus efectos en el déficit público, con esto se cuestionó la utilidad de los subsidios existentes, debido a la creciente inflación, la depreciación del tipo de cambio y poco crecimiento del PIB. Así, “ el gobierno mexicano redujo el gasto social ... en aras de reducir el déficit público”.⁵³

⁵³ SZÉKELY, Miguel: *Hacia una nueva generación de política social*, Cuadernos de Desarrollo Humano N°2, SEDESOL, México, 2002, Pág.8.

El control del gasto público y de la inflación contuvo la inversión gubernamental y la creación de empleo que ello significaba, la situación financiera obligó al gobierno a racionalizar el uso de los recursos y optó por focalizarlo a los grupos más necesitados “los grupos corporativizados tradicionales tendieron a ser sustituidos por los sectores empobrecidos e informales engrosados al calor crisis; en 1980 el empleo informal en México constituía 49.1%, en 1985 51.3% y en 1993 el 57% en relación al total”.⁵⁴ Fue el principio de la sustitución de los viejos intermediarios de la relación corporativa entre Estado y sociedad.

También se inició un proceso de descentralización bajo la idea de optimizar los recursos con la reforma al artículo 115 constitucional y un cambio de denominación y funciones a los Convenios Únicos de Coordinación por Convenios Únicos de Desarrollo, donde los gobiernos estatales establecían los proyectos a realizar con los recursos. Sin embargo, ésta reducción de poder a los intermediarios, tampoco implicó una interrelación entre las instituciones y la ciudadanía, pues comenzó la especialización y focalización de la administración del desarrollo social, donde los ciudadanos no participaban en el diseño de las medidas para solucionar los problemas sociales.

El inicio de la apertura económica se da con la incorporación de México al GATT, (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), en 1986, de 1988 a 1996 ocurrió la aplicación de un conjunto de reformas y acciones⁵⁵ para lograr la inclusión de México a la economía mundial, que comprendían las siguientes vertientes: la reforma político electoral, el redimensionamiento del Estado y su relación con la sociedad, la liberalización y desregulación financiera comercial. Estos cambios dejaron sin protección a los pobres quienes más sufren las consecuencias de las crisis económicas, a pesar de ello no se incluyeron en el

⁵⁴ FARFÁN MENDOZA, Guillermo: *Políticas de Estabilización y reformas a la Política Social en México*. En la colección El Debate Nacional, 5. La Política social, Editorial Diana, México, 1997, pág. 43.

⁵⁵ En ese periodo México acepta ser miembro de la OCED, y se desarrollaron las negociaciones y lineamientos para la aprobación del TLCAN en diciembre de 1994.

diseño de los programas sociales, se optó por la implementación de programas sociales focalizados.

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), fue el primer programa con dos caracteres innovadores: la focalización, (se refiere a la maximización de recursos escasos canalizándolos exclusivamente de forma individual dentro de una población objetivo, que cumple ciertos requisitos para hacerse acreedora a los beneficios del programa), y la participación social (limitada al tipo y cantidad de recursos que se otorgarían y a la participación en operatividad de acciones de infraestructura).

Otra de las características de este tipo de programas es que sus objetivos no cuestionaban la aplicación de reformas macroeconómicas como causantes de la pobreza, establecían que se debe a las limitaciones sociales para aprovechar esas reformas. Desde entonces los programas de desarrollo social se desenvuelven bajo un contexto de desempleo y nulo crecimiento económico.

Hasta ese período las características que toma la administración del desarrollo social fueron: que las variantes salario y empleo se dejan a la regulación del mercado, se da una reconceptualización del gasto social, como causante del déficit público y con ello de crisis económica. Debido al aumento de desempleados y escasez de recursos, la política social se focalizó, y con ello se relocalizán los intermediarios corporativos, esto tampoco implicó una integración entre instituciones y ciudadanos. Comienza la tecnificación de la Administración del Desarrollo Social, donde se reconoce la necesidad de maximizar los recursos pero se confía sólo en el diseño de especialistas para hacerlo, no existen mecanismos de evaluación y participación. Se inicia un proceso de descentralización sin sistema de evaluación de los resultados.

Durante el periodo que comprendió los años de 1994 al 2000 se reconoció que el crecimiento económico a largo plazo disminuiría de forma natural las deficiencias

sociales, y que la política social debía limitarse a reducir las deficiencias ocasionadas en este proceso sin cuestionar al modelo “La percepción Gubernamental es que la estrategia ... económica que se ha instrumentado en México es la correcta, se requieren hacer algunos ajustes para reciclar el crecimiento económico con estabilidad en las principales variables macroeconómicas y asegurar su sostenimiento a largo plazo, este objetivo es el requisito indispensable para que la política de desarrollo social pueda tener éxito”.⁵⁶

Bajo este precepto se implanta la reforma a la Seguridad Social, como estrategia para incentivar al ahorro interno y sea éste la base del financiamiento de la economía, restándole importancia al ahorro externo basado en inversión especulativa. Recordando la causa de la crisis de 1994, que mostró claramente los riesgos de depender de financiamiento externo. En términos generales la política social estuvo condicionada por la crisis de 1994. “Por primera ocasión de la Historia de políticas sociales de este país los trabajadores y sus beneficios dejaron de ser el objetivo de las políticas de ajuste de la economía, para convertirse ellas mismas en un instrumento de política económica de muy largo plazo”⁵⁷.

Debido a cierta estabilidad económica derivada de la inclusión al mercado mundial, por el TLCAN, (Tratado de Libre Comercio de América del Norte), se destinaron mayores recursos y la estrategia de los programas sociales se sustenta en que la competencia crea oportunidades que deben ser aprovechadas, la capitalización de esas oportunidades es la clave de la superación de la pobreza, así, surge el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) cuya principal característica es que otorga beneficios a su población objetivo a cambio de la inversión en la educación y en la salud de los miembros de cada familia, con miras a tener una mayor calidad de vida en el futuro.

⁵⁶ PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000, México, SHCP.1995, pág.139.

⁵⁷ FARFÁN MENDOZA, Guillermo: *Op. cit.*, pág. 50.

Durante estos períodos los programas incluidos en el ramo 20 presupuestario de desarrollo social fueron aquellos que administran subsidios, y siguieron careciendo de un mecanismo de evaluación autónomo que determinara su utilidad, se diseñaron y se desarrollaron sin un marco normativo que diera certeza acerca de los requisitos a cumplir por parte de sus beneficiarios, exigencias para determinar las zonas de cobertura, sin la elaboración de un padrón, al igual que sin una regulación de los mecanismos de participación tanto en la operación como en el diseño, lo que aunado a estructuras centralistas desembocó en programas sumamente complejos.

2.2. Reglas de Operación y Evaluación Externa en la Administración Pública Mexicana.

Lo anterior se intentó cambiar con la aparición de las Reglas de Operación en el 2000, donde se establecen los requisitos mínimos a cumplir para convertirse en beneficiario de un programa, los procesos para la aplicación del programa y los mecanismos de evaluación, sin embargo, el proceso de ajuste a ellas todavía continua. Por ello, en este apartado se describen el origen y contenido de las reglas de operación.

2.2.1. Origen, Desarrollo e Importancia de las Reglas de Operación.

Su aparición se ubica en un contexto político donde el Partido Revolucionario Institucional no logró obtener la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, en la LVI legislatura, que comprendió los años de 1997-2000 y significó una relación diferente entre la cámara y el presidente, esta investigación pretende analizar una de las consecuencias emanadas de esa situación, ya que fue en el último año de esa legislatura en la elaboración del presupuesto para el año 2000 en el que aparecieron por primera vez las Reglas de Operación y dentro de ellas la opción, en ese año, luego la obligación en el 2001 de la Evaluación Externa de los

resultados del programa como instrumento para verificar el cumplimiento de dicha normatividad.

Al inicio de la Gestión de Vicente Fox, (2000-2006), la Secretaría de la Función Pública define las reglas de operación como: el conjunto de disposiciones que precisan, aclaran y especifican la forma de accionar de un programa, que buscan asegurar la aplicación eficiente, eficaz, equitativa y transparente de los recursos públicos, por lo que la mayoría de los programas con dicha regulación son los utilizados para la asignación y distribución de subsidios, directos e indirectos, sin embargo, cabe la posibilidad, según el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2000, de que algún otro tipo de programa, de acuerdo con su importancia y su impacto social las necesite.

En las Reglas de Operación se delimitan objetivos, generales y específicos, modalidades, tipos y montos de apoyo, criterios de elegibilidad de las zonas de cobertura y de la población objetivo, criterios de retención o suspensión de los apoyos, coordinación institucional, mecánica de operación, participación social, además exige la elaboración de indicadores para que con base en ellos se lleve a cabo los informes de avance de gestión mensuales y trimestrales. Así, las reglas de operación intentan maximizar la utilización de los recursos brindando mayor claridad y precisión a su ejecución.

Su emisión o modificación es responsabilidad de la institución coordinadora de sector y en su caso, las entidades no sectorizadas, con previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Dictamen de la Comisión de Mejora Regulatoria, con la obligación de ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar en 10 días hábiles posteriores a que se obtengan la autorización y el dictamen respectivos, éste último se da a más tardar el 15 de febrero, así como ponerlas a

disposición de la población en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental,⁵⁸ por medios electrónicos.

En el decreto de presupuesto de egresos de 2004 se designó a la SHCP como la instancia que aprueba o desaprueba la estructura de las reglas de operación, corroborando que el programa no se contraponga o presente duplicaciones con otros programas, referentes al diseño, beneficios otorgados y población objetivo.

Por lo que las reglas de operación deben ser claras y contener indicadores de resultados desagregados por sexo y grupos de edad “y la de garantizar un acceso equitativo y no discriminatorio a las mujeres e indígenas a los beneficios del programa”.⁵⁹ A pesar de la responsabilidad de la SHCP, los informes finales de la evaluación, donde se realiza un examen, de campo, de las duplicaciones entre programas, no son enviados a dicha institución.

Como se mencionó, antes del año 2000 la administración de Subsidios, careció de una regulación sobre su operación y de mecanismos que evaluarán su impacto su equidad, transparencia, eficiencia y eficacia, hasta entonces la manera de controlar su operación y ponderar sus resultados era a través de los sistemas de control de gestión interno y externo. El primero es responsabilidad de los órganos de control internos de cada una de las dependencias y entidades que son coordinados por la Secretaría de la Función Pública a través de la Subsecretaría de Control y Auditoría Gubernamental de la Gestión Pública.⁶⁰

⁵⁸ DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2004, Diario Oficial de la Federación, Primera sección-vespertina, México, Secretaría de Gobernación, 31 de Diciembre, 2003, pág. 46.

⁵⁹ Idem, pág. 64

⁶⁰ La Subsecretaría de Control y Auditoría Gubernamental de la Gestión Pública tiene como misión garantizar el uso óptimo, transparente y honesto de los recursos públicos, teniendo como estrategias principales vigilar el gasto de acuerdo al cumplimiento de normas y la emisión de normas más eficientes para el control de gestión, sus principales objetivos son:

- Propiciar una mayor eficiencia y honestidad en el ejercicio y manejo de los fondos públicos asignados a las dependencias y entidades.
- Aplicar las normas y lineamientos que la Secretaría emite para regular el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control, evaluación y fiscalización de la APF.

El sistema de control externo se compone por la Auditoría Superior de la Federación, Entidad de Fiscalización de los poderes de la Unión, autónoma a cada uno de ellos pero vigilada y supervisada por una comisión de la Cámara de Diputados, denominada de Vigilancia, realiza la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública.⁶¹ Su carácter de externalidad se debe a que es un análisis posterior a la gestión financiera de un año, se lleva a cabo de forma independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización interna de los poderes de la unión y de los entes públicos federales. La Cuenta Pública esta constituida por:

- Los Estados Contables, Financieros, Presupuestarios, Económicos y Programáticos.
- La información que muestre el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Los efectos o consecuencias de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la Hacienda Pública Federal y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos.
- Los estados detallados de la Deuda Pública Federal.

-
- Fiscalizar y controlar la inversión pública federal en los estados para garantizar el manejo eficaz y eficiente de los recursos públicos.

REGLAMENTO INTERNO DE LA SECRETARIA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, artículo 18 en www.Función Pública. gob.mx.

⁶¹ La Cuenta Pública es el informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1º de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados. LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. Fracción VIII, artículo 2 en juridicas.UNAM.mx.

- El Informe de Avance de Gestión Financiera ⁶² de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales a más tardar 31 de agosto del año en que se ejerza el presupuesto respectivo, sobre los resultados físicos y financieros de los programas a su cargo, por el periodo comprendido del 1.º de enero al 30 de junio del ejercicio fiscal en curso. Dicho informe será consolidado y remitido por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Su contenido se refiere a los programas a cargo de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, para conocer el grado de cumplimiento de los objetivos, metas y satisfacción de necesidades en ellos proyectados.

Las reglas de operación también organizan la evaluación interna de los programas, para adecuarlos a las exigencias antes mencionadas de control administrativo, con requerimiento de ciertos requisitos generales para todos los programas enmarcados en un rubro denominado registro de avances programáticos presupuestales que pide lo siguiente:

Informes Mensuales del Análisis Físico-Financiero: Se exige que los organismos operadores de los programas deben realizar mensualmente reportes sobre el avance físico-financiero de las obras o acciones bajo su responsabilidad y remitirlas a la Delegación de SEDESOL en el estado, con el objetivo de conocer la eficacia de la operación (el nivel de gasto y los alcances de metas entre la población beneficiaria). Informes que se utilizarán como base para realizar los requerimientos de la ley de fiscalización y cuenta pública, y de los organismos internos de control.

⁶² Es el Informe, que como parte integrante de la Cuenta Pública, rinden los Poderes de la Unión y los entes públicos federales de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre los avances Físicos y financieros de los programas federales aprobados, a fin de que la Auditoría Superior de la Federación fiscalice en forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de sus fondos y recursos, así como el grado de cumplimiento de los objetivos contenidos en dichos programas; LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. Fracción IX, artículo 2, en jurídicas.UNAM.mx

Con ellos también se pretende obtener datos para darlos a conocer a la población a través de la página de Internet de la SEDESOL, pues se establece que “ dotará de insumos para informar a la población a través del sitio Internet”.⁶³ Información que evidentemente se desconoce por los habitantes de las zonas más marginadas sin acceso a la red y no puede ser contrastada con la realidad. Se obliga a las delegaciones estatales a dar una explicación del presupuesto autorizado y modificado, mensualmente.

Evaluación Interna: Para lograr el mayor nivel de ejercicio y aprovechamiento de los recursos, la SEDESOL realiza al 30 de septiembre una evaluación de avance de acciones con base en el nivel de ejecución de cada entidad federativa, tomando en cuenta su desempeño y gestión observada en el transcurso del ejercicio. “Lo anterior con el objeto de canalizar los recursos de aquellas entidades que no ejercerán la totalidad de los mismos, hacia aquellas con mayor ritmo de gasto en la ejecución del Programa”.⁶⁴ El mecanismo de distribución de los recursos es de acuerdo con el ritmo de gasto y no con la calidad y necesidad de estrategias ante los problemas sociales locales, esto puede ocasionar un nivel de gasto mayor en cada región sin importar el tipo de resultados conseguidos por los programas.

Cierre de Ejercicio: La coordinación general del COPLADE, (Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado), realizará el cierre de ejercicio en el estado para que sea validado y revisado por la delegación estatal, posteriormente se envía a la Dirección General de Medición y Seguimiento de Programas de Desarrollo Social⁶⁵ y a la Secretaría de la Función Pública, a través de la contraloría estatal.

⁶³ REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA DESARROLLO LOCAL, en Diario Oficial de la Federación Segunda Sección, México, Secretaría de Gobernación, 5 de Marzo 2003, pág.11.

⁶⁴Idem, pág.11

⁶⁵ Cuyas funciones son: Vigilar y realizar el control de gestión del uso eficiente de los recursos de los programas adscritos a la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano Da seguimiento a las obligaciones establecidas en la normatividad vigente y a los compromisos derivados de los

De Evaluación y Seguimiento: La Dirección General de Medición y Seguimiento de Programas de Desarrollo Social (DGMSPDS), en coordinación con la Unidad Administrativa Responsable del Programa y la participación que corresponda a las Delegaciones Federales de la SEDESOL, Coplades y Gobiernos Municipales, realizará el seguimiento físico-financiero de la aplicación de los recursos del programa, conduce el análisis del costo-efectividad, se encarga del monitoreo permanente de las metas alcanzadas y de la población beneficiada y vigila el cumplimiento de las Reglas de Operación,⁶⁶ la supervisión en campo con coordinación de las áreas responsables, además, debe promover la participación de la población beneficiaria, representantes del Poder Legislativo y de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).

Diseño de Indicadores: Se obliga a la DGMSPDS a crear indicadores de evaluación para medir la eficiencia y la eficacia de los programas para facilitar las tareas de control de gestión, y publicarlos en la página de Internet de la SEDESOL, algunos ejemplos de dichos indicadores se encuentran en el anexo 2 de la investigación, donde como se puede ver, se mide la eficiencia programática con base en el nivel de gasto, al número de beneficiarios, y el número de proyectos aprobados.

Dicha información es utilizada, también para medir la eficacia, ya que con base en ella se pondera el beneficio de un programa en relación a lo gastado sin analizar los efectos y resultados del gasto en los beneficiarios, elementos que se pretenden integrar con la evaluación externa. A continuación se establece un ejemplo de los indicadores de evaluación interna.

convenios celebrados con los tres órdenes de gobierno. Reglamento Interior de la SEDESOL, en Diario Oficial de la Federación, 13 de septiembre de 2001, pág. 11.

⁶⁶ Idem, pág.12.

Cuadro 2.1 Indicadores de Evaluación Interna

Nombre del Indicador	Descripción	Periodicidad
1.- Eficiencia Programática	$\frac{\text{Inversión Federal Ejercida por Modalidad}}{\text{Total de la inversión Federal autorizada al Programa}} \times 100$	Trimestral
2.- Beneficiarios por Modalidad*	$\frac{\text{No. de personas Apoyadas por Modalidad}}{\text{No. total de Beneficiarios del Programa}} \times 100$	Trimestral
3.- Proyectos apoyados	$\frac{\text{No. de proyectos Apoyados por Modalidad}}{\text{No. total de Proyectos presentados}} \times 100$	Trimestral

Fuente: Reglas de operación del programa Desarrollo local, en Diario Oficial de la Federación Segunda Sección, México, Secretaría de Gobernación, 5 de Marzo 2003.

Como es evidente cada uno de los indicadores de evaluación interna no hacen más que medir el número de ciudadanos atendidos y proyectos aprobados, sin realizar un análisis de los beneficios causados por el programa. Dichos índices relacionan la eficiencia y la eficacia con el número de personas atendidas por el programa, sin importar el impacto de las acciones realizadas. También en las reglas de operación, se establecen los derechos y obligaciones de los beneficiarios, así como otros requisitos de difusión y transparencia con el fin de evitar el uso político de los programas y el desvío de recursos, dichas exigencias son las siguientes:

Derechos

- Según sea el caso a proponer las obras a realizarse y verificar su ejecución e incumplimiento.
- Realizar funciones de contraloría social.
- Obtener informes sobre la aplicación de los recursos y solicitar intervención de las autoridades de fiscalización en caso de incumplimiento.⁶⁷
- A recibir por parte de la SEDESOL un trato digno, respetuoso y equitativo, sin distinción de sexo, grupo étnico, edad, partido político o religión.

Los medios para cumplir con sus derechos son los sistemas de quejas y denuncias de cada una de las instituciones involucradas en los tres niveles de gobierno y “a través del Programa de Atención Ciudadana que ha implementado la Contraloría Interna en la SEDESOL en los números telefónicos existentes o que lleguen a instalarse para tal efecto, siendo éstos: para llamadas desde el interior de la República, sin costo, al teléfono 01800 714 83 40; llamadas desde la Ciudad de México al teléfono de la Contraloría Interna en el 5328 5000; o a través del sitio Internet www.sedesol.gob.mx”.⁶⁸

Obligaciones:

- “Asimismo, las beneficiarias y los beneficiarios tendrán la obligación de manifestar, sin faltar a la verdad, sus datos personales relativos a nombre, edad, sexo, domicilio, situación socio-económica, RFC, CURP (en lo posible), grado máximo de estudios, número de dependientes económicos, entre otros que le sean solicitados por la SEDESOL en los formatos correspondientes; de proporcionar la información que se les solicite para la validación del proyecto; de abstenerse de solicitar apoyo al Programa para los mismos conceptos del proyecto que ya hayan sido apoyados por otro Programa Federal; de utilizar los apoyos para los fines con que fueron autorizados; de conservar la documentación que demuestre el uso de los

⁶⁷ REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA INICIATIVA CIUDADANA 3X1, SEDESOL, México, 2003, pág. 6.

⁶⁸ Idem, pág. 9.

recursos y de informar a la instancia ejecutora, si le fuera requerido, sobre la aplicación de los mismos o, en su caso, informar los motivos por los que los recursos no fueron ejecutados y de cumplir en tiempo y forma, con las aportaciones y recuperaciones establecidas”.⁶⁹

Sin embargo, no se mencionan los mecanismos de difusión, ni la forma en qué se sensibilice al beneficiario de la importancia de hacer que se respeten sus derechos y obligaciones, además, no se establecen las acciones a seguir después de la denuncia, ni se dice que medios se utilizarán para que el ciudadano vigile la operación del programa, ya que en un supuesto caso que la instancia cometa un mal uso de los recursos, ella misma será la responsable de emitir un juicio acerca de sus actos.

Requisitos de Difusión y Promoción: Las reglas de operación, además de su publicación en el Diario Oficial son difundidas entre la población a través de medios electrónicos oficiales, de las delegaciones estatales de la institución encargada de la administración del programa, éstas en combinación con la unidad responsable del programa, son las encargadas de realizar la promoción y divulgación de las actividades a realizar en las comunidades beneficiarias y los resultados obtenidos, así como señalar que es un programa que opera el gobierno federal con recursos públicos y en coordinación con dependencias estatales, municipales, beneficiarios u organismos de la sociedad civil, según sea el caso.

Además, en el presupuesto de egresos de 2005, en la fracción I del artículo 53 se establece que toda la papelería, documentación oficial, así como la publicidad y promoción de los programas deberán incluir el siguiente enunciado: “Éste Programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido

⁶⁹ Idem, pág. 7.

de los recursos de este Programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente”.⁷⁰

Para el programa OPORTUNIDADES existe un enunciado diferente contenido en el artículo 28 de la Ley General de Desarrollo Social, que en dice lo siguiente:

“Este programa es público ajeno a todo partido político, Queda prohibido su uso para fines distintos al Desarrollo Social” .⁷¹

Con las exigencias y enunciados descritos se intenta evitar el uso político de los programas, sin embargo, una vez realizado el ilícito sólo queda realizar la denuncia ante el sistema de quejas que pertenece a la misma instancia. El ciudadano no cuenta con institución imparcial para denunciar malos manejos de los programas, además con dichas acusaciones no se impide que las violaciones se repitan.

Publicación de su Padrón de Beneficiarios: De igual forma el presupuesto establece que los programas que contengan padrones de beneficiarios, deben publicarlos identificando en ellos o listados de beneficiarios a las personas físicas, en lo posible, con la Clave Única de Registro de Población; y en el caso de personas morales con la Clave de Registro Federal de Contribuyente.

Informes Trimestrales: El presupuesto de egresos establece la obligación de enviar a la Cámara por conducto de las comisiones correspondientes, turnando copia a la Secretaría y a la Función Pública, informes trimestrales sobre el presupuesto ejercido, a nivel de capítulo y concepto de gasto, así como el

⁷⁰ DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2005 en Diario Oficial de la Federación, Primera Sección, México, Secretaría de Gobernación, 31 de Diciembre 2004, pág. 57.

⁷¹ LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL, artículo 28 en Diario Oficial de la Federación, Primera Sección, México, Secretaría de Gobernación, 20 de enero de 2004, pág. 7.

cumplimiento de las metas y objetivos, con base en los indicadores de resultados previstos en las reglas de operación.⁷²

Control y Vigilancia: Se establece en las reglas de operación de cada uno de los programas en donde se presenten aportaciones federales, estatales y municipales, los órganos internos de control de cada orden de gobierno, son las instancias que, en sus respectivos ámbitos de competencia, vigilan y controlan la aplicación y comprobación del gasto. También promueve la participación social en las actividades de control y vigilancia del programa, buscando que los beneficiarios se conviertan en instancias de contraloría social, sin embargo dicha participación tienen limitaciones importantes descritas a continuación.

2.2.2. Limitaciones de la Contraloría Social

Las actividades de Contraloría Social, son difundidas como una participación integral en los programas, sin embargo dicha actividad, que maneja actualmente la Secretaría de la Función Pública se limita a la vigilancia del cumplimiento de normas, que el uso de los recursos sea conforme a los tiempos y se cumpla con los objetivos preestablecidos, a través de los comités de beneficiarios o figura similar en cada programa, de organizaciones de la sociedad civil que suscriben convenios de concertación para la Transparencia y el Combate a la Corrupción con la SEDESOL.

Desde el punto de vista de la Función Pública las actividades mencionadas no forman parte de la planeación democrática, se consideran un instrumento de lucha contra la corrupción. Bajo tal perspectiva las acciones y objetivos del sistema de

⁷² Dichos informes se deberán presentar a más tardar a los 15 días hábiles posteriores a la terminación de cada trimestre, salvo en el caso de programas que operen en zonas rurales aisladas y de difícil acceso, que cuenten con las autorizaciones de las Comisiones para remitir la información en un plazo distinto. DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2005 en Diario Oficial de la Federación, Primera Sección, México, Secretaría de Gobernación, 31 de Diciembre 2004. pág. 33.

contraloría social buscan prevenir así como abatir la corrupción mediante la participación activa y responsable de todos los sectores de la sociedad, la promoción de una cultura de la transparencia y el respeto a la ley. El sistema se divide en las siguientes seis acciones básicas:

Programas de información a la ciudadanía, que buscan, asegurar que la población esté informada sobre reglas de operación de los programas, estándares de los servicios, características específicas de las obras, acciones, proyectos, tipos y montos de apoyos económicos, los medios institucionales existentes para resolver dudas así como canalizar sugerencias, quejas y denuncias. La segunda acción trata de incentivar las formas de organización social para el control y la vigilancia, como en los comités comunitarios, contralores sociales, comunitarios, ciudadanos, vocales de control, comisiones de transparencia, consejos de participación social para la transparencia, consejos consultivos, auditores ciudadanos, Comité Ciudadano de Fiscalización, entre otros.

Las dos primeras acciones se limitan a vigilar y supervisar pero no cuentan con mecanismos para que el ciudadano cuestione los objetivos al igual que la operación del programa, simplemente buscan que se cumpla con lo planeado anteriormente, sin cuestionar si el diseño fue acorde con las prioridades de cada comunidad.

Un tercer paso es la creación de espacios de comunicación gobierno-sociedad, donde si bien los ciudadanos se relacionan con las autoridades locales no se les asegura una respuesta eficiente ejemplos de ello son las audiencias públicas, los miércoles ciudadanos, un día con tu gobierno, semana de la transparencia, el gobierno va a tu colonia, entre otros. El cuarto paso son los programas de capacitación y asesoría, que según la Secretaría de la Función Pública buscan preparar a la población y las OSC para realizar tareas de control y vigilancia de las acciones de gobierno, de planeación y administración de proyectos

autogestivos.⁷³ Sin embargo, no se establecen los medios para dotar de esos elementos de capacidad de planeación, solo se establecen manuales que explican al ciudadano qué es la contraloría social.

El quinto componente son los sistemas de resolución de quejas y denuncias, el más desarrollado en el gobierno, algunos ejemplos de ello son: los sistemas de atención telefónica (ISSSTETEL, SACTEL, SISACTEL, etcétera); módulos informáticos (fijos o itinerantes); módulos electrónicos, guías ciudadanas, TRAMITANET, que si bien sirven como medios de denuncia y quejas, no se establecen como foros para presentar propuestas ciudadanas para mejorar el accionar del programa, ni son medios que eviten el uso político o desvío de los recursos. Y por último los programas de evaluación social del gobierno: donde con base en encuestas de percepción se identifica el grado de satisfacción ciudadana respecto a los servicios y proyectos gubernamentales. El nivel de cumplimiento de los programas, acciones o servicios y su eficacia. Sirve para identificar la percepción ciudadana sobre la confiabilidad de su gobierno.

Las evaluaciones en este sentido, son utilizadas por los especialistas para conocer carencias, lo que piensa el ciudadano acerca del accionar del gobierno, para realizar de forma unilateral nuevas propuestas, no funcionan como medio para que el ciudadano pueda proponer cambios a los programas y diseñar nuevos, reconociendo también, que suelen ser poco representativos, demuestran un nivel importante de desconfianza de los ciudadanos para con las instituciones gubernamentales.

Hasta aquí, se puede ver que los programas operan de forma centralizada y que la supuesta planeación participativa es incompleta y se limita a simple vigilancia. Los sistemas de control de gestión, se limitan a vigilar y supervisar que el desempeño de los administradores y la ejecución de los recursos se lleve a cabo

⁷³ COMO APOYA LA SECRETARIA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA LA CONTRALORÍA SOCIAL, México, SFP, 2004, pág. 4.

conforme a las reglas y lo planeado, sin establecer mecanismos para conocer el impacto de la aplicación de los recursos, por lo que el éxito o fracaso de un programa se determina en relación con lo aprobado y lo gastado.

La evaluación externa intenta complementarlos, sobre todo por su contenido de indicadores de impacto, que contienen una diferencia conceptual acerca de la maximización de los recursos, establecen que depende no solamente de cuidar su aplicación y el desempeño de los operadores de acuerdo a las reglas y planes, sino preguntarse sobre los efectos económicos, sociales en la calidad de vida y de que forma podrían aumentar sus beneficios, si existen impedimentos legales o de operación para maximizar los resultados.

Una vez completo el sistema de control de gestión de los programas sociales, la evaluación externa se delineó para realizar un diagnóstico cualitativo, una medición de resultados obtenidos lo que implicaría una visión más completa acerca de la utilidad de los recursos, que no se limitaría a vigilar el cumplimiento de normas y ejecución en tiempo preestablecidos, sino que debería cuestionar la forma en que se gasta lo asignado, los beneficios, impacto social de los recursos y analizar los posibles obstáculos para el buen desempeño de los programas, busca determinar el éxito o fracaso de un programa más allá del nivel de gasto o del número de beneficiarios atendidos y aunque responde a la dinámica de la racionalización y maximización de recursos, tiene una visión más integral, por lo que intenta complementar el sistema de control de gestión de la Administración Pública Mexicana.

Fue en el año 2000 cuando apareció como opcional, la evaluación de los programas, careció de autonomía, imparcialidad, de una regulación sobre la construcción de indicadores, del proceso y del uso de la información obtenida, ya que de acuerdo con el artículo 73 del presupuesto de ese año se estableció que “las dependencias responsables de la coordinación de los programas.....deberán integrar en el caso de aquellos programas que no tengan un mecanismo de

evaluación externa, un Consejo Técnico de Evaluación y Seguimiento que incluya a instituciones académicas. Las dependencias deberán enviar a la Cámara, por conducto de las comisiones correspondientes, informes semestrales sobre el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos”.⁷⁴

A la dirección General de Evaluación de los programas sociales creada en el 2001 actualmente, dirección de Evaluación y Seguimiento, se le asignó desde su origen la supervisión, coordinación y normatividad de las evaluaciones externas, sin embargo, en ésta se desconoce, quien, cómo y si se realizaron esas primeras evaluaciones, además no se legisló sobre la forma de su financiamiento. En el presupuesto del 2001 se estableció como obligación la evaluación por terceros y se especifica los objetivos de la misma que fueron el apego a las reglas de operación, los beneficios sociales y económicos de sus acciones, así como su costo efectividad, sin embargo se siguió careciendo de un marco regulatorio del proceso y de la forma de elaboración de los indicadores.

Fue hasta el año 2002 que se estableció en el presupuesto de egresos los objetivos de la evaluación, el uso de la información resultante, la forma en que se diseñarían los indicadores y la forma de financiamiento del proceso, y posteriormente en ese mismo año la Secretaria de Hacienda y la todavía Secretaria de Control Administrativo expidieron el acuerdo de requisitos mínimos a cumplir para las instituciones interesadas a realizar las evaluaciones externas. Donde se definió un marco normativo del proceso, tiempos, la forma de financiamiento sin embargo también aparecieron ciertos elementos que limitaron la utilidad de la evaluación.

⁷⁴ DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2000, en Diario Oficial de la Federación, México, Secretaria de Gobernación, 31 de Diciembre de 1999, pág. 53.

2.2.3. La Importancia de la Evaluación Externa.

Aunque no fue sino hasta el año 2003 que en el presupuesto se estableció explícitamente la responsabilidad de las comisiones de la evaluación de resultados de forma externa de acuerdo al ámbito de su competencia,⁷⁵ desde el principio en el año 2000 las comisiones de la LVII reconocieron esa obligación, pues según el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las Comisiones tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio en materia de su competencia.

Así, a las exigencias de la entrega de informes trimestrales sobre la ejecución del presupuesto a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, en el cuál se informan los avances de los programas más relevantes dentro del presupuesto, así como las principales variaciones de las metas y los objetivos de los mismos, y a los elementos de control de gestión ya mencionados se agrega la exigencia de entregar la evaluación de resultados realizada por una instancia externa a la misma comisión, a más tardar el 30 de septiembre, información que servirá para el análisis de los respectivos programas en la elaboración del presupuesto del próximo ejercicio fiscal.

Aún no se ha legislado sobre el uso interno de la evaluación de resultados, para que los legisladores establezcan reformas, deroguen o creen leyes que ayuden al mayor impacto y desempeño de los programas, no se encuentra su grado de responsabilidad sólo se reconocen sus funciones de guardianes de los recursos encontrando en la presupuestación su forma de premio o castigo. Por otra parte, tampoco queda claro cómo los operadores convertirán los resultados en mejoras en el diseño y operación de los programas. Así, el intento de conectar el proceso de valuación con el de la planeación es incompleto.

⁷⁵ DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LAS FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2003, en Diario Oficial de la Federación, México, Secretaría de Gobernación, 31 de Diciembre de 2002, pág. 67

En el caso de los programas de desarrollo social con reglas de operación, que son el objeto de investigación, la Comisión de Desarrollo Social participó desde el principio en la evaluación externa, a través de la subcomisión de evaluación y seguimiento de programas que estableció los mecanismos que permitieran analizar y dar seguimiento a la operación y aplicación de los recursos de los programas a cargo de la SEDESOL, su participación según los decretos, presupuétales del año 2000 y 2001 era emitir su opinión de los indicadores de evaluación del impacto y de control de gestión, posteriormente con base en su ley orgánica exigió también la participación con su punto de vista en la elaboración de las reglas de operación.

Así, nos encontramos ante un sistema con poco tiempo funcionando y pese a su importancia y los aciertos de su creación, la investigación pretende demostrar una serie de limitaciones que traen como consecuencia el desconocimiento de los beneficios, positivos o negativos de los programas en las regiones con mayor nivel de marginación, además de señalar una serie de cambios importantes en los últimos años, como la aprobación de la Ley General de Desarrollo Social, donde se establece la creación de un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, encontrando un escenario interesante que nos invita al análisis del tema.

2.2.4. La Inclusión de los Indicadores de Impacto en el informe Final de la Evaluación Externa.

Del análisis del sistema de control de gestión, así como de las exigencias de avances programáticos en las reglas de operación de los programas sociales, resulta evidente que se limitan a vigilar que el gasto así como sus modificaciones se realice conforme a las reglas presupuestarias y la planeación preestablecida, realizando un control del programa durante su aplicación, omitiendo el análisis de su diseño, del cumplimiento de sus objetivos y de los

DEFICIENCIAS DEL MODELO DE EVALUACIÓN EXTERNA PARA ANALIZAR EL IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL

efectos logrados sobre los beneficiarios, tampoco permiten al ciudadano participar en la readecuación del programas acorde a las necesidades locales y en general la información resultante de los indicadores de gestión no brinda información que permita conocer el nivel de resolución del problema que origino al programa.

Así, con el informe final de la evaluación externa se busca complementar al control de gestión, ya que en su contenido, como se puede ver en el cuadro 2.2, se incluye un análisis integral del programa que va desde el diseño hasta la construcción de un escenario prospectivo de su accionar, todo ello realizado por una institución independiente de las instancias que administran al programa, para darle el mayor grado de objetividad, de donde resalta la evaluación de impacto o de resultados ya que nunca en la historia de la Administración Pública mexicana ningún programa social fue analizado con base en sus resultados.

Cuadro 2.2. Estructura del Informe Final de la Evaluación Externa de un Programa Social

Tipo de Evaluación	Indicadores
Del diseño del programa	Se analiza la pertinencia del programa, o congruencia de sus objetivos con los del Plan Nacional de Desarrollo y la política sectorial, su complementariedad o duplicación de apoyos con otros programas o acciones de otras instituciones, la congruencia entre gestión y objetivos del programa. Elementos que no se analizan en el control de gestión, además la función de señalar duplicaciones es de la SHCP.
De la instrumentación	Que se divide en dos; la supervisión que mide el cumplimiento de metas físicas y financieras y la evaluación de procesos, donde se realiza un análisis del cumplimiento y apego de las reglas de operación, la cobertura y focalización, Errores de inclusión y exclusión ⁷⁶ de la transparencia en asignación de recursos, cobertura y focalización. Esta parte contiene indicadores de control de gestión.

⁷⁶ Error de inclusión, se refiere al numero de personas incluidas en el programa que por sus características, no deberían integrarse. Existe error de exclusión cuando ciudadanos con las características necesarias para ser beneficiarios del programa, no son atendidos por éste.

DEFICIENCIAS DEL MODELO DE EVALUACIÓN EXTERNA PARA ANALIZAR EL IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL

<p>Análisis costo beneficios (Evaluación de eficiencia)</p>	<p>Se analiza la eficiencia del programa tomando la combinación metas tiempos y costos de beneficios, estos se miden por dos formas. Primero en relación al número de recursos que se dejaron de ejercer, determinando el número de posibles beneficiarios que no fueron atendidos por esos recursos. Y en segundo lugar, en relación al análisis de los gastos asociados a la operación del programa, esto es cuanto se gasta el programa en hacer llegar los apoyos a un beneficiario. Que complementa la evaluación de costo eficacia que realiza la Dirección de Medición y Seguimiento a nivel interno.</p>
<p>Evaluación de impacto</p>	<p>Aquí se mide el cumplimiento de los objetivos generales y particulares del programa. El grado de satisfacción de los beneficiarios, el impacto comunitario, los efectos positivos y negativos no esperados por el programa con base a encuestas de percepción. Los beneficios económicos y sociales que se miden utilizando comparaciones de ingreso, familiares en la escuela, mejoramiento de la vivienda antes y después de la aplicación del programa. Indicadores que complementan el actual sistema de control de gestión para determinar los beneficios que trajo consigo la aplicación de un programa, y con base en ellos señalar su éxito, sus resultados parciales o su fracaso.</p>
<p>Recomendaciones y escenario prospectivo</p>	<p>Se describen las conclusiones, se emiten propuestas y se analiza su situación en el futuro. Elemento indispensable para mejorar la planeación.</p>

Fuente: Elaboración Propia, con base en el Informe Final de la evaluación externa del programa Iniciativa Ciudadana 3 x 1 del ejercicio fiscal 2003, México, SEDESOL, 2004.

Los indicadores de impacto incluidos, cuestionan el cumplimiento de los objetivos, si existen fallas operacionales que eviten conseguirlos, proponiendo su corrección, analizan los efectos reales conseguidos brindando información para determinar si dichos fines son los más adecuados para resolver el problema que origino al programa, además de que la justificación de los costos de un programa, y de su éxito, medianía o fracaso, que se realiza con base en sus resultados.

Sin embargo, el marco normativo del proceso por el cual las instancias externas evalúan los programas tiene deficiencias que impiden obtener indicadores de impacto veraces y representativos de cada región, así como un vacío legal acerca

del uso de la información que impide conectar el resultado de la evaluación con el diseño de los programas que asegure que las deficiencias se conviertan en mejoras operacionales para lograr mantener programas con mayor impacto social.

2.3. Marco Normativo de la Evaluación Externa.

Como es notable la principal norma del sistema evaluatorio es el decreto de presupuesto de egresos de cada año después de 2002, donde existe un apartado dedicado a la exigencia de la evaluación externa, llegando sin cambios drásticos hasta el 2005, que obliga a las dependencias y las entidades a través de su coordinadora sectorial, a:

“ Presentar la evaluación de resultados de cada programa a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de la Función Pública, a más tardar el 30 de septiembre, a efecto de que los resultados sean considerados en el proceso de análisis y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el siguiente ejercicio fiscal. Dicha evaluación deberá informar los recursos entregados a los beneficiarios e incorporar un apartado específico sobre el impacto y resultados de los programas sobre el bienestar, la equidad, la igualdad y la no discriminación de las mujeres”.⁷⁷

Derivado de éste,⁷⁸ se encuentra el acuerdo de requisitos mínimos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deben considerar para seleccionar a las instituciones externas, interesadas en realizar la evaluación de resultados de los programas sujetos a reglas de operación, expedido por la Secretaría de Hacienda, la todavía Secretaría de Control Administrativo y apoyo técnico del CONACYT, el 30 de abril de 2002, donde se establece que la elección

⁷⁷ DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2005 apartado b de la fracción VI del artículo 52.en Diario Oficial de la Federación, Primera Sección, México, Secretaría de Gobernación, 31 de Diciembre de 2004.

⁷⁸ En lo particular del decreto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2002.

de la institución externa encargada del proceso se regulará a través de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, mediante un proceso de licitación pública o en su defecto, de invitación a cuando menos tres personas o asignación directa; “En la contratación de los servicios a que se refiere el presente Acuerdo, las dependencias y entidades se sujetarán a las disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, su Reglamento y demás disposiciones aplicables”.⁷⁹

Esto implica que la institución encargada de operar el programa pagará su propia evaluación a través de una licitación pública, que es el medio general por el cual la Administración Pública realiza y adquiere arrendamientos bienes y servicios, la evaluación externa entra como servicio, realizando una convocatoria pública para que se presenten libremente un buen número de propuestas solventes, con el fin de elegir la mejor, pudiendo realizar licitaciones nacionales e internacionales.

Para ello, según el artículo 31 de la ley mencionada, establece que la institución convocante publicará las bases con igual acceso para todos los interesados, los cuales, si cumplen con los requisitos establecidos en las bases, deben presentar sus propuestas a través de dos sobres cerrados que según, el artículo 34 contendrán por separado la propuesta técnica y la propuesta económica. Una vez conocida la convocatoria y cumpliendo todos los requisitos, el proceso de presentación y apertura de proposiciones se lleva en dos etapas.

“En la primera etapa, una vez recibidas las proposiciones en sobres cerrados, se procederá a la apertura de la propuesta técnica exclusivamente y se desecharán las que hubieren omitido alguno de los requisitos exigidos; en la convocatoria... los correspondientes sobres cerrados que contengan las propuestas económicas de

⁷⁹ ACUERDO DE REQUISITOS MÍNIMOS, QUE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DEBERÁN CONSIDERAR PARA SELECCIONAR A LAS INSTITUCIONES ACADÉMICAS O DE INVESTIGACIÓN U ORGANISMOS ESPECIALIZADOS DE CARÁCTER NACIONAL O INTERNACIONAL INTERESADOS EN REALIZAR LA EVALUACIÓN EXTERNA DE LOS PROGRAMAS GUBERNAMENTALES SUJETOS A REGLAS DE OPERACIÓN EN EL EJERCICIO FISCAL 2002. SHCP, México 2002, pág. 4.

los licitantes, incluidos los de aquellos cuyas propuestas técnicas hubieren sido desechadas, quedando en custodia de la propia convocante, quien de estimarlo necesario podrá señalar nuevo lugar, fecha y hora en que se dará apertura a las propuestas económicas”.⁸⁰

Posteriormente, se levanta el acta, en la que se hace constar las propuestas técnicas aceptadas para su análisis, así como las que hubieren sido desechadas y las causas que lo motivaron; la primera etapa finaliza con el análisis por parte del convocante de las propuestas técnicas aceptadas, en el caso de las evaluaciones externas las propuestas técnicas contienen tanto el diseño muestral y la forma de medir cada uno de las exigencias requeridas en el acuerdo de requisitos mínimos. Los resultados del análisis se dan a conocer a los licitantes en la segunda etapa, previo a la apertura de las propuestas económicas.

En la segunda etapa, una vez conocido el resultado técnico, se procederá a la apertura de las propuestas económicas de los licitantes cuyas propuestas técnicas no hubieren sido desechadas, y se dará lectura al importe de las propuestas que cubran los requisitos exigidos. Se señala lugar, fecha y hora en que se dará a conocer el fallo de la licitación.⁸¹

Se levanta el acta de la segunda etapa en la que se hará constar el resultado técnico, las propuestas económicas aceptadas para su análisis, sus importes, así como las que hubieren sido desechadas y las causas que lo motivaron; que es firmada por los asistentes y se pondrá a su disposición o se les entregará copia de la misma, la falta de firma de algún licitante no invalidará su contenido y efectos, el contrato se adjudica al licitante “cuya propuesta resulte solvente porque reúne, conforme a los criterios de adjudicación establecidos en las bases de licitación, las

⁸⁰ LEY DE ARRENDAMIENTOS, ADQUISICIONES Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO. Artículo 34, Diario Oficial de la Federación, México, Secretaría de Gobernación, 13 de Junio de 2003, pág.14.

⁸¹ Según la misma ley esta fecha deberá quedar comprendida dentro de los veinte días naturales siguientes a la fecha de inicio de la primera etapa, y podrá diferirse, siempre que el nuevo plazo fijado no exceda de veinte días naturales contados a partir del plazo establecido originalmente para el fallo.

condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante, y garantice satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas”.⁸²

El problema resulta cuando existen dos o más candidatos que cumplan con todas las obligaciones, pues se elige a la propuesta más económica, lo que en términos ahorrativos resulta conveniente, sin embargo, si se reconoce que la propuesta técnica en investigaciones valuativas de programas es eje rector para obtener una información confiable, entonces la designación desde el centro, impuesta por el marco normativo, impide tomar la mejor propuesta técnica debido al alza del costo en el proceso evaluativo de incluir un mayor número de zonas para recolectar información, es decir, mientras la institución encargada de evaluar el programa no cuente con presencia en las diversas localidades, el proceso elevará su costo cada vez que se pida una muestra más representativa, mientras más zonas se incluyan en el muestreo mas costosa será la evaluación.

Según el artículo 37 en junta pública se da a conocer el fallo de la licitación, a la que libremente podrán asistir los licitantes que hubieren participado en el acto de presentación y apertura de proposiciones, levantándose el acta respectiva, en sustitución de esa junta, las dependencias y entidades podrán optar por notificar el fallo de la licitación por escrito a cada uno de los licitantes, dentro de los cinco días naturales siguientes a su emisión. Las otras dos formas de elección; Invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, según corresponda⁸³ en sustitución de licitación dependen de diversas circunstancias según el artículo 41 de la ley se realizan siempre que:

⁸² Idem, pág. 14.

⁸³ En total se incluyen 18 posibles circunstancias en el artículo 41 pero no se enlistan todas debido a que no tienen relación con la licitación de la evaluación externa. Existen razones justificadas para la adquisición o arrendamiento de bienes de marca determinada; Se trate de adquisiciones de bienes perecederos, granos y productos alimenticios básicos o semiprocesados, semovientes y bienes usados. Tratándose de estos últimos, el precio de adquisición no podrá ser mayor al que se determine mediante avalúo que practicarán las instituciones de crédito o terceros habilitados para ello conforme a las disposiciones aplicables.

Dos licitaciones públicas se declaren ciertas, según el artículo 38 de la ley cuando las propuestas presentadas no reúnan los requisitos de las bases o sus precios no fueren aceptables, y expedirán una segunda convocatoria, entonces se podrá celebrara una nueva licitación o los procedimientos sustitutos. En ambos supuestos, (invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa), se debe invitar, según el artículo 40, a personas que cuenten con capacidad de respuesta inmediata, así como con los recursos técnicos, financieros y demás que sean necesarios, y cuyas actividades comerciales o profesionales estén relacionadas con los bienes o servicios objeto del contrato a celebrarse.

Invitación a Cuando Menos Tres Personas: Debe contar como mínimo con tres propuestas solventes y el proceso se divide en las mismas etapas que el procedimiento de licitación, la mayoría de los procesos de selección para la evaluación llegan a esta instancia, debido a la poca oferta técnica con calidad.

Adjudicación Directa: Este se realiza cuando dos procedimientos de invitación a cuando menos tres personas son declarado desiertos. Y en su caso, en las circunstancias anteriores. Un porcentaje, importante de las evaluaciones se realizan bajo este proceso. Se divide en dos etapas.

Otro documento normativo del proceso es el acuerdo de requisitos mínimos, donde se establece una serie de obligaciones jurídicas y técnicas a cumplir por parte de los externos interesados en participar, descritas en el cuadro 2.3, estableciendo que las dependencias y entidades públicas encargadas de los programas a través de las bases de contratación exigirán su respeto.

Por lo que de alguna forma, justificadamente la SEDESOL a través de la Dirección General de Evaluación, coordina y emite los términos de referencia (parte técnica de las bases de contratación), donde reconociendo sus limitaciones financieras, establece diseños muestrales que justifiquen técnicamente muestras pequeñas y ahorrativas, para inferir resultados a nivel nacional.

Cuadro 2.3 Obligaciones Jurídicas y Técnicas a Cumplir por Parte del Evaluador

JURÍDICAS
Acreditar su constitución legal y tener reconocimiento oficial expedido por autoridad competente; Acreditar experiencia en la evaluación de programas gubernamentales.
TÉCNICAS
Presentar una propuesta de trabajo ejecutiva, que contenga, los siguientes aspectos: La metodología de evaluación específica a implementar, la estructura temática del informe a elaborar con una breve descripción de su contenido y la enunciación de los trabajos de gabinete, ⁸⁴ de campo, ⁸⁵ y, en su caso, las encuestas que se realizarán; La currícula del personal que realizará la evaluación del programa, que incluya: La manifestación por escrito de que se tiene conocimiento de las características y operación del programa objeto de evaluación, o bien, de programas similares; <ul style="list-style-type: none">• La acreditación de experiencia en la evaluación de programas similares, incluyendo, en su caso, los reconocimientos a nivel nacional y/o internacional sobre este tipo de trabajos;• Los responsables de evaluar los resultados del programa deberán contar con título profesional o grado académico equivalente; La descripción técnica de la infraestructura de recursos informáticos ⁸⁶ del evaluador externo que utilizará en la evaluación de los resultados del programa; Los evaluadores externos precisarán, en su caso, cuáles serán las áreas responsables de evaluar los resultados del programa;

⁸⁴ Se refiere al acopio, organización y análisis de la información que realice el evaluador externo con base a la documentación que le proporcione la dependencia o entidad. ACUERDO DE REQUISITOS MÍNIMOS, QUE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DEBERÁN CONSIDERAR PARA SELECCIONAR A LAS INSTITUCIONES ACADÉMICAS O DE INVESTIGACIÓN U ORGANISMOS ESPECIALIZADOS DE CARÁCTER NACIONAL O INTERNACIONAL INTERESADOS EN REALIZAR LA EVALUACIÓN EXTERNA DE LOS PROGRAMAS GUBERNAMENTALES SUJETOS A REGLAS DE OPERACIÓN EN EL EJERCICIO FISCAL 2002, México, SHCP, 2002, pág. 2.

⁸⁵ Son las acciones desarrolladas por el evaluador externo para verificar en el área de influencia o geográfica del programa (regional o a nivel nacional), - mediante la aplicación de encuestas a la población objetivo, inspecciones directas y/o levantamientos en sitio; los resultados e impactos de los programas y los avances físicos financieros de las metas alcanzadas, así como el acopio de aquella otra información que se requiera para completar el trabajo de gabinete. Idem, pág. 2.

⁸⁶ Descripción técnica de los sistemas y equipos de computo, independientemente de que sean propios o arrendados, que el evaluador externo utilizara para el análisis y procesamiento de la información. Idem, pág. 2

DEFICIENCIAS DEL MODELO DE EVALUACIÓN EXTERNA PARA ANALIZAR EL IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL

La definición de la plantilla de personal que se utilizará para evaluar los resultados del programa, la cual deberá guardar congruencia con la magnitud y características particulares del programa.

Los elementos mínimos a medir, en su mayoría corresponden al control de gestión, son elementos exigidos ya por la Auditoría Superior de la Federación y por las contralorías internas, destacan, el grado de satisfacción del programa, los beneficios sociales, económicos de la aplicación de los recursos y el análisis del escenario prospectivo, elementos que por sus características necesitan indicadores cualitativos y un poco más elaborados que las demás variables a medir, sin embargo, el uso de estos indicadores para los legisladores y los operadores no está regulado y no es claro salvo su utilidad para la presupuestación del siguiente año, todos los elementos a medir son:

El porcentaje de cumplimiento de los objetivos generales y particulares de cada programa, destacando principalmente:

El grado de satisfacción de la población objetivo del programa evaluado;

La cobertura alcanzada del programa en el ejercicio fiscal 2002, y su variación con respecto a la obtenida en el año anterior, por tipo de apoyo otorgado:

1. A nivel nacional;
2. Por entidad federativa;
3. Por núcleo de población o tipo de empresa;
4. El cumplimiento a las reglas de operación que regulan el programa. Asimismo, en caso de que se hayan realizado modificaciones a dichas reglas;
5. En términos de impacto, los beneficios económicos y sociales que resultan de la aplicación de los recursos asignados a cada programa;
6. El costo beneficio de los recursos asignados al programa, en función de costos y gastos unitarios en que se incurre para operar el programa;
7. El resultado de la verificación en campo del cumplimiento de las metas físicas y financieras del programa;
8. La presentación del escenario prospectivo y la opinión sobre la permanencia, readecuación o conclusión del programa, y
9. Conclusiones y recomendaciones, que destaquen particularmente los aspectos enunciados en este artículo, así como las deficiencias que, en su caso, pueda tener el programa o sus reglas de operación y las posibles medidas para subsanarlas.

Fuente: Elaboración Propia, con base en el acuerdo de requisitos mínimos, que las dependencias y entidades de la administración pública federal deberán considerar para seleccionar a las instituciones académicas o de investigación u organismos especializados de carácter nacional o internacional interesados en realizar la evaluación externa de los programas gubernamentales sujetos a reglas de operación en el ejercicio fiscal 2002, México, SHCP, 2002.

En los términos de referencia se detalla explícitamente la información básica para elaborar una propuesta técnica tentativa que participe en un concurso de licitación de la evaluación externa de un programa social. Su estructura se divide en 4 puntos, que convierten el proceso en una subcontratación de un trabajo prediseñado por SEDESOL, cuestionando la objetividad e imparcialidad, sobretudo si reconocemos la necesidad de utilizar herramientas de la Estadística Inferencial, que implica seleccionar ciertas localidades sobre otras para generalizar resultados de éxito, resultados parciales o fracaso del programa y se cuestiona si la integración de la muestra no tiene como fin el resultado de informes complacientes y poco críticos para la institución. Así, el marco normativo vuelve a la institución juez y parte, al diseñar técnicamente y coordinar su propia evaluación.

La introducción es el primer elemento de los términos de referencia donde se establece la importancia de la evaluación y su utilización para maximizar el uso de los recursos focalizados, brinda al concursante un panorama sobre cómo se utilizará la información en términos cualitativos y cuantitativos. El segundo punto es la Información básica del contenido de los programas, donde se describen los objetivos, en caso de que el programa social cuente con subprogramas o varias modalidades de apoyo se establecen los objetivos por modalidad, la cobertura del programa que se refiere a las zonas geográficas específicas donde se aplicara el subsidio y la población objetivo que se pretende atender.

El tercer punto es la información sobre la evaluación externa, se establecen los objetivos, los criterios a evaluar, el tipo de muestra a utilizar, poniendo énfasis en la metodología para su diseño y tamaño, el esquema operativo de la evaluación, donde se establecen los compromisos que adquiere la institución evaluadora ganadora, las fechas de entrega de la evaluación, productos esperados y los apoyos institucionales. Y por último el contenido de la propuesta de evaluación donde se describen los requerimientos legales a cumplir, los elementos técnicos

de la metodología de la evaluación, de las características del equipo que realizará la evaluación y calendario de actividades.

En lo referente a los requisitos exigidos, descritos en el cuadro 2.3, es importante señalar que los primeros tres puntos enumerados son elementos de información, sólo de descripción, y que deben ser conocidos ya por la institución operadora del programa, el cuarto punto es importante, recordando que algunos programas operaban y el proceso de ajuste a las reglas de operación debe ser monitoreado.

El séptimo punto es exigido en términos de control interno y para la elaboración de la Cuenta Pública, en términos de la verificación de gastos y en obras terminadas programadas. Lo destacable de la información requerida se refiere a los puntos 5, 6, 8 y 9 ya que estos elementos traspasan la descripción de la forma de operar del programa e involucran necesariamente la participación de los beneficiarios para conocer los impactos, se proponen cambios para una operación más eficiente y se prevén disfunciones que pueden ocasionar el fracaso del programa.

Cabe mencionar que los puntos, analizados en la primera parte del cuadro, sólo se exige por escrito que la institución tenga conocimiento del programa a evaluar, una descripción técnica de la infraestructura de recursos informáticos del evaluador externo que utilizará para llevar a cabo el proceso de organización de la información, elementos que por su importancia deberían ser comprobados con mayor rigurosidad.

En el acuerdo de requisitos mínimos también se establece la forma de controlar el proceso evaluativo, “La dependencia o entidad contratante remitirá a la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría y a la Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública de la Contraloría Secretaría de la Función Pública una copia de los informes que les sean presentados por el evaluador externo, a más tardar tres días hábiles después de las fechas señaladas en este artículo, sin

perjuicio de los informes trimestrales previstos en el artículo 63 fracción V inciso a del Decreto de Presupuesto”.⁸⁷

Así, desde 2002 la evaluación externa de resultados de los programas sociales se llevaría a cabo conforme a estos lineamientos, siendo las evaluaciones de ese año, 2003 y 2004 las más completas hasta el momento y de las cuáles se tiene registro y control. Posteriormente en el presupuesto de 2003 se agregaron nuevos elementos de medición, el bienestar, la equidad, la igualdad y la no discriminación de las mujeres, para el año 2005 el único cambio importante fue la asignación de la responsabilidad de las comisiones del Congreso de acuerdo al ámbito de sus competencias se abrió la posibilidad de que las evaluaciones abarquen varios ejercicios fiscales, característica que puede dar como resultado, análisis más completos sobre los programas. Además se exige su publicación en la página electrónica oficial de la institución.

Como se ha visto en el intento de implantar el sistema existen serias limitaciones derivadas de su marco normativo, de interés para la presente investigación que deformaron los objetivos cualitativos de la evaluación externa para convertirla en otro elemento más de control de gestión. Otras limitaciones son:

El financiamiento del proceso: No se prevén gastos para vigilar el trabajo de campo del proceso evaluatorio, elemento clave para obtener diagnósticos confiables. No queda claro en qué se gastarán los recursos pertenecientes al presupuesto del programa, ya que según las reglas de operación, pueden ser utilizados para financiar acciones de supervisión y evaluación externa, en algunos casos es una parte del 7%, en algunos otros, como en el programa Microrregiones se establece una parte del 25%. El acuerdo de requisitos mínimos establece textualmente que:

⁸⁷ Idem, pág. 4.

“Las dependencias y entidades previamente a la contratación de los servicios, de terceros deberán verificar que cuentan con la suficiencia presupuestaria en sus respectivos presupuestos para los trabajos que se realicen en el ejercicio fiscal ... Las dependencias y entidades deberán prever en sus respectivos proyectos de presupuesto para el ejercicio fiscal ... los recursos para cubrir los pagos que se requieran a la entrega de los informes de evaluación al cierre del ejercicio fiscal”.⁸⁸

El tiempo para la entrega de información: También se encuentra otra deficiencia en los tiempos de entrega de la información, y es que el presupuesto estableció como fecha de entrega el 30 de septiembre para cumplir con los fines presupuestarios de asignación al próximo año y en el acuerdo de requisitos mínimos se establece que los resultados a entregar en la fecha mencionada serán solo un informe del proceso que comprenderá de enero – agosto y que la entrega de los resultados completos sería hasta el 31 de marzo estableciéndose una incongruencia con los fines de elaboración del presupuesto que justifican todo el proceso, recordando que tan incompleto es la ejecución del presupuesto en esos meses.

“Para efecto de que las dependencias, por sí o en su carácter de coordinadora de sector, estén en posibilidad de presentar oportunamente a la Comisión la evaluación de resultados a que se refiere el artículo 63 fracción V inciso b del Decreto de Presupuesto, las propias dependencias y entidades contratantes serán responsables de requerir a los evaluadores externos la entrega de un informe sobre la evaluación de resultados alcanzados en el periodo enero-agosto del año en curso, a más tardar el 30 de septiembre de 2002”.⁸⁹

Adicionalmente, con la finalidad de contar con una evaluación integral de los resultados alcanzados en el ejercicio fiscal 2002 de cada programa, las dependencias y entidades contratantes requerirán a los evaluadores externos que

⁸⁸ Idem, pág. 4.

⁸⁹ Idem, pág. 4.

complementen su informe de evaluación al cierre del ejercicio fiscal 2002, el cuál deberá entregarse a más tardar el 31 de marzo del siguiente año. Así, la información resultante del proceso evaluatorio difícilmente servirá como herramienta para mejorar tanto la presupuestación como la operación del programa, ya que sus tiempos no coinciden con el año fiscal.

Vacío normativo sobre el uso de la información: No se cuenta con una regulación sobre su utilidad, más allá de su publicación en los medios electrónicos de la SEDESOL, de enviarla entidades que administren los programas y a las comisiones respectivas del Congreso de la Unión, no se especifica las obligaciones que éstas tienen, ni cómo los errores detectados se convertirán en mejoras operacionales, y sus implicaciones en reformas institucionales.

Así, nos encontramos ante un sistema de evaluación externa con fines a corto plazo ya que su intención es encuadrarse al año fiscal, por otra parte nunca tuvo un objetivo de fomentar la participación de los ciudadanos para valorar el accionar de sus instituciones, lo cuál es un error, ya que un sistema de evaluación no debe limitarse a cumplir fines presupuestales, debe ayudar a mejorar el diseño con elementos cualitativos y buscar objetivos a largo plazo.

2.3.1. Modificaciones Derivadas de la Aprobación de la Ley General de Desarrollo Social

Antes de iniciar con el análisis de estas modificaciones, cabe mencionar que transcurrió un año y aun no existe el reglamento de la ley y mientras se desconozca éste, su aplicación y diversas funciones establecidas no se cumplirán, por lo que éstas aún no entran en vigor y el modelo de evaluación externa analizado derivado del presupuesto de egresos sigue vigente, sin embargo, es importante analizar los cambios, ya que se aplicarán a futuro, señalando que

con la aprobación de la Ley General de Desarrollo Social⁹⁰ el proceso de evaluación en programas de Desarrollo Social encuentra un marco normativo en su capítulo dedicado a la evaluación que comprende de los artículos 72 al 80 dotándolo de certidumbre jurídica independientemente de lo que se establezca en el presupuesto.

El cambio más drástico e importante derivado de esta ley fue la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social a través del artículo 81 “como un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión”.⁹¹ Su área de gobierno estará integrada por:

- Un presidente que será el titular de la SEDESOL o la persona que éste designe.
- Seis investigadores académicos que sean o hayan sido miembros del Sistema Nacional de Investigadores que colaboren con instituciones de educación superior y de investigación inscritas en el padrón de Excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y durarán cuatro años en el cargo con la posibilidad de reelegirse a la mitad de ellos. Serán designados por la Comisión Nacional de Desarrollo Social a través de una convocatoria pública.
- Un secretario ejecutivo designado por el ejecutivo federal.⁹²

Su administración estará a cargo de un comité directivo que presidirá el titular de la SEDESOL o la persona que éste designe y por seis investigadores sus decisiones se tomarán por mayoría, tendrá su sede en la Ciudad de México. Sus funciones principales serán “normar y coordinar la evaluación de políticas y programas de desarrollo social, que ejecuten las dependencias públicas y

⁹⁰ **LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL**, en Diario Oficial de la Federación, Primera Sección, México, Secretaría de Gobernación, 20 de enero de 2004.

⁹¹ Idem, pág. 14.

⁹² Idem, pág. 14.

establecer los lineamientos y criterios para la medición de la pobreza”.⁹³ Lo que en términos textuales implicaría que las entidades y organismos descentralizados seguirían coordinando los procesos evaluatorios de los programas a su cargo, bajo el sistema establecido.

Se establece como objeto de la evaluación revisar “periódicamente el cumplimiento del objetivo de los programas, metas y acciones de política de Desarrollo Social para corregirlos, modificarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente”.⁹⁴ Estableciéndose un fin de retroalimentar la planeación. Por otra parte, por primera vez se obliga a las dependencias y entidades públicas a brindar la información necesaria para sus evaluadores a través del artículo 74. Se formaliza el período de entrega de la información anterior pues se reconoce del 1 de mayo al 30 de abril, un periodo anual, con la posibilidad de que los procesos sean multianuales.

Se excluyen a las empresas privadas de participar en el proceso dejando esa posibilidad, según el artículo 73 de la ley sólo a las instituciones de educación superior, de investigación científica y organizaciones no lucrativas, es muy probable que el proceso de selección se siga regulando a través de la ley de Adquisiciones, pues se establece que el Consejo se encargará de emitir las convocatorias correspondientes para cada programa, con la posibilidad de que el mismo ejecute las evaluaciones.

En cuanto a los indicadores en el artículo 74 se establece la obligación de que los informes contengan índices de resultados que deben demostrar los objetivos sociales, metas acciones y efectos de los programas, de gestión y de servicios que deberán reflejar los procedimientos, su calidad y su cobertura. (de los servicios), serán aprobados por el Consejo, dichos indicadores se someterán a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Cámara de

⁹³ Idem, pág. 14.

⁹⁴ Idem, pág. 13.

Diputados por conducto de la Auditoría Superior de la Federación para que emitan recomendaciones pertinentes.

Esto abre la posibilidad de fortalecer los indicadores cualitativos de resultados como son los de impacto comunitario, grado de satisfacción y analizar los indicadores de gestión repetidos en los informes requeridos en las formas de control interno y externo. Es muy probable que se integren nuevos indicadores en el proceso a las exigencias ya establecidas en el acuerdo de requisitos mínimos. Cabe también mencionar otro cambio sustancial relacionado con el tema, la ampliación del calificativo desarrollo social a programas no solamente contenidos en el ramo 20, sino en términos generales a programas:

- De educación obligatoria.
- Las campañas de prevención y control de enfermedades transmisibles y los programas de atención médica.
- Los programas dirigidos a zonas de atención prioritaria.
- Los programas dirigidos a las personas en condiciones de pobreza marginación y en situaciones de vulnerabilidad.
- Los programas y acciones públicas para asegurar la alimentación y nutrición materno- infantil.
- Los programas de abasto social de productos básicos.
- Los programas de vivienda.
- Los programas y fondos destinados a la conservación, generación de empleo, a las actividades productivas sociales y a las empresas del sector social de la economía.
- Los programas de dotación de infraestructura social básica.⁹⁵

Esta nueva clasificación puede facilitar la fusión de programas o estrategias similares en una sola institución, lo que sería un ejercicio sumamente beneficioso para la Administración Pública Federal. Así, las funciones del Consejo impactarán

⁹⁵ Idem, pág. 6.

sobre el accionar de diversas secretarías, entre ellas, la de Salud, Educación y Economía, por lo que es importante señalar que éste pierde su carácter de imparcialidad al establecerse como su titular al Secretario de Desarrollo Social o una persona que él designe, pues se desempeñaría como juez y parte de los programas sociales que opere, y con ventajas de descalificación frente a los que apliquen otras instituciones públicas.

En cuanto a la utilidad de los resultados, se establece que estos se entregarán a las comisiones de Desarrollo Social de las dos cámaras, a la SEDESOL y se harán de conocimiento público, de acuerdo con ellos, el Consejo Nacional de Evaluación podrá emitir recomendaciones al ejecutivo federal. Por otra parte, no se establece su utilidad a nivel operacional.

Al Consejo se le asignan, también, funciones relativas a la definición y medición de la pobreza, tiene que realizar estudios para facilitar la detección de las zonas de atención prioritaria, “que son regiones urbanas o rurales, con índices de pobreza y marginación demostrativos de insuficiencia y rezagos en el cumplimiento de los derechos sociales y los criterios que defina el Consejo”.⁹⁶ Dichas regiones serán revisadas anualmente por el ejecutivo federal e informará a la Cámara de Diputados sobre las modificaciones posibles en las asignaciones del presupuesto, con esto se busca mejorar la asignación de recursos para elevar los índices de las regiones con mayor atraso, establecer estímulos fiscales para generar actividades productivas, desarrollar obras de infraestructura social básica con base en la coordinación de los tres niveles de gobierno y la ejecución de programas especiales en las zonas.

Así, los lineamientos y criterios que establezca el Consejo serán de aplicación obligatoria, para las entidades y dependencias públicas que administren programas de desarrollo social. Los estudios deberán hacerse cada dos años para cada entidad federativa y con información desagregada a nivel municipal

⁹⁶ Idem, pág. 8.

cada cinco años con las previsiones necesarias en el Presupuesto de Egresos de la Federación para que el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática pueda realizar los censos, conteos y encuestas correspondientes, en los siguientes rubros:

1. Ingreso corriente per capita.
2. Rezago Educativo Promedio en el hogar.
3. Acceso a los servicios de salud.
4. Acceso a la seguridad social.
5. Calidad y espacios de la vivienda.
6. Acceso a los servicios básico de la vivienda.
7. Accesos a la alimentación.
8. Grado de cohesión social.⁹⁷

Este mecanismo de asignación de recursos mantiene la misma dinámica de distribución en materia de desarrollo social, con base en los índices de marginación, midiendo la eficacia con relación a la cantidad de recursos asignados, lo que agregado a la forma de distribución interna de los recursos en los programas que se realiza conforme al nivel de gasto, da como resultado que el éxito o un fracaso de un programa se determine por lo gastado y no en función de los impactos que causaron sobre la población objetivo.

Por otra parte aunque se reconoce la importancia histórica de contar con una ley para el Desarrollo Social, es importantote mencionar que en la mayoría de los puntos se refrendan los mecanismos centralizadores en la operación del desarrollo social preexistentes, acuerdos, convenios, reglas de operación de los programas, y funcionamiento de la SEDESOL. Para su aprobación no se cuestionaron estos puntos ni las diferentes funciones de los organismos descentralizados y desconcentrados del sector, al que se le denominó Sistema de Desarrollo Social,

⁹⁷ Idem, pág. 8.

se establece, en el artículo 39 la coordinación de éste a la SEDESOL que diseñara y ejecutara las políticas generales del desarrollo social.

Se pretende que sean los municipios los principales ejecutores de los programas federales de desarrollo social, sin embargo, en el artículo 17 se establece que se exceptúan los casos “ expresamente asignados, legal o administrativamente, a una dependencia, entidad u organismos federal, estatal o del distrito federal”,⁹⁸ con lo que las cosas se mantendrán tal como hasta ahora. Intenta mejorar la coordinación en la planeación y diseño de los programas, sin embargo, se establece el respeto por la ley de planeación y de las disposiciones aplicables, lo mismo ocurre con la distribución de los recursos de las aportaciones y transferencias, donde se establece que:

“La distribución de los fondos de aportaciones federales y de los ramos generales, relativos a los programas sociales de educación, salud, alimentación, infraestructura social y generación de empleos productivos y mejoramiento del ingreso se hará con criterios de equidad y transparencia conforme a la normatividad aplicable”.⁹⁹

Por otra parte, para mejorar la coordinación en el diseño y ejecución de los programas se crean tres diferentes organismos, cuyas funciones, por sus características y mejor funcionamiento, bien pudieron haberse integrado en uno sólo, estos son:

La Comisión Nacional de Desarrollo Social¹⁰⁰: Se encargará de la coordinación de los programas que operen dependencias o entidades públicas, ya

⁹⁸ Idem, pág. 6 .

⁹⁹ Idem, pág. 6 .

¹⁰⁰ Que será presidido por el Secretario de Desarrollo Social, e integrada por los secretarios de Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, SEMARNAT, además de los titulares los organismos sectorizados por la secretaria, con la posibilidad de invitar en reuniones a titulares de otras dependencias. El titular de la dependencia estatal encargada del desarrollo social a nivel estatal, con la posibilidad de invitar en reuniones específicas a titulares de otras dependencias de dichos gobiernos. Un representante de cada una de asociaciones nacionales de autoridades

sea de manera directa o en combinación con los gobiernos locales o en concertación con los sectores social y privado.

La Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social: Su objetivo es garantizar la integración en el diseño y ejecución de la Política Nacional de Desarrollo social de las dependencias del ejecutivo federal.¹⁰¹

Consejo Consultivo de Desarrollo Social¹⁰²: Es el órgano consultivo de la participación ciudadana y de integración plural, que tiene por objetivo analizar y proponer programas, que incidan en el cumplimiento de la Política Nacional de Desarrollo Social. Impulsará la participación ciudadana, de las organizaciones en el seguimiento, operación y evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social.

2.3.2. Evaluación Externa y Programas de Desarrollo Social del Ramo Administrativo 20.

Los programas con reglas de operación y por ello expuestos obligatoriamente a la evaluación externa, comprenden diversos sectores, dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en el año 2000 comprendían más de 43 programas y 7 dependencias a cargo de ellos, el número aumento para el año 2004 a más de 93 programas y 12 instituciones encargadas de ellos, entre

municipales, Su función principal es la de coordinar entre dependencias, entidades, gobiernos locales, para concertar estrategias y programas de desarrollo social, a nivel regional y estatal. Ídem, pág.10.

¹⁰¹ Presidida igualmente por el titular de la Sedesol e integrada por los mismos secretarios que el anterior, agregándose el secretario de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, de Energía, de Economía, de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, de Comunicaciones y Transportes, de la Función Pública y Turismo. Con la posibilidad de participar con derecho a voz otros titulares de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Ídem, pág. 11.

¹⁰² Esta integrado por el presidente que será el Titular de la SEDESOL, un secretario ejecutivo designado por el y consejeros invitados por la secretaria vinculados con el desarrollo social. Ídem, pág. 11.

dependencias y entidades. Cabe preguntarse la conveniencia de contar con un sistema de evaluación externa donde el proceso es homologado para los programas de diversos sectores, encontrando, por ejemplo que los programas de la Comisión Nacional del Deporte son evaluados bajo el mismo procedimiento que los programas a cargo de la SEDESOL.

Por lo que es preciso establecer que no se pretende proponer un sistema de evaluación participativa para todos los programas con reglas de operación, sino en función con la delimitación del tema, se propone un sistema de evaluación participativa para los programas de desarrollo social, en un principio para los ubicados en el ramo 20, y conociendo las reformas de la LGDS se extiende a todos los programas de desarrollo social establecidos por la norma. Reconociendo la filosofía de la evaluación participativa se propone destacar que cada programa responde a dinámicas distintas tanto internas como externas y que la participación de sus beneficiarios en el diseño debe variar de acuerdo al contexto y la información que se requiera.

El universo de investigación se limita a los programas contenidos en el Ramo administrativo 20, denominado de Desarrollo Social, todos los programas se refieren a la dotación de subsidios y aunque representa solo el 5.8%, \$21,098,544,310, del gasto en ramos administrativos, su importancia viene adherida a su población objetivo, que son los pobres y los pobres extremos,¹⁰³

¹⁰³ La clasificación de la SEDESOL estableció los siguientes 3 diferentes tipos de pobreza:

1. *Pobreza Alimentaria*: hogares cuyo ingreso por persona era menor al que se consideró como necesario para cubrir las necesidades de alimentación, equivalentes a 15.4 y 20.9 pesos diarios del 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente.
2. *Umbral de Desarrollo de Capacidades (Pobreza de capacidades)*: hogares cuyo ingreso por persona era menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación (definidas de igual forma que en el grupo anterior), además del ingreso requerido para asumir los gastos en educación y salud, lo que equivalía a 18.9 y 24.7 pesos diarios del 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente.
3. *Umbral de Desarrollo patrimonial (pobreza patrimonial)*: hogares cuyo ingreso por persona era menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación y el consumo básico en salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público. Dicho ingreso era equivalente a 28.1 y 41.8 pesos diarios del 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente. MEDICIÓN DEL DESARROLLO MÉXICO 2000-2002, México, SEDESOL, 23 de junio 2003, págs. 2-3.

que representan el 53 y 24% de la población respectivamente¹⁰⁴ y de lo trascendental que son esos pocos recursos para la superación de la pobreza. La actual estructura del ramo comprende 16 programas y se pueden dividir en los administrados por la SEDESOL a través de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, y los manejados por las entidades, dicha clasificación es la siguiente:

Lo administrados directamente por SEDESOL: Los programas para el Desarrollo Local (Microrregiones), de Opciones Productivas; Hábitat;¹⁰⁵ de Empleo Temporal; de Atención a Jornaleros Agrícolas; de Atención a Adultos Mayores en Zonas Rurales y de Iniciativa Ciudadana 3x1.

Los Administrados por Entidades: Programas de Vivienda Rural, a cargo del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, FONHAPO; así como de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.; de Abasto Rural y de Apoyo Alimentario, a cargo de Diconsa, S.A. de C.V.; de Desarrollo Humano Oportunidades; de Coinversión Social; del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, FONART; del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, INAPAM; y, del Fondo Nacional de Apoyo Económico a la Vivienda FONAEVI.

2.3.3. Estructura de los Programas de Desarrollo Social.

En éste apartado se incluyen la exploración de la estructura de dos programas administrados por la SEDESOL, el programa de Desarrollo Local y el de Opciones productivas, debido a que en el capítulo 3 se realiza un análisis de los diseños

¹⁰⁴ Información del Banco Mundial sobre el desarrollo en México 2004 <http://www.bancomundial.org.mx>.

¹⁰⁵ En el 2004 adicionan al Ramo 20 Desarrollo Social, 50 millones de pesos para el Programa Hábitat, los cuales deberán aplicarse, en partes iguales, a la conservación de las ciudades mexicanas declaradas Patrimonio Mundial por la UNESCO: Campeche, Ciudad de México, Guanajuato, Morelia, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Tlacotalpan, Zacatecas y eventualmente, San Luis Potosí. Los recursos aportados por la Federación serán de hasta 50% del monto de los proyectos, correspondiendo el 50% restante a la aportación local, ya sea estatal, municipal y de los sectores social y privado.

muéstrales de su evaluación en 2003, para evidenciar los errores de representatividad, de homologación y de exclusión. También se establecen algunas generalidades a partir del análisis de la estructura de la mayoría de los programas pertenecientes al Ramo, basado en el anexo 1 del trabajo, por lo que es condición para el lector revisarlo, que contiene, cobertura, población objetivo, modalidades y tipos de apoyo, forma de operación enfatizando los mecanismos de participación en el control y la planeación.

Se agregan también al trabajo los indicadores de resultados de la evaluación interna en el anexo 2, estos elementos serán suficiente para evidenciar los puntos señalados abajo. Cabe mencionar que la información utilizada se deriva de las reglas de operación de cada uno de los programas, que fue recolectada y organizada durante la prestación de mi servicio social en la Dirección General de Evaluación de los Programas Sociales.

Desde la apertura económica los programas sociales, y en específico para ésta investigación, los contenidos en el ramo 20 que son diseñados sólo para ayudar a sobrevivir a los grupos mas empobrecidos ante las crisis económicas, no otorgan una opción de ingreso constante, ni cuestionan la distribución del ingreso, ni la caída de la productividad en el campo y pueden obtener resultados favorables bajo un contexto de aumento del nivel desempleo, de la pobreza urbana, del nivel de migración hacia los Estados Unidos y de poco o nulo crecimiento económico, baste mencionar como ejemplo los últimos informes de la CEPAL y del Banco Mundial donde se establece una disminución el nivel de pobreza extrema y aumento el nivel de desempleo y de la desigualdad entre el campo y la ciudad.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Basta con entrar a la pagina electrónica del Banco Mundial, banco para conocer sus conclusiones acerca de la situación en México; “Según datos del año 2000, el 53 por ciento de la población del país es pobre (vive con menos de US \$2.00 por día), mientras cerca del 24 por ciento vive en condiciones de pobreza extrema (con menos de US \$1.00 por día). La desigualdad en el país es generalizada y se refleja en los siguientes aspectos:

- Gran desigualdad en ingresos (el décimo más rico percibe más del 40 por ciento del ingreso total, mientras que el décimo más pobre sólo gana el 1.1. por ciento),
- Profundas desigualdades étnicas y regionales, y

Otro problema se refiere a la participación en su mecánica de operación sobre todo a los administrados directamente por la SEDESOL, pues responden a una dinámica de centralización, donde la planeación participativa que se pretende generar, se restringe a la revisión del cumplimiento de requisitos técnicos y viabilidad presupuestal por parte del Delegado o representante de la institución en el estado, como es el caso de los programas enlistados en la columna 1 del cuadro 2.4. O en su defecto por organismos colegiados, donde por la complejidad de los proyectos, a aprobar, participan representantes de otras dependencias y entidades, denominados Comités Técnicos de Validación, donde inclusive puede llegar a participar el Subsecretario de Desarrollo Social, como son los programas enlistados en la segunda columna.

-
- Diferencias en el acceso a los servicios básicos.

Pese a que durante la década pasada se logró cierto avance en la reducción de la pobreza, cumplir con las [Metas de Desarrollo del Milenio](#) sigue siendo un desafío para México. Suponiendo que no haya cambios en la distribución del ingreso combinado con una tasa de crecimiento anual promedio del 3.5 por ciento del PIB per cápita, es poco probable que México cumpla la meta de reducir a la mitad el hambre y la pobreza extrema para el año 2015 (de alrededor del 22.5 por ciento en 1990); también tiene pocas posibilidades de reducir en dos tercios la mortalidad en niños menores de cinco años, y la mortalidad materna en tres cuartas partes. Sin embargo, es probable que México logre la educación primaria universal, elimine la desigualdad de género en todos los niveles educativos y revierta la propagación del VIH/SIDA para el 2015. <http://www.bancomundial.org.mx>.

Cuadro 2.4 Análisis y Validación de los Proyectos en los Programas Sociales

Programas donde el análisis y aprobación de los proyectos se da directamente por el Delegado de la SEDESOL	Programas donde el análisis y aprobación de los proyectos se da por un Comité de Validación
<ul style="list-style-type: none"> • Microrregiones • Empleo Temporal –SEDESOL • Jornaleros agrícolas • Hábitat 	<ul style="list-style-type: none"> • Opciones Productivas en 6 de sus siete modalidades.¹⁰⁷ • Iniciativa Ciudadana 3X1

Fuente: Elaboración propia, con base en las reglas de operación de los programas del ramo20, administrados por SEDESOL.

En el caso del programa de Atención a Adultos Mayores en Zonas Rurales se realiza un estudio socioeconómico por un grupo de promotores de la SEDESOL para seleccionar a la población objetivo, y determinar las necesidades de los Adultos Mayores, además las Delegaciones Federales son las responsables de promover el establecimiento e instalación de módulos de atención en puntos estratégicos para captar la demanda de las organizaciones campesinas, que sirve de insumo para elaborar el padrón de beneficiarios y promover su adscripción al INAPAM, (Instituto Nacional Para los adultos Mayores).

En casi todos los programas las solicitudes de inclusión al padrón, o de aprobación de proyectos a elegir, comienza a nivel local, a través de los comités

¹⁰⁷ Estas modalidades son:

- Crédito productivo para mujeres.
- Apoyo para el acompañamiento y Formación Empresarial.
- Crédito Social.
- Ahorrando contigo.
- Integración Productiva.
- Agencias de Desarrollo local.
- En la modalidad de Apoyo a la palabra en la integración del comité de validación no se encuentra ningún representante de la SEDESOL, aunque es la delegación de la SEDESOL en última instancia quien aprueba la entrega de los recursos.

de beneficiarios, microrregional o figura similar en cada programa, para después presentar la solicitud al municipio o directamente al COPLADE, que en algunos casos sirve como organismo coordinador entre las dependencias y entidades federales con las autoridades locales, donde se realizan también análisis sobre la factibilidad de los proyectos, acorde a las limitaciones existentes, de allí las diferentes solicitudes son remitidas a la delegación federal de la SEDESOL, o en su defecto, a los Comités Técnicos de Validación. En el supuesto caso que los proyectos a elegir superen los montos establecidos como máximos, entonces son analizados y validados por un comité de validación central presidido por el Subsecretario de Desarrollo Social y Humano.

El proceso de aprobación descrito pretende que sean los organismos locales los que organicen sus prioridades, sin embargo, éstos no realizan más que una depuración de acuerdo al cumplimiento de requisitos, pues no cuentan con mecanismos, ni tiempos para establecer cuáles son los de mayor impacto y más urgentes para la comunidad, de acuerdo a las necesidades locales, señalando los errores que estos proyectos tienen a los ciudadanos que los elaboraron para que puedan rediseñarlos y mejorarlos técnicamente, tampoco pueden proponer la unificación de proyectos para maximizar su impacto y reducir sus costos, por lo que su participación se reduce a una revisión de tramites.

La planeación participativa así, es limitada ya que si bien se establecen prioridades a nivel local, esta organización no es determinante para la decisión final que hace el delegado estatal o el Subsecretario de Desarrollo Social, ya que los posibles beneficiarios realizan el diagnóstico para el proyecto, determinan la urgencia y el impacto, pero si no se cumple con alguno de los requisitos o si técnicamente es inviable el proyecto es rechazado, sin importar la necesidad de su implantación para la comunidad, puede suceder que los proyectos que lleguen a la instancia decisora final no sean aquellos con el mayor impacto o prioridad para las comunidades y sólo por cumplir con los requisitos sean los proyectos aprobados.

DEFICIENCIAS DEL MODELO DE EVALUACIÓN EXTERNA PARA ANALIZAR EL IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL

Para el caso de los programas administrados por entidades, la dinámica difiere ya que cada entidad u organismo coordinado realiza un diagnóstico situacional o personal, según sea el caso, a través del llenado de cédulas socioeconómicas que brindan la información acerca del estado de la región o del ciudadano beneficiario, sin embargo, es necesario mencionar que éstos no son utilizados en la evaluación externa final para realizar comparaciones temporales acerca del avance de la situación socioeconómica de cada beneficiario, dicha información tiene que ser construida por encuestas de percepción a destiempo lo que disminuye confiabilidad a los indicadores.

En todos los casos, la entidad realiza investigaciones socioeconómicas de las localidades, identifica problemas y aprueba, o desaprueba, su inclusión al padrón a través de las gerencias estatales, pues, aunque se les denomine como descentralizados su forma de operar es centralista donde las decisiones fundamentales se hacen a nivel central, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 2.5 Uso de los Datos Socioeconómicos en Cada Programa

Programas basados en la información de la cédula socioeconómica	Programas en los que la Entidad realiza un diagnóstico socioeconómica situacional	Programas en los que se analizan las solicitudes del subsidio por un Comité Técnico u organismo especializado
Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva tu casa del FONHAPO. Oportunidades.	Programas del Fondo Nacional de Apoyo a las Artesanías. Programa de abasto social de leche a cargo de Liconsa. Programa de abasto rural Diconsa. Programa de Apoyo alimentario a cargo de Diconsa	Programa de Financiamiento a la vivienda del FONAHPO. INAPAM Conversión Social.

Fuente: Elaboración Propia, con base en las reglas de operación de los programas del ramo 20, administrados por entidades públicas.

Como se puede ver, a diferencia de los primeros programas, las entidades participan en el diagnóstico situacional de la región y población objetivo, ya que en los primeros, si bien son los integrantes de la comunidad los que determinan prioridades, la Sedesol o sus representaciones estatales, desconocen esta enumeración, y desconocen que tipo de proyectos son los más adecuados para el desarrollo de la región, además de desconocer el tipo de trabas a las que se enfrenta su aprobación, con el conocimiento de estos elementos se podrían mejorar los proyectos procurando que sean los de mayor impacto los que se aprueben. La participación del ciudadano en ambos casos se limita a actividades de contraloría social.

Estructura del Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones¹⁰⁸): El programa es la base de la Política Social de la actual administración ya que delimita el campo de acción a zonas geográficas prioritarias integradas por los municipios con mayor índice de pobreza y marginación del país, incluyendo a los predominantemente indígenas, denominados microrregiones con un total de 263 que agrupan a 1334 municipios, la estrategia busca la coordinación interinstitucional e intergubernamental, al combinar los elementos de focalización y de impacto comunitario, ya que teniendo conocimiento de las condiciones sociales, se identifican localidades con amplias potencialidades de funcionar como centros de carácter social, productivo, comercial y educativo para un conjunto de localidades más pequeñas y dispersas, ubicadas dentro de cierto radio de influencia; y se les denomina Centros Estratégicos Comunitarios (CEC).

Así, el impacto de los proyectos a aprobar queda en segundo término, siendo el cumplimiento de los requisitos legales y técnicos el factor predominante de la elección. En relación con su estructura el programa cuenta con 3 modalidades, las cuáles tienen como cobertura de operación la división geográfica establecida y

¹⁰⁸ REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA DESARROLLO LOCAL en Diario Oficial de la Federación Segunda Sección, México, Secretaría de Gobernación, 5 de Marzo 2003.

como población objetivo los habitantes de la zona, dos fueron anexadas al programa, la denominada Identidad jurídica debido a una propuesta de la evaluación externa del 2003 y la de apoyo alimentario derivada del acuerdo nacional para el campo.

1. Microrregiones y zonas de alta marginación: las acciones contempladas en esta modalidad van encaminadas a mejorar la accesibilidad de las comunidades, dotarlas de infraestructura social, de espacios que propicien el desarrollo comunitario, proporcionar o en su caso, ampliar los servicios de salud, educación, deporte e instalar centros de capacitación de abasto, de acopio de productos artesanales, infraestructura y fomento para mejorar la productividad, construcción de redes telefónicas vía satelital o de microondas y dotar de equipamiento intermunicipal.

En su dinámica de operación la planeación comienza desde la localidad con el Comité Microrregional o figura similar, donde se realiza la elección de demandas prioritarias, la selección de iniciativas y peticiones de proyectos de infraestructura, se encarga de vigilar la ejecución de los recursos y el avance de los mismos una vez aprobados. De igual forma aquí se organiza la participación de los beneficiarios en efectivo, materiales y mano de obra.

2. Identidad Jurídica: los recursos y acciones de esta modalidad son destinados a promover el acceso de la población en condiciones de pobreza de información sobre derechos, obligaciones de la ciudadanía y procedimientos jurídicos básicos. Según las reglas de operación en su ejecución las autoridades estatales serán las instancias responsables de promover la instalación de módulos de atención puntos estratégicos para la atención de la población objetivo, así como de difundir su ubicación y propósito.

3. Apoyo alimentario: ésta modalidad se deriva de la firma del Acuerdo Nacional para el Campo, su cobertura y población objetivo son: los habitantes en situación

de pobreza en localidades rurales menores a 2,500 habitantes que defina la SEDESOL en los 31 estados, que por sus condiciones de aislamiento o marginación no reciban apoyos de otros programas alimentarios federales. Su dinámica de operación para designar a los habitantes que reciben el apoyo es mediante la aplicación de un cuestionario que determine su situación socioeconómica, después, en una asamblea comunitaria se da a conocer y se avala la inclusión formal de hogares al padrón de beneficiarios. Como se verá más adelante esta modalidad se duplica con el programa de apoyo alimentario a cargo de Diconsa.

La estructura del programa dificulta la obtención de una evaluación de impacto confiable tomando en cuenta que su cobertura abarca a los 31 estados del país y que la selección de municipios se realizó con base en los indicadores proporcionados por la CONAPO que dio como resultado, en un principio, 250 microrregiones en 17 estados, información que fue completada a finales de 2001 modificando la selección a 26 estados y debido a que cinco estados¹⁰⁹ no cumplían con los criterios, se agregó un índice de marginación relativo exclusivo para esas entidades, lo que obliga a elaborar una muestra especial para cada entidad. Además si se reconocen los beneficios del programa en su primera modalidad como indirectos, ya que se pretende beneficiar a localidades cercanas a las diagnosticadas como estratégicas, entonces la muestra tiene que cubrir varias localidades por cada proyecto aprobado.

Hay que agregar a sus complejidades estructurales una limitación de operación a la que se enfrenta la institución ganadora de la licitación para realizar la evaluación externa del programa, se refiere a que su cobertura incluye a las zonas con mayor nivel de marginación lo que eleva la dificultad de acceso a ellas, y en las

¹⁰⁹ Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila y Colima no reunían el piso mínimo de los criterios contenidos en la fórmula de marginación municipal de la CONAPO. CON LOS MÁS POBRES DE ENTRE LOS POBRES, México, SEDESOL, 2004, pág. 2.

actuales condiciones del sistema de evaluación, llegar a cubrir las implicaría un alza de los costos del proceso.

Así, la evaluación del impacto es determinada, en mayor medida, por limitaciones en recursos financieros, tiempo y complejidad geográfica que por la dinámica propia del programa en cada localidad. Por lo que no resulta extraño que se utilicen métodos como la estratificación y conglomeración a nivel nacional para el diseño muestral que reducen el tamaño de la muestra y técnicamente justifican su representatividad.

PROGRAMA OPCIONES PRODUCTIVAS¹¹⁰: Analizar la estructura de la evaluación de éste programa nos permitirá verificar que no se cubren cada una de las modalidades que estructuran el programa. Opera a nivel nacional bajo 7 modalidades diferenciadas por su ámbito de aplicación, su población objetivo y su mecánica de operación. Agrupadas en el primer rubro hay tres grupos:

Cuadro 2.6. Clasificación de Modalidades por su Ámbito de Aplicación

Modalidades aplicadas solamente al ámbito rural	Modalidad aplicada en el ámbito rural y en zonas urbanas de alta concentración de la pobreza	Modalidad aplicada solo en zonas urbanas
1. Apoyo a la Palabra 2. Crédito productivo para mujeres 3. Apoyo para el Acompañamiento y Formación Empresarial 4. Agencias de Desarrollo local 5. Integración Productiva	1. Crédito Social	1. Ahorrando contigo

Fuente: Elaboración propia, con base a las reglas de operación del programa Opciones Productivas 2003.

¹¹⁰ REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA OPCIONES PRODUCTIVAS, en Diario Oficial de la Federación, Primera Sección, México, Secretaría de Gobernación, 11 de Marzo de 2003.

Por su forma de operación se encuentra la siguiente división:

Cuadro 2.7. Clasificación de Modalidades por su Forma de Operación

Comité de beneficiarios y Comité de Validación	Comité Técnico de Validación	Comité Único de Validación
Apoyo a la palabra	Crédito productivo para mujeres Apoyo para el Acompañamiento y Formación Empresarial Crédito Social Ahorrando contigo	Agencias de Desarrollo local Integración Productiva

Fuente: Elaboración propia, con base en las reglas de operación del programa Opciones Productivas 2003.

Debido a su estructura claramente diferenciada de modalidades, es necesario establecer una submuestra por modalidad. En forma general, el programa tiene dos objetivos principales por una parte busca brindar fuentes y opciones de financiamiento para la realización de proyectos productivos a los habitantes, así como organizaciones de productores en condiciones de pobreza, y por otra parte, busca consolidar un sistema financiero local, con base en las recuperaciones de los recursos obtenidos, busca combinar el ahorro y el crédito dando preferencia a las personas que hayan sido beneficiadas con el programa Oportunidades. Además de esta complejidad estructural existe la diferencia de población objetivo en cada modalidad.

Apoyo a la Palabra¹¹¹: Son apoyos a productores agrícolas para incentivar o diversificar la actividad económica en zonas temporaleras de baja productividad o alta siniestralidad. El importe máximo del apoyo es de 1650 pesos, divididos en 550 por hectárea. Es difícil que con esa cantidad puedan desarrollarse proyectos productivos en serio y más aún, que ayuden a producir sus tierras, considerando que el monto es el mismo para todas las entidades federativas y con los mismos tiempos de recuperación, sin tomar en cuenta las diferencias climatológicas del ciclo de producción en cada región y entre los productos sembrados.

¹¹¹ Idem, pág. 13.

Además, en los criterios de elegibilidad se excluye a la población en condiciones de pobreza que no tengan hectáreas, agregando que tienen una mecánica de recuperación anual y de no cubrir con los pagos se detiene el crédito, así la evaluación del impacto debe buscar corroborar que los subsidios entregados realmente sirvieron como medio para la realización de proyectos productivos parcial o totalmente y no medir el número de créditos otorgados.

Las recuperaciones se utilizan para constituir o fortalecer las Entidades de Ahorro y Crédito Popular (EACP¹¹²) y los Instrumentos Autogestivos de Financiamiento Local,¹¹³ en cualesquiera de las siguientes modalidades:

¹¹² Como se mencionó, además de esta organización el programa plantea un objetivo secundario que es lograr el fortalecimiento o en su caso creación de esquemas de ahorro y crédito popular que promuevan su capitalización, incentiven el ahorro, la cultura de pago y la autogestión a nivel comunitario, así como a servicios financieros en las Entidades de Ahorro y Crédito Popular (EACP) o Instrumentos Autogestivos de Financiamiento Local (IAFL), creados y operados conforme a las leyes aplicables en la materia, con la consolidación de sistemas formales de financiamiento productivo integrados y administrados por ellos mismos. REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA OPCIONES PRODUCTIVAS en Diario Oficial de la Federación, Primera Sección, México, Secretaría de Gobernación, 11 de Marzo 2003, pág, 16.

¹¹³ Según las reglas de operación son Instrumentos Autogestivos de Financiamiento Local elegibles los siguientes:

- a. Las asociaciones y sociedades civiles así como los grupos de personas físicas, que se consignan en el artículo 4 Bis de la Ley de Ahorro y Crédito Popular debiendo sujetarse invariablemente a las disposiciones del mencionado artículo.
- b. Las Uniones de Crédito que en forma mayoritaria pertenezcan a productoras y productores rurales de escasos recursos o aquellas que conforme a sus intereses comunes decidan constituir los propios beneficiarios y beneficiarias del Programa. Para estos casos, las recuperaciones deberán ser aplicadas como compra de acciones de capital fijo de la Unión o series "A", formando parte del patrimonio de la misma. También podrán depositarse como ahorro individual o como aportaciones a fondos de garantía líquida para obtener créditos mayores en organismos de crédito.
- c. Otras instituciones que los beneficiarios sugieran o soliciten ante la SEDESOL y/o que ésta reconozca y que operen conforme a la legislación aplicable en la materia.

Para efecto de las recuperaciones del programa en las modalidades señaladas, estas IAFL son establecidas mediante acta de asamblea avalada por autoridades locales y como testigo un representante de la Delegación Federal de la SEDESOL en el estado, independientemente de que decidan constituirse en asociaciones o sociedades civiles, realizando los depósitos en una cuenta bancaria con la identificación "Recuperaciones de Opciones Productivas", en la que firmarán de forma mancomunada las autoridades del grupo, presentarán listado de beneficiarios que formarán parte de la IAFL (únicamente podrán incluirse beneficiarios que depositaron su recuperación); monto de la aportación por cada beneficiario, Visto Bueno del Delegado de la SEDESOL y, en su

- a) Aportaciones al patrimonio de la Entidad, a nombre del beneficiario.
- b) Apertura de cuentas de ahorro.
- c) Aportaciones a fondos de garantía líquida, que les permitan acceso a créditos de montos mayores.

Los beneficiarios podrán optar por la creación de Instrumentos Autogestivos de Financiamiento Local. En los municipios en los que no exista una Entidad de Ahorro y Crédito Popular para depositar las recuperaciones del programa en la modalidad, lo que será válido, en tanto se den las condiciones de organización de los beneficiarios para constituir una EACP, también se puede realizar la recuperación en las tesorerías municipales como mecanismo temporal.

Crédito Productivo para Mujeres: Los recursos apoyan las iniciativas de las mujeres de proyectos productivos que sean técnicamente sostenibles y redituables. El monto máximo de esta modalidad es de 150, 000 pesos por proyecto y 15,000 por socia activa, con un periodo de recuperación de hasta 5 años con temporalidad de pagos según la capacidad del proyecto.

Acompañamiento y Formación Empresarial: Consiste en apoyar acciones de capacitación y asistencia técnica en los procesos productivos y organizacionales. Con un monto máximo de hasta \$22,500.00 por acción relacionada con el proceso de producción, de administración y contabilidad, de regulación ante permisos y licencias de comercialización sin mecanismos de recuperación.

Agencias de Desarrollo Local: Se apoyan procesos de integración y proyectos con un enfoque de desarrollo económico regional, que beneficie a la población objetivo a través de organizaciones de la sociedad civil conformadas como Agencias de Desarrollo Local.

caso, autorización del Titular de la Unidad Administrativa Responsable de la Operación del Programa. Idem, pág. 16.

Integración Productiva: Apoya a las actividades productivas de organizaciones de productores, con presencia e impacto en una o varias microrregiones que participen, o que se proponen participar, en más de un tramo de la cadena productiva de su actividad preponderante.

Ahorrando Contigo: Ofrece apoyos para la adquisición de activos productivos y familiares mediante un esquema de ahorro corresponsable continuo, durante un periodo predeterminado.

Crédito Social: Apoyos destinados a personas, unidades familiares, grupos sociales y organizaciones productivas en zonas rurales, para el desarrollo de proyectos productivos. En esta modalidad y las modalidades de Crédito Productivo para Mujeres y de Integración Productiva, depositarán sus recuperaciones en una subcuenta especial dentro de la cuenta de Patrimonio de la entidad de ahorro y crédito popular de su elección con el siguiente nombre “Recuperaciones del Programa Opciones Productivas”, o bien constituirán una EACP local conforme a la legislación aplicable. Para estas modalidades de apoyo, en cada caso, el programa de recuperaciones (calendario y montos, incluidos los respectivos intereses), se calcula conforme a las necesidades y capacidades de pago de cada proyecto, sin rebasar los plazos máximos señalados en cada modalidad.

Para finalizar el presente capítulo es necesario establecer una serie de reflexiones que permitan aclarar la problemática de mantener el sistema de evaluación externa actual, cuando:

1. Los programas tienen una cobertura entre estados y zonas geográficas muy diversas entre sí, incongruente con la implantación de un modelo de evaluación externa con indicadores homologados, lo que nos obliga a repensar la conveniencia de ésta característica.

2. La estructura de cada programa tiene vertientes de acción y modalidades de apoyo diversas, además, que dentro de su población objetivo hay grupos claramente diferenciados lo que obliga a una clasificación de muestras o submuestras de acuerdo a grupo de la población objetivo o por vertiente de acción para obtener una información más confiable.

3. La mayoría de los indicadores de resultados utilizados para la evaluación interna, descritos en las reglas de operación, son sólo indicadores de cobertura, convirtiendo de forma implícita el éxito de un programa en el número de población atendida, de proyectos logrados y zonas cubiertas.

4. La participación de los beneficiarios se limita únicamente al control de recursos y vigilancia del cumplimiento de normas, dejando de lado su intervención en el diseño y readecuación de los programas, en la evaluación externa final.

5. Aunque el enfoque de evaluación contiene elementos de un método clínico, mantienen la principal deficiencia del enfoque descriptivo ya que se considera la operación del programa de forma aislada a la centralización de la SEDESOL.

En tales circunstancias la aplicación del muestreo no es representativo y es insuficiente para calcular las diferentes variables relacionadas con el impacto de los programas. Los mecanismos de recolección de información deben ser lo más representativo posible de acuerdo con las regiones cubiertas y población objetivo de cada programa.

CAPÍTULO III:

CONSECUENCIAS EN LA CONSTRUCCIÓN Y MEDICIÓN DE INDICADORES DE IMPACTO.

3.1. Beneficios Derivados de las Reglas de Operación y la Evaluación Externa.

Es necesario reconocer y mencionar que desde la aparición de las reglas de operación de los programas que administran subsidios, y con ellas, de la obligación de la evaluación externa, su forma de operar se hizo más transparente y rápida, además, al establecer los requisitos y criterios de selección para la población objetivo y zonas de cobertura, se aseguró prioridad para los habitantes con menores ingresos de las zonas marginadas en la distribución de los recursos. A partir de éstas exigencias, comenzaron a elaborarse un padrón de beneficiarios por programa y uno general con la unión de la información de todos, en la mayoría de los casos esto produjo inmediatamente el inicio de un proceso de depuración de los beneficiarios que no cumplen con los requerimientos y modificaciones en la cobertura geográfica.

Los programas tuvieron que encuadrarse en el nuevo marco normativo que significaron las reglas de operación, ya que durante mucho tiempo no existió regulación al respecto, los recursos se ejercían sin reglas que indicaran específicamente el tipo de requisitos a respetar, por lo que el proceso aún no está terminado. Sin embargo, hasta el momento, las modificaciones se traducen en una mejor distribución y utilización de los recursos, ya que al depurar los primeros padrones, se trasladaron esos recursos a zonas más empobrecidas o la inclusión de nuevos grupos de población como es el caso del modificado padrón del programa de abasto social de leche,¹¹⁴ y en el caso de los programas

¹¹⁴ Al padrón del programa se le agregaron los siguientes grupos poblacionales desde la aparición de las reglas de operación.

- Mujeres de 45 a 59 años.
- Enfermos crónicos y personas con discapacidad mayores de 12 años.
- Adultos de 60 o más años.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY CAMPUS CIUDAD DE MÉXICO, Centro de Estudios Estratégicos: *Evaluación de Resultados del Programa de Abasto Social de Leche, a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. ,Reporte final del periodo enero-diciembre de 2003*, México, D. F., Marzo de 2004, pág. 14.

administrados por entidades para estatales, se destinaron mayores recursos para el saneamiento de finanzas como sucedió en LICONSA.¹¹⁵

La obtención de esta información permite llevar un control del número de beneficiarios en el ámbito estatal y municipal, por grupo específico dentro del padrón. Además, acorde con la estructura del reporte final evaluativo, la información relacionada con el apego a las reglas de operación y la aplicación de sus modificaciones, sirvió, en algunos casos, como en el programa Desarrollo Local, para la creación de otra modalidad denominada identidad jurídica, para atender la situación legal de los habitantes de las microrregiones que impedían el pleno ejercicio de sus derechos.

También sirve para detectar fallas operativas, en la distribución de los recursos, en la cobertura, en la coordinación inter e intrainstitucional y se establece recomendaciones para mejorar esas fallas, a través de un escenario prospectivo donde se proponen cambios, se monitorea la adecuación a las reglas de operación. Como ejemplo, baste mencionar dos conclusiones de la evaluación externa del programa de Abasto Social a cargo de Diconsa.

“El bajo nivel educativo y de capacitación de quienes tienen a su cargo las tiendas DICONSA ha sido un factor relevante para el cierre de tiendas comunitarias, debido a la mala administración que realizan, lo que se confirma al saber que cerca de la mitad de los encargados no lleva un registro consistente de las operaciones de sus respectivas tiendas. Además, alrededor del 50% de los encargados de tiendas no conocen el manual de operación de estas unidades, y una parte importante de quienes dicen conocerlo no cuentan con uno a la mano.

¹¹⁵ El análisis de la situación financiera de Liconsa señala que, al 31 de diciembre de 2003, el total del activo presentó una disminución de 149.2 millones de pesos, equivalente al 5.8% respecto a igual fecha de 2002, mientras que el pasivo total se ubicó en 328.3 millones de pesos, monto inferior en 48.7% al registrado al 31 de diciembre de 2002. De esta manera, el capital contable de la entidad cerró en 2 mil 114 millones de pesos, lo que comparado con los 1 mil 952 millones registrados al cierre del año 2002, denota un comportamiento favorable y permitió eliminar la quiebra técnica. Idem, pág. 283.

De ésta forma, una cuarta parte de los almacenes rurales de la empresa tiene problemas de incumplimiento de pago de las tiendas que abastecen “. ¹¹⁶

“Más de la mitad de las tiendas se ubican en localidades que no cumplen con los criterios poblacionales señalados en las Reglas de Operación, lo cual se explica principalmente porque estas tiendas se instalaron cuando la normatividad lo permitía y porque en algún tiempo no se contaba con Reglas de Operación.“. ¹¹⁷

El subejercicio disminuyó de 2002 a 2003 hasta alcanzar un nivel, cerca del 6% para el total de la SEDESOL en la ejecución, de acuerdo con el presupuesto original, como se ve en el cuadro 3.1 cumpliendo con los objetivos de racionalización y maximización de recursos, además de que se comenzaron a crear indicadores de costo beneficio de la operación de los programas, que buscan “conocer la eficiencia del Programa de Desarrollo Local, medido con relación al costo de operación por hacer llegar un peso a los beneficiarios”¹¹⁸. Por otra parte, aunque no existe un apartado dentro de la información a obtenerse en la evaluación externa y ni en el control interno sobre cómo medir el uso político de los programas, cabe mencionar que se reguló la obligación de informar al beneficiario que no es condición el apoyo político a un partido para recibir los subsidios y la aparición de la denuncia popular en la LGDS.

Cuadro 3.1 Subejercicio de la SEDESOL 2002-2003

	Presupuesto Desarrollo Social y Humano 2002	Presupuesto Desarrollo Social y Humano 2003
Original	18,593,599.6	19,054,642.0
Modificado	17,721,544.4	18,372,388.6
Ejercido	17,249,177.0	17,887.405.8
% de ejecución de		

¹¹⁶ FACULTAD DE ECONOMÍA, UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO: *Informe final de la evaluación externa del programa Abasto Alimentario DICONSA para el ejercicio fiscal 2003*, México, SEDESOL, 2004, pág. 283.

¹¹⁷ Idem, pág. 284

¹¹⁸ INFORME FINAL DE LA EVALUACIÓN EXTERNA DEL PROGRAMA DESARROLLO LOCAL PARA EL EJERCICIO FISCAL 2003, México, SEDESOL, 2004, pág. 35.

CONSECUENCIAS EN LA MEDICIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DE IMPACTO

acuerdo con el presupuesto original	92.8%	93,9%
% de ejecución de acuerdo con el presupuesto modificado	97.3%	97.4%

Fuente: Elaboración Propia, con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2002,2003, en shcp.sse,gob, mx.

Por otra parte, debido a su marco normativo, donde se establece que la evaluación deberá verificar el apego a las reglas de operación, el modelo mantiene el principal defecto del enfoque descriptivo al no relacionar consecuencias del programa con el modo operacional de la SEDESOL y de los organismos descentralizados, según sea el caso, liberándolas de cierta responsabilidad. Se limita a proponer reformas a las reglas de operación y carece de un marco normativo que asegure que dichas propuestas se conviertan en mejoras institucionales.

Debido a que en el acuerdo de requisitos mínimos se establece que el financiamiento del proceso corresponde a la misma institución encargada del programa y que su adjudicación se realizará a través de una licitación pública, la evaluación es coordinada y diseñada por áreas adscritas a las dependencias y entidades publicas que administran los programas de desarrollo social, en el caso de los que son responsabilidad de SEDESOL, es tarea de la Dirección General de Evaluación y Medición de Programas Sociales, que a través de los términos de referencia establece los requisitos técnicos (donde se incluye el diseño muestral requerido) y legales, diseña y organiza el proceso de evaluación, siendo entonces que el termino externa, sólo se entiende como la contratación de una organización independiente de la institución para realizar un trabajo previamente diseñado, como lo demuestra la siguiente cita

“La metodología de evaluación utilizada fue diseñada por REDCO. S.C.. coordinada por la Dirección de Evaluación de Programas Sociales, conforme a lo

establecido en los Términos de Referencia emitidos por la SEDESOL.”¹¹⁹ Lo que cuestiona la imparcialidad y objetividad del proceso. Cabe mencionar que en mi estancia en la dirección, dos de cuatro licitaciones se eligieron por adjudicación directa entre ellos el Fonart, debido a deficiencias en las propuestas técnicas.

Al financiar y coordinar la SEDESOL su propia evaluación, se vuelve juez y parte, pues aún basado en lo exigido en el presupuesto de egresos y en el acuerdo de requisitos mínimos, ella establece cómo medir las variables exigidas, acorde con sus limitaciones de presupuesto, exigiendo muestras poco representativas técnicamente justificadas, que como es evidente no reflejarán los resultados de la cobertura nacional y población objetivo atendida por los programas.

Esta característica se mantendrá con la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social ya que su titular será el secretario de SEDESOL lo que cuestionaría el grado de objetividad en la evaluación de los programas a cargo de su institución, y lo colocaría con ciertas ventajas de descalificación frente a otras instituciones.

Derivado de su marco normativo, el modelo de evaluación de impacto se moldeó y adquirió características centralistas para evaluar programas con una cobertura nacional, lo que impide la inclusión de indicadores en el ámbito local, la participación de que instituciones, investigadores locales y grupos de beneficiarios en el proceso, desaprovechando el conocimiento de su entorno y favorece la determinación central de una serie de índices que tal vez de medirse a nivel local resultaría más benéfico para el diseño de programas acorde a las necesidades locales. Así, los resultados obtenidos son homologados para diversos estados desconociendo con ello los efectos conseguidos en cada comunidad y la dinámica que adquiere el programa en cada localidad.

¹¹⁹ RED CONSULTORES NACIONALES S.C.: *Cuarto Informe de la evaluación externa del programa Iniciativa Ciudadana 3 x 1 del ejercicio fiscal 2003*, México, 2004, pág. 24.

Es importante recordar que la determinación de indicadores en el nivel central puede desembocar en una manipulación de recursos, por ejemplo la distribución de las aportaciones y transferencias a los estados, y en un atraso de la cultura evaluativa a nivel local. La evaluación nacional debe entenderse como un proceso de obtención de indicadores a nivel estatal y municipal, con el fin de diseñar mejores programas, detectando errores y corrigiéndolos al igual que detectar aciertos y multiplicarlos. Y aunque se desconoce hasta ahora la estructura y forma de operar del Consejo Nacional de Evaluación, todo parece indicar que la operación central del sistema se mantendrá, pues tendrá su sede en el Distrito Federal.

3.2. Deficiencias Ocasionadas por el Marco Normativo.

En este apartado se analiza y cuestiona el uso de muestras poco representativas para determinar el impacto de un programa, todo ello derivado del marco normativo, además de revisar algunas de sus consecuencias, como lo es la homologación de indicadores para una serie de localidades muy diversas entre sí, lo que evidentemente impide conocer el impacto real de un programa en cada región donde aplica.

3.2.1. Homologación de Indicadores y Generalización del Impacto del Programa.

De igual forma, la centralización de la evaluación externa deriva en la utilización de diseños muestrales propuestos por la institución, que de acuerdo con sus presupuestos son poco representativos, basados en la estratificación a nivel nacional justificado únicamente por la situación geográfica para determinar el impacto de un programa, un claro ejemplo de ello es el proceso valuativo del programa Desarrollo Local, (Microrregiones), del ejercicio fiscal 2003.

Donde se pueden evidenciar los errores de homologación de indicadores, de la medición de los efectos para estados y regiones muy diversas, de exclusión de las zonas con mayor nivel de marginación lo que da como resultado información poco representativa y confiable para realizar un diagnóstico nacional de un programa. En el tipo de muestreo utilizado no se toman en cuenta las diferencias socioeconómicas, culturales de cada estado, y la visión acerca del desarrollo social, según la siguiente descripción, se utilizó:

“Un muestreo estratificado y por conglomerados monoetápico. La estratificación se llevará a cabo por Región y los conglomerados estarán formados por las Microrregiones. En el caso de la estratificación obedece a la homogeneidad geográfica de los estados que las conforman. En cambio, los conglomerados obedecen más al tema de heterogeneidad de programas en las microrregiones”¹²⁰.

Al agrupar a la población nacional en estratos, la determinación del tamaño de la muestra pasa a segundo término ya que no importa el método que se utilice sea por conglomerados o una nueva estratificación, es improbable que incluya a un número importante de localidades de cada estado, por lo contrario técnicamente bajo este muestreo se justifica el uso de una muestra pequeña, siendo muy probable que existan resultados generalizados para un estado con base en pocas encuestas levantadas en un par de localidades de uno o dos municipios, pues al buscar un tamaño óptimo de la muestra se busca ahorrar recursos, por lo que será, lo más pequeña posible, técnicamente justificada.

Es importante mencionar que, según las técnicas de muestreo, es condición para convertir a grupos poblacionales grandes en estratos, una gran similitud en varias variables de interés a medir, característica de la que no puede presumirse al agrupar estados, debido a que sí bien geográficamente están unidos, tienen diferencias muy significativas social, económica y culturalmente, que los hacen

¹²⁰ ANEXO DISEÑO MUESTRAL DEL INFORME FINAL DE LA EVALUACIÓN EXTERNA DEL PROGRAMA DESARROLLO LOCAL PARA EL EJERCICIO FISCAL 2003, México SEDESOL, Abril 2004, pág. 1.

tener necesidades distintas y una visión diferente acerca del desarrollo, entre cada uno y aún internamente, ésta deficiencia se piensa solucionar con la utilización de un método por conglomerados donde se reconoce la heterogeneidad de cada microrregión, como lo establece el diseño muestral del programa Desarrollo Local.

Sin embargo, su uso implica la elección de un mayor número de conglomerados muy similares entre sí, que serían las microrregiones que contienen menor número de municipios, de los cuáles bastarían una o pocas entrevistas de cada uno y en conjunto se lograría una muestra con buena representación, en contra parte, se elige un menor número de microrregiones internamente heterogéneas pues se necesitaría un número mayor de encuestas de cada conglomerado para inferir resultados para el estrato, por lo que, si bien se reconocen las diferencias entre microrregiones, al organizar la muestra, éstas no se respetan al inferir las conclusiones para las localidades.

Se asume que el programa opera de forma idéntica en comunidades diversas, no se reconoce que adquiere diferentes dinámicas en diversas regiones. Sin embargo, el uso de conglomerados puede justificarse y se adapta perfectamente al sistema de evaluación centralista homologando los resultados, según sea el caso para todos los municipios que integran la microrregión, en conjunto para todas las microrregiones que integran al estado y para el número de estados que forman el estrato.

3.2.2. Poca Representatividad de los Indicadores.

La estratificación nacional, en el caso de desarrollo local, que en términos más sencillos, fue una división en 5 regiones (estratos), noroeste, noreste, sureste, centro y occidente, agrupa en cada uno a los siguientes Estados de acuerdo a su ubicación geográfica:

Cuadro 3.2 División en Estratos para la Evaluación del Programa

Región	Estados
Centro	Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Tlaxcala.
Occidente	Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí, Aguascalientes.
Noroeste	Sinaloa, Sonora, Baja California, Chihuahua, Durango.
Noreste	Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas.
Sureste	Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Yucatán, Veracruz.

Fuente: Anexo del diseño muestral del informe final de la evaluación externa del Programa Desarrollo Local para el ejercicio fiscal 2003, México, SEDESOL, abril 2004. pág. 2.

Para demostrar la forma de homologar los indicadores en cada estrato basta con analizar la estructura de la muestra del estrato o región centro, lo que también permitirá observar la determinación de resultados por estado, microrregión e inclusive por municipio. Y es que de acuerdo con la técnica de conglomerados, en grupos poblacionales homogéneos basta con tomar muestras pequeñas e inclusive tomar una sola persona en los homogéneos internamente y tomar submuestras mayores de aquellos con mayor grado de heterogeneidad, por lo que resulta sencillo tomar un mayor número de conglomerados homogéneos y tener una muestra más pequeña técnicamente justificada.

Por lo que no es sorpresa que el muestreo soporte su información con base en las microrregiones más pequeñas, dejando con una menor representación a las que aglomeran un número mayor de municipios, de ésta forma, los resultados son poco representativos y confiables. El tamaño de la submuestra para Hidalgo, que cuenta con un total de 12 microregiones que agrupan 43 municipios, de la cuál se infirieron resultados para el estado, fue de 58 entrevistas dispersas en cuatro localidades de 4 municipios diferentes; lo que difícilmente puede ayudar a determinar el impacto comunitario del programa en el estado, pensando en que aún una cuarta parte del resto de los municipios no incluidos, pueden dar deducciones distintas, e inclusive opuestos, con mayor representatividad.

Cuadro 3.3. Número de Encuestas por Microrregión en Hidalgo

Localidad	Municipio	Microrregión	Total de Municipios en la Microrregión	Número de personas encuestadas
Tianguistenco	Tianguistenco	Zacualtipan	2	12
Cerritos	Ixmiquilpan	Ixmiquilpan	4	8
Cochotla	Atlapexco	Huejutla	7	22
Huehuetla	Huehuetla	Tenango de Doria	6	16

Fuente: Elaboración propia, con base en el Anexo del diseño muestral del informe final de la evaluación externa del Programa Desarrollo Local para el ejercicio fiscal 2003, México, SEDESOL, abril 2004.

Para el Estado de México que cuenta con un total de 7 microrregiones que agrupan 32 municipios determinaron resultados con base en la información dada de 58 habitantes distribuidos en 5 localidades diferentes.

Cuadro 3 .4. Número de Encuestas por Microrregión en Edomex.

Localidad	Municipio	Microrregión	Total de Municipios en la Microrregión	Número de personas encuestadas
Santa Mónica	Oculan	VII	1	12
Zumpahuacan	Zumpahuacan	VI	1	13
Santa Clara de Juárez	Morelos	II	6	23
San Martinejido	Aculco	I	3	11
Sn Pedro Limon	Tlatlaya	IV	6	9

Fuente: Elaboración propia, con base en el Anexo del diseño muestral del informe final de la evaluación externa del Programa Desarrollo Local para el ejercicio fiscal 2003, México, SEDESOL, abril 2004.

Para el Estado de Morelos de un total de 3 microrregiones que agrupan 3 municipios, la submuestra fue la mayor que las anteriores con 67 encuestas:

Cuadro 3.5. Número de Encuestas por Microrregión en Morelos

Localidad	Municipio	Microrregión	Total de Municipios en la Microrregión	Número de personas encuestadas
Ocuituco	Ocuituco	Ocuituco	1	27
Temoac	Temoac	Temoac	1	20
Felipe Neri (Cuatupec)	Tlanepantla	Tlanepantla	1	20

Elaboración Propia, misma fuente.

Cabe mencionar que para el estado de Puebla, que contiene el mayor número de microrregiones con un total de 14 que agrupan 154 municipios, se realizó la submuestra menor con 21 entrevistas.

Cuadro 3.6. Número de Encuestas por Microrregión en Puebla

Localidad	Municipio	Microrregión	Total de Municipios en la Microrregión	Número de personas encuestadas
Huitzilan	Huitzilan de Sedán	Neoriental 1	11	12
Tepetlacolco	Tlacotepec de Benito Juárez	Miuxteca 3	22	9

Elaboración propia, misma fuente.

Para Tlaxcala con un total de 3 microrregiones que agrupan 4 municipios se realizó una submuestra de 38.

Cuadro 3.7. Número de Encuestas por Microrregión en Tlaxcala

Localidad	Municipio	Microrregión	Total de Municipios en la Microrregión	Número de personas encuestadas
Gustavo Díaz Ordaz	Emiliano Zapata	Emiliano Zapata	1	7

CONSECUENCIAS EN LA MEDICIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DE IMPACTO

Altzayanca	Altzayanca	Altzayanca- Terrenate	2	24
San Francisco Mitepec	Espadita	Espadita	1	7

Elaboración propia, misma fuente.

Lo que da un total de 253 encuestas para determinar el impacto de la región centro que tiene un total de 39 microrregiones que agrupan 236 municipios, los resultados de un modelo de evaluación como éste enfoca la confianza en la comparación entre el grupo beneficiario y el grupo testigo, de donde se puede establecer hasta cierto punto, los efectos positivos y negativos de un programa, pero descuida el grado de representatividad de los resultados.

El estado con mayor numero de microrregiones, Puebla, tiene la submuestra menor y el estado con menor número de municipios Morelos tiene la más alta. Bajo estas condiciones es difícil realizar diagnósticos confiables y nunca se conocerá con certeza el impacto comunitario estatal y la dinámica que adquirió el programa en cada región, pues lo mismo ocurre en cada estrato.

A nivel nacional, puede ocurrir, como se muestra en la columna derecha del cuadro 3.11, que el impacto se determine con un número mayor de encuestas de una región, en este caso 478 de la región sureste que representan el 44.88% del total de las entrevistas y aunque se reconoce que es la región con más beneficiarios con 739,472 y donde se ubican el mayor número de estados con índices de muy alta marginación, ello da como consecuencia que el resultado del impacto tanto en el ámbito estatal, regional y nacional, sea determinado por los resultados de una región y dentro de ella de un sólo estado, con la posibilidad de clasificar programas con efecto positivo o negativo, de acuerdo con las conclusiones obtenidas en el municipio, en el estado o en la región con mayor numero de entrevistas sin la posibilidad de obtener resultados representativos por cada una de las entidades federativas.

3.2.3. Exclusión y Desconocimiento del Gobierno de los Efectos en las Zonas con Mayores Índices de Marginación.

Es importante recalcar, que desde el principio se señala en el anexo del diseño muestral de la evaluación, una depuración de las localidades con difícil acceso o inaccesibles que según el mismo documento, son aquellas localidades que se encuentren a una distancia de más de 2 horas caminando, para descartarlas de la cobertura de la muestra, la que quedó con el siguiente porcentaje de representatividad:

Cuadro 3.8. Nivel de Representación de la Muestra

Región	Población	s/datos	Difícil acceso	Total Depurado	% Repres
Centro	331,538	17,198	16,744	297,596	90%
Occidente	26,554	5,473	8,157	12,924	49%
Noroeste	214,986	38,879	37,791	138,316	64%
Noreste	296,114	12,898	40,491	242,725	82%
Sureste	739,472	73,376	103,444	562,652	76%
Total	1'608,664	147,824	206,627	1'254,213	78%

Fuente: Anexo del diseño muestral del informe final de la evaluación externa del Programa Desarrollo Local para el ejercicio fiscal 2003, México, SEDESOL, abril 2004.

Lo que establece una representación del 78% del total de la población objetivo, sin embargo, existen regiones con un nivel de representación del 49% como es la de occidente, lo que sumado al nivel de representación derivado de la estratificación, da como resultado, que las conclusiones inferidas de la información obtenida no reflejen realmente la realidad nacional. Lo preocupante resulta de reconocer que son en estas regiones, por tener el mayor nivel de marginación, las que deben determinar el impacto del programa y, sin embargo, desde el primer momento, antes de diseñar la muestra, son excluidas debido a los gastos de acceso que implica cubrirlas.

Bajo esta misma lógica, la probabilidad de que todas las microrregiones sean elegidas desaparece convirtiéndose en un muestreo no aleatorio, además que se elegirán aquellas de fácil acceso que son las de menor marginación y de las cuáles se puede obtener resultados más favorables. Lo que puede desembocar en el diseño de informes complacientes para la institución encargada de administrar el programa. A partir de este filtrado se estableció el número de microrregiones por estrato, con el siguiente resultado:

Cuadro 3.9. Número de Microrregiones en la Muestra por Estrato

Región	Microrregiones	Población
Centro	37	297,596
Occidente	8	12,924
Noroeste	20	138,316
Noreste	43	242,725
Sureste	120	562,652
Total	228	1'254,213

Fuente: Anexo metodológico del informe final de la evaluación externa del Programa Desarrollo Local para el ejercicio fiscal 2003, México, SEDESOL, abril 2004.

El paso siguiente fue la realización de la muestra para determinar el número de microrregiones, por conglomerados, lo que implicó dos depuraciones más, ya que después de la determinación del total de conglomerados, se aplica la misma fórmula para establecer el número de habitantes por conglomerados que serían entrevistados,¹²¹ como se muestra en el siguiente cuadro:

¹²¹ Con las siguientes formula

$$n' = \frac{z^2 * p * (1 - p)}{e^2}$$

luego,

$$n = \frac{n'}{1 + n'/N}$$

donde:

N	Número total de microrregiones = 228
n	Número de unidades en la muestra total.
z	Área bajo la curva normal = 1.96

Cuadro 3.10 Designación del Número de Habitantes a Entrevistar

PRIMERA ETAPA Para determinar el numero de microrregiones	SEGUNDA ETAPA Para determinar el numero de habitantes
$n' = \frac{1.96^2 * 0.5 * 0.5}{0.03^2} = 1,067.$ $n = \frac{1,067}{1 + \frac{1,067}{228}} = 171$	$n' = \frac{1.96^2 * 0.5 * 0.5}{0.03^2} = 1,067.$ $n = \frac{1,067}{1 + \frac{1,067}{1'254,213}} = 1,065$

Elaboración propia, misma fuente.

El resultado fue 171 microrregiones y 1065 entrevistas para distribuirse en las primeras. Posteriormente, se hizo la distribución de las microrregiones proporcionalmente en los estratos previamente definidos con la siguiente fórmula:

$$f = \frac{n_k}{N}$$

e	Error estándar= 0.03
p	Probabilidad de ocurrencia.=0.50
q	1-p = 0.50

Idem. pág. 3.

CUADRO 3.11 Distribución de Microrregiones y Habitantes a Entrevistar por Estrato

PRIMERA ETAPA				SEGUNDA ETAPA			
Distribución de microrregiones por estrato				Distribución de habitantes por microrregion			
Donde n_k = es el número de microrregiones por estrato, y N es el total de microrregiones				Donde n_k = Población de cada región, y N es el total de la población.			
Región	Microrregiones	f	n_h	Región	Población	f	n_h
Centro	37	0.16	30	Centro	297,596	0.24	253
Occidente	8	0.04	1	Occidente	12,924	0.01	11
Noroeste	20	0.09	10	Noroeste	138,316	0.11	117
Noreste	43	0.19	34	Noreste	242,725	0.19	206
Sureste	120	0.52	96	Sureste	562,652	0.45	478
Total	228	1.00	171	Total	1'254,213	1.00	1,065

Elaboración propia, misma fuente.

Como se puede ver en la depuración final, el impacto del programa se determina con el .0662% del total de la población atendida en el supuesto estrato o en los cinco estados. Para la región de occidente se determinó a partir de una sola microrregión y con 11 entrevistas, además 44.88% de las entrevistas pertenecen a una misma región, la sureste, y dentro de cada estrato, como se vio en la descripción del región centro, existe poca representatividad, lo que deriva en una muestra excluyente y poco representativa, donde, desde el principio quedan excluidos estados y las microrregiones con mayor nivel de marginación, siendo una consecuencia de ello, que se desconozca el impacto real del programa en la mayoría de las comunidades.

3.2.4. Desconocimiento Gubernamental del Impacto por Modalidad y Tipo de Apoyo

Las complejidades estructurales de cada programa, obligan a utilizar submuestra representativas en cada modalidad para conocer su impacto de forma confiable, sin embargo, tal como opera el actual sistema de evaluación, esto resulta muy costoso, como lo demuestra el informe final del programa Opciones Productivas en 2003, donde se excluyeron tres modalidades, para el resto que se incluyeron se elaboró una submuestra reducida.

Dándose el caso, por ejemplo, de determinar el impacto de la modalidad crédito social en Oaxaca con base en el análisis de dos proyectos, donde tuvo un total de 50 proyectos. Debido a que, la estratificación es nacional, es imposible que con base en una muestra conozcamos la utilización de los mínimos requeridos para que cada modalidad funcione o cumpla su propósito.

En la evaluación externa de 2003 las 4 modalidades incluidas fueron: Apoyo a la Palabra, Crédito Social. Crédito Productivo para Mujeres, Acompañamiento y Formación Empresarial, la muestra fue determinada por el número de proyectos aprobados. De igual forma, como el diseño muestral de microrregiones, se realizó una estratificación a nivel nacional, con mayor heterogeneidad entre cada estrato, pues sólo se crearon tres, Norte, Centro y Sur, que agrupan a un número mayor de estados, de donde, se obtuvo un nivel menor de representación ya que, únicamente participaron en la muestra 9 de los 31 estados, 480 proyectos de un total de 21,135 en las 4 modalidades referidas, justificado según el anexo metodológico de la evaluación de la siguiente forma:

“Para garantizar una adecuada representación geográfica de las entidades federativas en muestra y lograr mayor eficiencia estadística, se definieron 3

regiones en calidad de estratos: **Norte, Centro y Sur**. Las regiones presentan números totales de proyectos similares, con lo cual se logra equilibrio”.¹²²

Cuadro 3.12. DIVISIÓN REGIONAL

Norte	Centro	Sur
AGUASCALIENTES	COLIMA	CAMPECHE
BAJA CALIFORNIA	GUANAJUATO	CHIAPAS
BAJA CALIFORNIA SUR	HIDALGO	GUERRERO
COAHUILA	JALISCO	OAXACA
CHIHUAHUA	MÉXICO	QUINTANA ROO
DURANGO	MICHOACAN	TABASCO
NAYARIT	MORELOS	VERACRUZ
NUEVO LEON	PUEBLA	YUCATÁN
SAN LUIS POTOSI	QUERETARO	
SINALOA	TLAXCALA	
SONORA		
TAMAULIPAS		
ZACATECAS		

Fuente: Red para el desarrollo Sostenible de México A.C., Anexo 3.B Diseño y Selección de muestra del informe final de la evaluación externa del programa Opciones Productivas 2003, México, SEDESOL, abril 2004.

Cuadro 3.13. PROGRAMA DE OPCIONES PRODUCTIVAS PROYECTOS POR REGION Y SUBPROGRAMA

REGION	APOYOS A LA PALABRA	ACOMPANAMIENTO Y FORMACION EMPRESARIAL	CREDITO SOCIAL	CREDITO PRODUCTIVO PARA MUJERES	Total
Norte	5,156	533	1,099	224	7,012
	73.5%	7.6%	15.7%	3.2%	100.0%
Centro	3,167	307	2,597	490	6,561

¹²² RED PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE MÉXICO A.C.: Anexo 3.B Diseño y Selección de muestra del informe final de la evaluación externa del programa Opciones Productivas 2003, México, SEDESOL, abril 2004, pág. 2.

CONSECUENCIAS EN LA MEDICIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DE IMPACTO

	48.3%	4.7%	39.6%	7.5%	100.0%
Sur	3,231	1,636	1,724	971	7,562
	42.7%	21.6%	22.8%	12.8%	100.0%
Total Nacional	11,554	2,476	5,420	1,685	21,135
	54.7%	11.7%	25.6%	8.0%	100.0%

Fuente: Red para el desarrollo Sostenible de México A.C.,. Anexo 3.B Diseño y Selección de muestra”, del informe final de la evaluación externa del programa Opciones Productivas 2003, México, SEDESOL, abril 2004.

En la primera etapa de muestreo, se eligieron tres entidades, en forma proporcional al numero total de proyectos por estrato, con el siguiente resultado:

Cuadro 3.14. Entidades Elegidas de Forma Proporcional

Norte	Centro	Sur
Coahuila	Colima	Campeche
Sinaloa	Michoacán	Chiapas
San Luis Potosí	Puebla	Oaxaca

Elaboración propia, misma Fuente.

Así, no importando el diseño y tamaño de la muestra, es imposible que incluya localidades de otros estados, dejando fuera a Hidalgo en la región centro el cuál fue el estado con mayor número de proyectos en la modalidad Apoyo a la Palabra con 988, o Querétaro con 443, en el estrato norte, se deja fuera a Durango con un total de 1002 proyectos por las 4 modalidades, y es que se toma como referencia el número total de proyectos sumados de las cuatro modalidades por lo que ocurre lo mismo en cada estrato, lo que convierte a la información obtenida en poco confiable para realizar un diagnostico y determinar el impacto por modalidad y por estado.

Segunda Etapa de Muestreo.

En las entidades seleccionadas se eligieron municipios con probabilidad proporcional al número de proyectos en cada uno de ellos.¹²³ El procedimiento de selección fue análogo al empleado en la selección de entidades.

$$\frac{n_{hi}N_{hij}}{N_{hi}}$$

Donde:

n_{hi} es el tamaño de muestra de municipios en la entidad i del estrato h

N_{hij} es el total de proyectos en el municipio j de la entidad i del estrato h

N_{hi} es el total de proyectos en la entidad i del estrato h

En la tercera etapa de muestreo, se seleccionaron proyectos mediante muestreo aleatorio sin reemplazo en las k (4) modalidades consideradas.¹²⁴ El tamaño final

¹²³ El número de municipios en la muestra, en cada entidad es variable de acuerdo con las características de la división municipal y la distribución de proyectos. El número osciló de 5 a 9 municipios en muestra. Idem, pág. 2.

¹²⁴ El tamaño de muestra se calculó con la siguiente fórmula:

$$n = \frac{Z_{1-\alpha/2}^2 P(1-P)}{d^2(1-TNR)}$$

Donde

Z = 1.96 Coeficiente de confianza correspondiente a 95%.

P = 0.5 Valor que maximiza la varianza del estimador de proporciones.

d = 0.05 Precisión deseada en la estimación de proporciones (se uso una precisión de 5 % que es mas conservadora que el 10 % propuesto en los Términos de Referencia para prevenir el efecto de diseño por aglomeración).

TNR = 0.17 Tasa de no respuesta esperada. Idem, pág. 3.

de muestra calculado es $n = 462$ entrevistas. En la asignación planeada por estrato este número se amplió ligeramente a 480.

Asignación de Muestra por Entidad.

De acuerdo con lo mencionado, se seleccionan 480 proyectos cuya distribución por entidad federativa en muestra y modalidad de subprograma se resume en el cuadro 3.15. El tamaño de muestra por tipo de subprograma no es proporcional a nivel nacional lo que en algunas modalidades la hace poco representativas como es el caso de Apoyo a la Palabra y Crédito Social, lo anterior se puede observar si comparamos el porcentaje de cada modalidad en la muestra con los porcentajes del cuadro 3.13.

La evaluación tampoco cuestiona por qué una modalidad tuvo mayor demanda que en otras, dando como consecuencia en el análisis prospectivo, el desconocimiento de qué tipo de estrategias es necesario fortalecer en cada región. Pasando por alto esta situación, se iguala el número de proyectos de la modalidad que tuvo menor cantidad de apoyos, con el que tuvo mayor cantidad, situación que desvirtúa la dinámica que adquirió la estrategia en cada estado.

Cuadro 3.15. Número de Proyectos evaluados por Modalidad y Estrato

Región	Entidad	APOYOS A LA PALABRA	ACOMPANAMIENTO Y FORMACION EMPRESARIAL	CREDITO SOCIAL	CREDITO PRODUCTIVO PARA MUJERES	Total
Centro	COLIMA	2	11	26		39
Centro	MICHOACAN	2		28	19	49
Centro	PUEBLA	16	3	14	4	37
Norte	COAHUILA		10	5	7	22
Norte	SAN LUIS POTOSI	35		6	2	43
Norte	SINALOA	24	8	5	2	39
Sur	CAMPECHE	15		11	23	49
Sur	CHIAPAS	40	88	23	39	190

CONSECUENCIAS EN LA MEDICIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DE IMPACTO

Sur	OAXACA	6		2	4	12
	Total de Muestra	140	120	120	100	480
		30%	25%	25%	20%	100%

Fuente: Red para el desarrollo Sostenible de México A.C., Anexo 3.B Diseño y Selección de muestra, del informe final de la evaluación externa del programa Opciones Productivas 2003, México, SEDESOL, abril 2004.

En la muestra final se pretende inferir el impacto del programa con base en el 2.27%, del total de proyectos aprobados en los 4 subprogramas, en el caso de Apoyo a la Palabra la muestra sólo incluyo el 1.2% del total, en la modalidad de Acompañamiento y Formación Empresarial represento sólo el 5%, para la modalidad Crédito Social, sólo el 2.3% y para Crédito Productivo para Mujeres el 6%, además en la primer etapa se dejan fuera a los estados más pequeños.

Para los siguiente programas, baste mencionar su compleja estructura para demostrar que siguiendo las técnicas mencionadas, difícilmente se conocerá su impacto real por estado y por modalidad y no se conocerá qué tipo de estrategias es necesario fortalecer por localidad. Así, para obtener una evaluación confiable es conveniente organizar el diseño muestral a nivel estatal, donde opera el programa, y submuestras para cada modalidad en cada estado con lo que se obtendrá información más confiable sobre el impacto del programa.

3.2. 5. Construcción de los Indicadores de Impacto y el Desconocimiento Gubernamental de los Efectos Reales Causados por el Programa en Cada Comunidad Donde se Implementa.

Una vez establecido que la estratificación a nivel nacional, ocasiona la obtención de información poco representativa y excluyente es condición, ahora, analizar las técnicas de construcción de los indicadores de impacto, que para el caso mexicano son con base en, encuestas de percepción y a través del método contrafactual, también es importante mencionar algunos obstáculos derivados de

la estructura de los programas, para detectar el impacto real de la intervención gubernamental, ya que como se mencionó, dichos índices son diferentes de los de control de gestión, y la Administración del Desarrollo Social careció de ellos hasta antes del año 2002.

Es importante establecer que los objetivos de los programas son muy generales, no se establecen los efectos específicos buscados en la población objetivo, ni la temporalidad para alcanzarlos, tampoco se menciona de qué tipo de acciones y variables depende su obtención, esto es evidente si se analiza el anexo 1, donde se enlista la estructura de los diversos programas. Así, para verificar si la estrategia logró cumplir los efectos buscados en el caso del programa Desarrollo Local, se utilizaron los efectos clasificados por la CONAPO que son los contenidos en el cuadro 3.16, ya que, dentro de las reglas de operación del programa, no se contemplan las consecuencias esperadas por cada tipo de acción que se apoya.

Cuadro 3.16. Indicadores de Impacto en Infraestructura Social Básica determinados por la CONAPO

Acción	Impactos Esperados por la CONAPO
Agua	Disposición de mayor tiempo para hacer otras actividades y reducción de las enfermedades gastrointestinales.
Luz	Menor gasto en energía, acceso de medios de comunicación y a medios de entretenimiento.
Drenaje	Menores enfermedades gastrointestinales y enfermedades respiratorias.
Alcantarillado	Reducción de enfermedades gastrointestinales y menores enfermedades respiratorias.
Pavimentación	Menores enfermedades respiratorias y enfermedades gastrointestinales.
Vivienda	Favorecer el proceso de integración familiar en un marco de respeto a las individualidades, evita el hacinamiento, contribuye a la creación de un clima educacional favorable para la población en edad escolar, reduce los riesgos que afectan la salud, y facilita el acceso a los

CONSECUENCIAS EN LA MEDICIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DE IMPACTO

	sistemas de información y entretenimiento modernos.
Centros de Capacitación	Aumentar la productividad del trabajo, incorporar la innovación tecnológica y con ello fortalecer la competitividad de las economías. Los impactos esperados del CCA solo se reducen a impactos de aprendizaje debido a su alcance y servicios que proporciona.
Accesibilidad	El incremento del ingreso en más de dos salarios mínimos (incremento en su poder adquisitivo), y a la posibilidad de adquirir y volver asequibles un mayor número de bienes y servicios.
Desarrollo Comunitario	Aquí el impacto fue determinado por el evaluador externo, y fue: mayor convivencia con su comunidad
Salud	Mayor acceso a servicios de salud y que a su vez signifiquen una disminución de costos por ellos.
Educación y Cultura	Aumentar la productividad del trabajo, incorporar la innovación tecnológica y con ello fortalecer la competitividad de las economías.
Deporte	Aquí los impactos fueron determinados por el evaluador externo y fueron es tener mayor convivencia familiar y con la comunidad, mejor salud, que los niños practiquen un deporte y tener menos discusiones.
Abasto y Acopio	El incremento del ingreso en más de dos salarios mínimos (incremento en su poder adquisitivo), y a la posibilidad de adquirir y volver asequibles un mayor número de bienes y servicios.
Infraestructura Y Productividad	El incremento del ingreso en más de dos salarios mínimos (incremento en su poder adquisitivo), y a la posibilidad de adquirir y volver asequibles un mayor número de bienes y servicios.
Telefonía	Se relacionan con un mayor acceso a servicios de comunicación que traerán como resultado: atenciones de emergencias médicas y hablar más con sus familiares.

Fuente: Elaboración propia, con base en el Informe Final de la Evaluación Externa del Programa Desarrollo Local, para el ejercicio fiscal 2003, México, SEDESOL, abril 2004.

Por otra parte, la mayoría de los programas carece de un diagnóstico situacional de la zona de cobertura, a nivel local, al igual que de un diagnóstico

socioeconómico por cada beneficiario antes de la implementación del programa, y los que lo tienen, que son únicamente seis, administrados por organismos descentralizados, como se vio en el cuadro 2.3, lo realizan antes de la implementación y no vuelven aplicarlo, para realizar una medición de los efectos conseguidos en cada beneficiario.

Sólo el programa Oportunidades aplica cuestionarios socioeconómicos, como medios de revalidación para renovar el padrón.¹²⁵ Sin embargo, en ningún caso estos son utilizados en la evaluación externa final. Por lo que, los organismos encargados del proceso evaluativo tienen que construir los indicadores tanto antes de la implantación, cómo después, con base en encuestas de percepción para determinar el impacto a través de una comparación temporal, lo que eleva los costos del proceso.

La instancia encargada de la evaluación no cuenta con la información socioeconómica que prevalecía antes de implantar el programa, por lo que debe construirla con base en encuestas de percepción lo que eleva los costos del proceso y se limita la inclusión de zonas alejadas que en la mayoría de los casos son aquellas con mayor nivel de marginación. De igual forma se impide conocer

¹²⁵ A partir de que las familias beneficiarias cumplen tres años recibiendo los beneficios del Programa, están sujetas al Proceso de Recertificación, que consiste en evaluar nuevamente sus condiciones socioeconómicas. Este proceso consta de las siguientes etapas:

1. las familias son informadas sobre el proceso de recertificación;
2. las familias solicitan mediante formato REI-01, de así desearlo, su recertificación para que sean evaluadas sus condiciones socioeconómicas mediante el levantamiento de su Encuesta de Recertificación;
3. se realiza el levantamiento de la encuesta de recertificación;
4. se evalúan las condiciones socioeconómicas de las familias;
5. se informa a cada familia el resultado de la recertificación.

La recertificación es un proceso operativo que se realiza con apego a los tiempos establecidos en el resto de las actividades que intervienen en la operación. Una vez cumplidos tres años dentro del Programa, el levantamiento de la encuesta de recertificación y la evaluación de las condiciones socioeconómicas de las familias se llevará a cabo dentro de los 12 meses posteriores al cumplimiento de los tres años recibiendo los apoyos del Programa. Reglas de Operación del Programa Desarrollo Humano, "Oportunidades", México, SEDESOL, 2003, pág. 4.

con mayor objetividad los efectos conseguidos, ya que las preguntas relacionadas con la situación que prevalecía antes de ser beneficiario se realizan a destiempo y el entrevistado puede distorsionar u omitir alguna información, con la intención de mantener los apoyos.

En el caso de la evaluación externa del programa Desarrollo Local en el 2003, se reconoció en el informe final que “ no se cuenta con un índice de marginación local, con el que se pueda comprobar si las acciones del PDL, son dirigidas a las localidades con mayor nivel de marginación”.¹²⁶

Lo anterior, debido a que se utiliza el índice de marginación de CONAPO que permite diferenciar entre entidades federativas y municipios, según el impacto global de las carencias que padece la población. Sin embargo, las acciones de la estrategia se dirigen hacia una célula menor al municipio, la localidad, dando por hecho, que por ser parte de los municipios de alta y muy alta marginación, son también localidades de alta y muy alta marginación¹²⁷.

En lo referente al diagnóstico por beneficiario, en el informe final se construyó un apartado del perfil de cada uno, con base en encuestas de percepción, sin comprobar los hechos concretos, como puede observarse en el siguiente enunciado:

“En el desarrollo de este apartado de la encuesta para beneficiarios del programa de Desarrollo local 2003, se define el perfil del beneficiario con preguntas como: ¿qué lengua habla?, sexo, edad, estado civil, ¿si sabe leer o escribir?, nivel educativo, cuantas personas dependen económicamente del beneficiario, cuantas

¹²⁶ INFORME FINAL DE LA EVALUACIÓN EXTERNA DEL PROGRAMA DESARROLLO LOCAL PARA EL EJERCICIO FISCAL 2003, México, SEDESOL, Abril 2004, pág. 124.

¹²⁷ Idem, pág. 124.

personas menores de 15 años depende del beneficiario y ¿cuántas personas menores de 15 años asisten a la escuela?, así como su calidad de vida”.¹²⁸

Hasta aquí es necesario mencionar ciertas premisas, acerca de la estructura de los programas de Desarrollo Social, que condicionan la obtención de su impacto real, en principio, no se delimitan los efectos específicos que intentan lograr, ni las variables a manipular, como tampoco la temporalidad para conseguirlos, en general, no utilizan diagnósticos situacionales tanto del beneficiario como de la localidad que se pretende cubrir para conocer la situación que prevalecía antes de la instrumentación del programa y su evolución.

Debido a ello, como se demuestra, mas adelante, la construcción de los indicadores de impacto se realiza con base en encuestas de percepción, obteniendo información que carece de confiabilidad para emitir un diagnóstico nacional. En dichas circunstancias, cualquier nivel de beneficio pasa como aceptable, justificando la operación del programa.

La información obtenida no distingue la dinámica que adquiere el programa a nivel local, impidiendo con ello rediseñar, acorde con la prioridades locales cada estrategia. Para ejemplificar lo anterior, se analizará la determinación del impacto del programa Desarrollo Local en la evaluación externa correspondiente al ejercicio fiscal 2003. En donde primero se analiza el cumplimiento del objetivo general, el cual se enuncia a continuación.

Buscar el desarrollo integral y sustentable de los espacios territoriales que registran los índices más altos de marginación del país a través de la promoción de:

¹²⁸ Idem, pág. 124.

CONSECUENCIAS EN LA MEDICIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DE IMPACTO

- Proyectos estratégicos emanados directamente de un proceso de planeación participativa.
- La corresponsabilidad de su población en el desarrollo económico, social y humano.
- La promoción de un enfoque de género en la distribución de los recursos, las oportunidades y los beneficios del programa.
- El apoyo a la población rural en condiciones de pobreza en la realización de gestiones que les permitan contar con los documentos oficiales que les acrediten los atributos de personalidad jurídica necesarios para ejercer sus derechos ciudadanos y obtener seguridad sobre su patrimonio.
- La generación de procesos complementarios de desarrollo regional integral en las comunidades en condiciones de pobreza que muestren expresiones agudas de exclusión social o resquebrajamiento del tejido social.
- El fomento a la organización social con proyectos que respondan a las demandas de las comunidades de la región, con el objeto de abatir las múltiples causas que originan la pobreza desde la perspectiva de la comunidad.

En el informe final de su evaluación, se establecen los siguientes resultados, para determinar si cumple con ellos.

Cuadro 3.17. Construcción de Indicadores de Impacto

Construcción del Indicador	Resultado
Encuesta de percepción a 1064 beneficiarios a los que se les pregunto si conocían la forma de planeación de los proyectos.	No hay una planeación participativa, pues mas del 50% de los beneficiarios no están enterados de la planeación de los proyectos
Comparación entre objetivos de diferentes programas.	Se concluyó que no existe la generación de procesos complementarios de desarrollo integral en las comunidades, ya que acciones en las cuáles se especializa el programa, programas alternos las realizan,

CONSECUENCIAS EN LA MEDICIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DE IMPACTO

	es el caso del programa Habitat, el cual realiza las acciones de piso firme, luz, agua y drenaje y además, dota de un cuarto de usos múltiples.
La aparición de los diagnósticos situacionales, comenzó en 2004, según las reglas de operación.	Las acciones hechas hasta el ejercicio fiscal del 2003 se realizaron sin contar con los diagnósticos situacionales, por lo cual no se sabe si las acciones realizadas, se llevaron acabo de manera imparcial o tuvieron un criterio discrecional
Medición entre la aportación de recursos para la realización de un proyecto de infraestructura. Entre diversas instituciones en la microrregión. El programa es el que aporta el mayor gasto de todos los participantes en una relación promedio de: por cada diez pesos invertidos el programa aporta siete pesos.	El programa sólo pretende ser detonador de procesos y apoyarse sobre todo de la complementariedad, en este sentido, se buscaría que el programa en materia de presupuesto tuviera una participación menor dentro de todos los participantes, en la ejecución sucede lo contrario. Por lo cual se debiera redefinir el objetivo de ser solo coordinador y de acuerdo a ello modificar su presupuestación.

Elaboración propia, con base en el informe final de la evaluación externa del Programa Desarrollo Local para el ejercicio fiscal 2003, México, SEDESOL, abril 2004.

Es evidente que si bien los resultados demuestran que hay acciones no cumplidas dentro de los objetivos, no se establece cómo el programa logra cumplir con su principal propósito que es alcanzar el desarrollo integral y sustentable de los espacios territoriales que registran los índices más altos de marginación, con base a los resultados, es difícil establecer un juicio acerca de la conveniencia de mantener o desechar el programa.

El informe final busca ser más específico e intenta analizar el cumplimiento de los objetivos por modalidad, donde, como se muestra en el cuadro 3.18, la construcción de la mayoría de los indicadores de impacto, se realiza a partir de

encuestas de percepción a destiempo, sin conocer las secuelas reales desde la aplicación del programa.

Determinación de Impacto por modalidad:

Cuadro 3.18 Determinación del Impacto en la Modalidad Microrregiones y Zonas de Alta Marginalidad.

Objetivo	Impacto Buscado	Construcción del Indicador de impacto
<p>Identificar, impulsar y consolidar Centros Estratégicos Comunitarios (CEC) como detonadores de desarrollo, que funcionarán como ejes articuladores para la atención de las prioridades de la población que habita en las localidades dispersas y fortalecer otros espacios territoriales en condiciones de pobreza y marginación.</p>	<p>Elevar el nivel de ingreso y</p> <p>Mejorar la infraestructura de las regiones con mayor nivel de marginación</p>	<p>Una vez creado ese perfil se procede a la comparación temporal de los 1064 beneficiarios que conforman la muestra en los siguientes rubros:</p> <p>¿Cuál es su ingreso (salarios mínimos) antes y después de enero de 2003?, ¿Su ingreso ha sufrido algún cambio en el ultimo año?, ¿Cuál fue la causa que originó este cambio?.</p> <p>La causa por la cual se toma como referencia la fecha de enero del 2003 es por que a partir de ese periodo comienza el ejercicio fiscal del 2003 y se comienzan a realizar las acciones del programa de Desarrollo Local. Estos indicadores forman parte de los beneficios socioeconómicos del programa.</p>

Fuente: Elaboración propia, con base en el informe final de la evaluación externa del Programa Desarrollo Local para el ejercicio fiscal 2003, México, SEDESOL, abril 2004.

Cuadro 3.19. Determinación del Impacto en la Modalidad Identidad Jurídica

Objetivo	Impacto Buscado
<p>Proporcionar información y asesoría en materia jurídica e impulsar acciones de los tres órdenes de gobierno, para proveer de la documentación necesaria a la población en condiciones de pobreza que así lo requiera.</p> <p>Realizar acciones en materia de identidad y certeza jurídica, para facilitar la celebración de actos jurídicos que propicien la regularización de su situación ante las instancias legales competentes.</p>	<p>Que los habitantes cuenten con los medios para ejercer y hacer respetar sus derechos legales.</p>

Elaboración propia, misma fuente.

Cuadro 3.20. Construcción del indicador de impacto

<p>Encuesta a 1064 beneficiarios, se les pregunto si contaban con:</p> <p>Acta de Nacimiento</p> <p>Si 96.8%</p> <p>No 3.2%</p> <p>Cédula Única de Registro Poblacional (CURP)</p> <p>Si 64.6%</p> <p>No 35.4%</p> <p>Acta de Matrimonio</p> <p>Si 49.7%</p> <p>No 12.3%</p> <p>No aplica la pregunta 38.3%</p> <p>Escrituras publicas de su o sus propiedades</p> <p>Si 49%</p> <p>No 51%</p>
--

En el último año ha realizado algún trámite oficial?

No ha realizado tramite alguno 78.9%

Si realizo tramite 21.1%

En promedio, el número de días que tardó el trámite de los documentos personales fue de:

El 21% (226) de los encuestados respondieron haber realizado algún trámite oficial en el último año, dicho trámite fue de carácter personal en su totalidad. Tomando como total ésta población.

El 43.1% de los beneficiarios tardaron hasta una semana en hacerlo, este porcentaje representa la respuesta más recurrente.

Elaboración propia, con base en el informe final de la evaluación externa del Programa Desarrollo Local para el ejercicio fiscal 2003, México, SEDESOL, abril 2004.

Resulta notable que si bien se establecen variaciones porcentuales, es difícil reconocer que se deban a la implementación del programa y más aún si leemos la pregunta referida a la realización de un trámite en el último año, donde el 78.9% contestó que no, es difícil reconocer los efectos reales del programa en lo referente a la modalidad. En lo que respecta al apoyo alimentario, debido a que esta tuvo poco tiempo de implementarse no se estableció una evaluación de impacto a fondo, relacionado con esta únicamente se realizó la siguiente encuesta, sin establecer una comparación temporal.

Cuadro 3.21. Determinación del Impacto en la Modalidad Apoyo alimentario

Objetivo específico	Impacto Buscado	Indicador de Impacto
Dotar de apoyo alimentario a los habitantes de las zonas con mayor marginación que no reciban benéficos de otros programas	Mejorar la nutrición de los ciudadanos beneficiados	Encuesta de percepción a los 1064 beneficiarios de las cuales Su alimentación sigue igual de bien 58.4% Su alimentación ha mejorado 20.2%, Su alimentación sigue igual de mal 14.7%

		Su alimentación ha empeorado 5.5%
		No sabe 1.2%

Fuente: Elaboración propia, con base en el informe final de la evaluación externa del Programa Desarrollo Local para el ejercicio fiscal 2003, México, SEDESOL, abril 2004.

Determinación del Grado de satisfacción. Como se muestra en el siguiente cuadro el grado de satisfacción, se asocia con la percepción valorativa que realiza el ciudadano acerca de las acciones ejecutadas por el programa, su la relación con la institución encargada de brindar los apoyos, aquí no se realiza una comparación temporal. Es importante señalar que no existe una pregunta para que la población objetivo reflexione si el programa cumple o no con sus fines, como se muestra en el cuadro 3.22.

Cuadro 3.22. Construcción del Indicador de impacto.

<p>Encuesta de percepción a 1064 personas, donde se les preguntó, si las acciones realizadas por el programa eran buenas, malas o regulares, con el siguiente resultado:</p> <p>Buenas 63%</p> <p>Regulares 27%</p> <p>Malas 10%.</p> <p>(IDENTIDAD JURÍDICA) Encuesta de percepción a 226 beneficiarios, con la siguiente pregunta: La atención que recibió fue</p> <p>Buena 78%</p> <p>Regular 15.3%</p> <p>Mala 6.7%</p> <p>Encuesta de percepción a 1064 beneficiarios, con la siguiente pregunta: ¿Cuál es su opinión sobre la atención recibida por parte de los operadores locales del programa?</p> <p>un muy buen trato 4.7%</p> <p>Buena atención 57.2%</p>
--

Mala atención	31.4%
Muy Mala atención	6.7%
Encuesta de percepción a 1064 beneficiarios con la siguiente pregunta ¿Las obras que se han realizado por parte del programa de Desarrollo Local benefician principalmente a? :	
Unas cuantas familias	42%
toda la comunidad"	37%
Varias comunidades de la región	21%

Elaboración propia, con base en el informe final de la evaluación externa del Programa Desarrollo Local para el ejercicio fiscal 2003, México, SEDESOL abril 2004.

Determinación de los Beneficios Económicos y Sociales. Estos se miden a través de dos técnicas, la comparación temporal y la contrafactual. La construcción de los indicadores en ambas se basó en encuestas de percepción, debido a la carencia de diagnósticos situacionales antes de la aplicación del programa, de igual forma para conocer los cambios logrados por la estrategia, se utilizaron las mismas herramientas, a pesar de la importancia que tiene la información brindada por los beneficiarios, es necesario contar con elementos de comprobación de campo de los supuestos efectos mencionados, para corroborar cuáles son causados por el programa y cuáles se deben a otras circunstancias.

Comparación temporal del Nivel de Ingreso (Salarios Mínimos) antes y después de enero de 2003. Con base en una encuesta de percepción a 1064 beneficiarios, de la cual, se obtuvieron variaciones porcentuales que se reconocen como un efecto positivo del programa, por ejemplo, se detecta un impacto positivo de 1.20% para las familias con ingreso de más de 3 salarios mínimos, sin establecer qué tan aceptable es el nivel de efecto conseguido para mantener o fortalecer el programa en cada entidad federativa.

Cuadro 3.23. Ingreso total del hogar (sumando el ingreso de todos los miembros que trabajan en la familia) n= 1064

Salarió Mínimo	Antes de Enero 2003	Después de Enero 2003	Variación Porcentual
Sin	3.3	3.6	0.30
Menos de 1	45.1	43.8	-1.30
De 1 a 2	27.4	26.9	-0.50
Más de 2 hasta 3	12	12.4	0.40
Total	100	100	

Fuente: informe final de la evaluación externa del Programa Desarrollo Local para el ejercicio fiscal 2003, México, SEDESOL, abril 2004.

Vivienda. Con base en una encuesta de percepción a 1064 beneficiarios. En éste apartado no se realiza la comparación temporal, salvo el rubro de el material con el que está hecho el piso, con los resultados mostrados en el cuadro 3.24. En lo referido a si el beneficiario tiene una vivienda propia se estableció que el 78% si la tiene, el 14% habita en una vivienda que es prestada por algún familiar o cedida sin pago, únicamente el 4% tiene vivienda propia pero la está pagando, y el 4% restante de los beneficiarios está rentando o alquilando la vivienda en la que habita.

En relación con el tamaño de la vivienda, se establece que el 34% de los beneficiarios habitan en viviendas que constan únicamente de dos cuartos, el 22% habita en viviendas que están conformadas por solo 3 cuartos, el 20% de los beneficiarios viven dentro de un solo cuarto, el 12% habita en viviendas que constan de cuatro cuartos, y el 7% habita dentro de cinco cuartos, finalmente el 5% de los beneficiarios habita en viviendas que constan de seis cuartos y más.

Cuadro 3.24. Material Predominante del Piso de Tierra

n= 1064

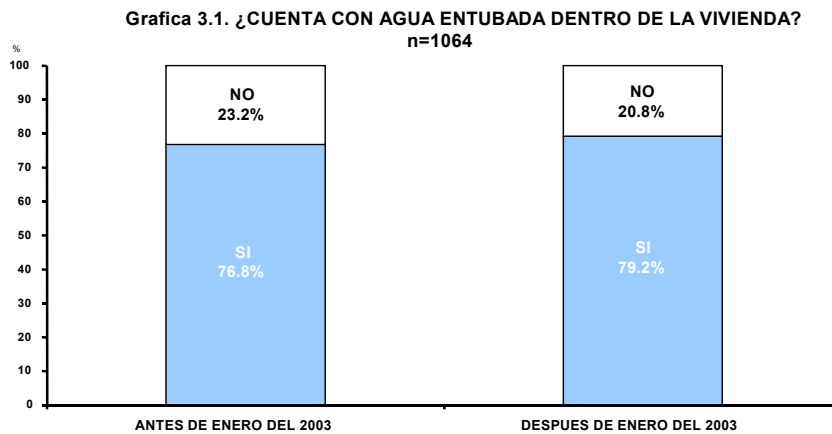
Material	% antes de Enero de 2003	% después de Enero de 2003	Variación Porcentual
Tierra	28	23.5	-4.50
Cemento	63.5	67.9	4.40
Mosaico	8.5	8.6	0.10
Total	100		

Fuente: informe final de la evaluación externa del Programa Desarrollo Local para el ejercicio fiscal 2003, México, SEDESOL, abril 2004.

La comparación temporal se realizó para conocer los efectos de los siguientes rubros:

- Agua
- Electricidad
- Drenaje
- Numero de miembros que habitan en el hogar
- Activos del Hogar, aquí se incluyen, la pertenencia y adquisición de aparatos electrodomésticos y medios de transporte.

Como se muestra en la grafica 3.1, la comparación se realiza a través de encuesta de percepción, sin elementos que permitan conocer con mayor objetividad la situación que acontecía antes de la aplicación del programa lo que disminuye la confiabilidad de los indicadores.



Fuente: Informe final de la evaluación externa del Programa Desarrollo Local para el ejercicio fiscal 2003, México, SEDESOL, abril 2004.

Defectos del Método Contrafactual para la Determinación de Beneficios socioeconómicos. Únicamente se establecen los resultados de las comparaciones que en esta evaluación se hizo a un grupo de 61 localidades entre grupos de beneficiarios y testigo, con las siguientes conclusiones:

- a) En los últimos dos años el grupo de localidades beneficiarias han mejorado su calidad de vida: ingreso, salud, alimentación y educación, en comparación con el grupo de localidades testigo. En particular resalta el aumento en salud y educación.
- b) De acuerdo a la apreciación del grupo de localidades beneficiarias, la mejor calidad de vida relativa al grupo de localidades testigo no se explica por las acciones del *PDL*, sino más bien por una mejora en el entorno económico de la microregión, en donde se encuentran localizadas.
- c) En la evaluación desagregada para *salud y educación* se pudo constatar, que las acciones del *PDL* tienen un impacto muy fuerte en la explicación de la mejora educativa, en dos direcciones: 1) La posibilidad de que los menores puedan ir a la escuela; y 2) Los adultos aprendan a leer. También,

el entorno económico de la microregión es importante en la explicación de la mejora en salud y educación.

d) El *PDL* tiene un pequeño impacto en la mejora de ingreso, pero la explicación principal es por el entorno económico de la microregión.

e) En el período de análisis no hubo generación de empleo.¹²⁹

En estas conclusiones, si bien se establecen las diversas variaciones, caso del inciso a, no se establece ni en qué proporción, ni las acciones específicas que ejecutó o apoyó el programa que causaron los efectos. En el inciso b se establece que el grupo testigo tuvo un desarrollo en su calidad de vida y que este no se explica por las acciones del programa, se debe en todo caso al desarrollo del entorno económico, deducción que no dice si este mismo efecto se produjo en las comunidades beneficiarias como se lee en el inciso c. Además, si leemos los últimos dos enunciados, se puede establecer que el programa no tiene los efectos esperados. Lo que impide justificar de forma objetiva el mantenimiento o desecho del programa.

En este caso, los resultados del escenario contrafactual no establecen qué efectos son causados por el programa y cuales no, sólo se menciona que hubo variaciones, que no aclaran cómo el programa cumple con sus objetivos, además, que no se cuestiona el tipo de impacto obtenido, únicamente se menciona que existió impacto en salud y educación, dando como un hecho que con esa información basta para mantener el programa, es decir, cualquier variación porcentual del impacto detectado es considerado aceptable, para justificar el mantenimiento del programa. Cabe mencionar que no existe una posición ni de la SEDESOL, ni de las Comisiones de Desarrollo Social en el Congreso de la Unión, ni de la instancia encargada del proceso evaluatorio acerca

¹²⁹ Idem, págs. 211-212.

del nivel de impacto aceptado como mínimo para reconocer a un programa como benéfico.

Determinación de los impactos esperados del programa. Como se estableció, estos efectos son los determinados por la CONAPO, debido a su carencia en las reglas de operación del programa, y como se muestra a continuación en el cuadro 3.25, sus indicadores fueron construidos con base en encuestas de percepción, y se limitan a una mera descripción del efecto, información válida, en términos de estadística inferencial, para establecer que 8 de cada 10, beneficiarios con el servicio del agua, prepara sus alimentos con mayor limpieza, sin embargo, estos porcentajes no demuestran la importancia del impacto, pues se desconoce la situación anterior a la implantación del programa.

Cuadro 3.25 Resultados de la Evaluación de Impacto Socioeconómico

Índice de Impacto	Resultados, porcentaje de los beneficiarios encuestados
Agua: encuesta de percepción a 189 beneficiarios	<p><i>Labores domesticas:</i> el 87.8 % lava más fácil la ropa, el 91.5% lava más fácil los trastes y el 89.4% limpia su casa con más facilidad.</p> <p><i>Tiempo:</i> el 65.1% de los beneficiarios declaro que ya no invierte tanto tiempo en conseguir agua, el 64.9% ya realiza otras labores domésticas, el 81% convive mas con su familia, al no tener que buscar agua.</p> <p><i>Salud:</i> en cuanto a padecer menos enfermedades gastrointestinales, el 64.0% de los beneficiarios respondieron que, efectivamente había una disminución de estas enfermedades a partir de tener agua potable, también el 86.8% prepara los alimentos con mayor limpieza y un 89.10% declaró tener más limpieza personal.</p>
Luz: encuesta de percepción a 197 beneficiarios	<p><i>Activos:</i> el 54.8% de los beneficiarios no adquirió una licuadora, el 50.3% no compró una televisión, 87.3% no compró una video casetera, el 61.9% no compró un radio.</p> <p><i>Comunicación:</i> el 50.3% tienen acceso a noticiarios por TV, el 61.9% no tiene acceso a noticiarios por radio y el 67% no tiene acceso a programas de discusión.</p> <p><i>Costos Financieros y Ambientales:</i> el 38.1% ya no quema leña o</p>

CONSECUENCIAS EN LA MEDICIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DE IMPACTO

	<p>petróleo</p> <p><i>Entretenimiento:</i> el 42.6% pasa más tiempo mirando programas de entretenimiento familiar, el 44.7% declaró que los niños de la familia están viendo más tiempo la TV y el 57.9% contestó que se tiene mayor convivencia familiar a partir del entretenimiento proporcionado por lo medios de comunicación.</p> <p><i>Económicas:</i> el 65% no desempeña actividades económicas diferentes a las que desempeñaba y solo el 16.2% tiene una nueva actividad económica.</p>
Drenaje: encuesta de percepción a 113 beneficiarios	<p><i>Salud:</i> el 56.6% de los beneficiarios se enferma menos del estómago a partir de contar con drenaje, letrina dentro de la casa o letrina comunitaria y el 52.2% padece enfermedades respiratorias a pesar de contar con alguno de estos servicios</p>
Alcantarillado: encuesta de percepción a 140 beneficiarios	<p><i>Salud:</i> el 68.6% de los beneficiarios se enferma menos del estomago, el 55% se enferma menos de la gripe y en el 70.0% de los casos se redujeron los malos olores.</p>
Pavimentación: encuesta de percepción a 11 beneficiarios	<p><i>Salud:</i> el 63.6% declaró que se sigue metiendo el agua a su casa, en una misma proporción, que se encharca el agua afuera de su casa, así como también, hay igual de polvo en la casa.</p> <p><i>Transporte:</i> el 81.8% de los encuestados declaró que a partir de la pavimentación puede trasladarse de un lugar a otro con mayor facilidad y el 90.9% ha disminuido su tiempo de recorrido de un lugar a otro.</p>
Vivienda: encuesta de percepción a 277 beneficiarios	<p><i>Salud:</i> el 58.1% de los beneficiarios se enferma menos del estomago, el 53.4% padece menos enfermedades respiratorias y el 54.9% tiene menor presencia de insectos en su vivienda.</p> <p><i>Espacio:</i> el 48.7% declaró que tiene más espacio para dormir, en un 50.2% para convivir, el 48% tiene un mayor espacio para cocinar y en un 47.7% declararon que ya tienen mas espacio para hacer actividades personales.</p> <p><i>Seguridad:</i> el 64.6% de los beneficiarios declaró que se protege mejor de la lluvia, en un 62.1% se protege mejor del frío y el 58.5%</p>

CONSECUENCIAS EN LA MEDICIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DE IMPACTO

	tiene mayor seguridad
Centros de Capacitación: encuesta de percepción a 127 beneficiarios	<i>Aprendizaje:</i> el 64.6% de los asistentes al CCA (Centro de Capacitación), no ha aprendido a manejar Internet, el 62.2% no ha obtenido información de Internet en diversos temas. El 74.8% no ha recibido un curso de computación por parte del CCA y el 53.5% percibe que está mas comunicado.
Accesibilidad: encuesta de percepción a 12 beneficiarios	<i>Servicios:</i> el 83.3% de los beneficiarios declaró que aún con las acciones en accesibilidad, no podía trasladarse a las escuelas, también el 66.7% no puede acceder a centros de salud u hospitales, el 91.7% no puede acceder al mercado y el 100% dijo que a no podía trasladarse a las comandancias de policías. <i>Económicos:</i> el 91.7% dijo no tener mayores ventas de sus productos, el 100% declaró que las acciones de accesibilidad no le ayudaron a encontrar trabajo, en una misma proporción declararon que no gasta menos en transporte. También el 100% declaró que su ingreso no había aumentado a más de 2 SM y el 91.7% declaro que no tiene dinero para comprar más cosas. <i>Esparcimiento:</i> el 100% dijo no poder visitar más parques y/o deportivos, y el 91.7% no pudo aumentar sus visitas a familiares o amigos.
Desarrollo Comunitario: encuesta de percepción a 10 beneficiarios	<i>Costos:</i> al 57.3% de los beneficiarios le dan gratuitamente las medicinas, el 62.4% gasta menos en transporte, el 54.8% redujo su tiempo invertido en una consulta, para el 41% el costo de la consulta es ahora menor, el 36.4% declaro ya no enfermarse tanto y para el 23.4% se ha curado de enfermedades crónicas con el mismo costo.
Educación, Cultura y Deporte: encuesta de percepción a 235 beneficiarios	<i>Educación:</i> el 63% de los beneficiarios declaró que sus hijos siguen sin poder ir a la escuela, el 87.7% no ha recibido capacitación productiva en la escuela. <i>Cultura:</i> el 73.6% no se ha interesado por actividades manuales a partir de tener algún centro cultural, el 65.5% también no se ha visto interesado por leer más, el 60.4% no se ha interesado por hablar con más gente de un tema especial <i>Deporte:</i> el 58.7% de los beneficiarios no percibe un mejoramiento

	de su salud por los espacios deportivos, el 44.3% no convive mas tiempo con su familia a partir de tener un espacio deportivo, el 56.6% declaro que convive más tiempo con su comunidad, el 58.3% no ha podido tener más amigos y el 59.6% dijo que los niños no practican algún deporte aún teniendo algún espacio deportivo.
Abasto y Acopio: encuesta de percepción a 98 beneficiarios	El 96.9% contestó que no tiene mayor venta de productos a partir de las acciones de abasto y acopio, el 99% tampoco encontró trabajo, al 95.9% no se le redujeron sus costos de transporte, al 99% su ingreso no aumento a mas de 2 SM, tampoco tuvieron mas dinero para acceder a más servicios, el 95.1% tampoco tiene dinero para comprar más cosas, el 98% dijo no haber aprendido nuevos conocimientos sobre sus productos, además el 94.9% de los beneficiarios sigue trasladándose de una comunidad a otra para realizar sus compras y el 95.9% no ha transmitido conocimientos sobre sus productos.

Fuente: Elaboración propia, con base en el informe final de la evaluación externa del Programa Desarrollo Local para el ejercicio fiscal 2003, México, SEDESOL, abril 2004.

Aunque, en algunos casos la descripción es suficiente como la determinación de los efectos causados por el servicio de drenaje, de igual forma la información obtenida bajo este procedimiento, no es precisa para determinar los efectos reales del programa por estado, localidad y beneficiario, tampoco el efecto analizado alude al tipo de acción específica que lo origina, lo que impide establecer una relación de causa efecto, en las estrategias. Mientras, la construcción de indicadores de impacto sea con base únicamente en encuestas de descripción que enumeren variaciones porcentuales, será imposible establecer qué tipo de acciones específicas necesita apoyar el programa para lograr una meta en el corto plazo.

Un ejemplo de ello es la medición de los efectos esperados por dotar del servicio de agua, donde se establece que el 87.8% lava más fácil la ropa, una información de mayor nivel específico describiría lo siguiente:

Cuadro 3.26. Ejemplo de Construcción de Indicador de Impacto más Especifico

Acción Específica	Efecto Específico	Efecto
<p style="text-align: center;">Agua: Instalación de una bomba en la localidad X</p>	<p>Para los habitantes de la comunidad Y que antes utilizaban 2 horas en llevar el agua del pozo a su casa, ahora tardan 1 hora.</p>	<p>Lavan en menos tiempo la ropa.</p>

Elaboración propia.

Lo que establecería que es necesario colocar una bomba en un perímetro más cercano a la localidad para que logren llevar agua a su casa en media hora. Con una información a ese nivel, podríamos determinar qué tipo de acciones y temporalidad son necesarias para lograr metas específicas en el corto plazo en cada comunidad. En el caso de educación, se observa la contraparte, cuando no se causan los efectos esperados, 67% de los entrevistados declara que sus hijos siguen sin ir a la escuela.

Al no conocer las acciones específicas, no se puede establecer, por ejemplo, que a pesar de construir más aulas, los jóvenes siguen sin ir a la escuela y se puede mantener el error de seguir apoyando dicha acción, sin poder definir qué tipo de acciones diferentes a las ya contempladas hay que apoyar para lograr el efecto. Para la determinación del impacto en infraestructura y productividad se utilizaron muestras de 59 beneficiarios, y en telefonía no se detectó ningún impacto, no se establece el tamaño de la muestra.

Determinación de los efectos tanto positivos, como negativos no esperados por el programa. Según el informe. a los efectos tanto positivos como negativos no esperados del programa, se les dio seguimiento mediante la hipótesis sometida a prueba con los resultados obtenidos en campo. Sin embargo, como se muestra a continuación, no existe una verificación de campo, únicamente se comprueba la hipótesis con la percepción de los beneficiarios y con base en el

mismo tamaño de muestra que con el que se determinaron los impactos esperados. El enunciado es el siguiente:

“Los efectos positivos del programa serán mayores que los posibles efectos negativos del mismo en las localidades CEC donde se halla realizado alguna acción del mismo”.¹³⁰

La hipótesis es bastante general y se comprobó, sin embargo, la calidad de la información se limita a variaciones porcentuales, sin conocer los impactos positivos y negativos en cada localidad donde se aplica el programa, por ejemplo, se puede concluir que en términos de salud, el programa tuvo un impacto positivo, aún sin haber incluido a las zonas con mayor nivel de marginación, donde la situación de falta de servicios de salud es preocupante. Con base en la información obtenida es imposible establecer cuales fueron los impactos negativos en cada entidad federativa.

Cuadro 3.27 Determinación de Impactos Positivos e Impactos Negativos

Acción	Resultados Impactos Positivos	Impactos Negativos
Alcantarillado:	60% reportó los siguientes beneficios: <ul style="list-style-type: none"> - Limpieza y salud: - Menor olor: - Menos inundaciones 	3.6% beneficiarios de esta acción reportaron los siguientes impactos negativos: Un (34.3%) por la acción de alcantarillado no percibió ningún daño o beneficio.
Vivienda	49.1% de la población encuestada reportó los siguientes beneficios: Impactos del piso firme: <ul style="list-style-type: none"> • Mayor salud • Mayor limpieza • Menor cantidad de insectos 	2.2% de la población reportó la siguiente consecuencia negativa El piso firme es de mala calidad, como consecuencia, se está hundiendo.

¹³⁰ Idem, pág. 214.

CONSECUENCIAS EN LA MEDICIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DE IMPACTO

	<ul style="list-style-type: none"> • Menor cantidad de polvo <p>El 8.8% reportó</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mayor seguridad y comodidad 	El resto de la población beneficiada (49.8%) por la acción de vivienda no percibió tener ningún daño o beneficio.
Salud	<p>El 62.4% de la población entrevistada detectó los siguientes impactos positivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mayor y mejor atención médica • Ya hay doctor dentro de la comunidad • Dan platicas informativas • Mejoraron las instalaciones • Se reduce la distancia de consulta • Servicio gratuito 	<p>El 6.2% de la población reportó los siguientes daños:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Muy cara la consulta • No hay atención médica <p>El 31.4% no percibió beneficio o daño alguno</p>

Elaboración propia, con base en el Informe final de la evaluación externa del Programa Desarrollo Local para el ejercicio fiscal 2003, México, SEDESOL, abril 2004.

Impactos en la Calidad de Vida. Son determinados por encuestas de percepción, realizadas a 1064 beneficiarios, que mantienen los mismos defectos, se realiza una comparación temporal, sólo con base a una opinión de los ciudadanos a destiempo de su situación antes de la aplicación del programa, lo que disminuye la veracidad de los indicadores.

3.28. Determinación del Impacto en la Calidad de Vida

<p>Impactos sobre la calidad de vida en términos de ingreso</p> <p>Pregunta: ¿Considera que la calidad de vida y la de su familia se han modificado a partir del proyecto(s) que ya se mencionó anteriormente, en términos de ingreso?</p>	<p>el 38.9% considera que su calidad de vida y la de sus familiares sigue igual de bien a partir de la ejecución de las acciones que el programa tuvo a bien hacer en la localidad, 14.9% de los encuestados respondió que ha mejorado y el 3.5% no sabe.</p> <p>Por el contrario, el 14% dijo que su calidad de vida y el de sus familiares habían empeorado a partir de la realización de las obras del programa de desarrollo local en la localidad, y el 28.7% respondió que seguían igual de mal.</p>
---	--

<p>Impactos sobre la calidad de vida en términos de salud:</p> <p>Pregunta: ¿Considera que la calidad de vida y la de su familia se han modificado a partir del proyecto(s) que ya se mencionó anteriormente, en términos de salud?</p>	<p>En lo que respecta a las modificaciones en la calidad de vida en términos de salud que los beneficiarios y sus familiares tuvieron, se tiene que el 50.6% dijo seguir igual de bien, 26.3% respondió que han mejorado, 11.7% dijo seguir igual de mal. Asimismo, el 10.1% respondió que la calidad de vida, en términos de salud, ha empeorado a partir de las acciones del programa.</p>
<p>Impactos sobre la calidad de vida en términos de alimentación:</p> <p>Pregunta: ¿Considera que la calidad de vida y la de su familia se han modificado a partir del proyecto(s) que ya se mencionó anteriormente, en términos de alimentación?</p>	<p>En términos de alimentación, 58.4% respondió que la calidad de vida y la de sus familiares siguen igual de bien, el 20.2% dijo haber mejorado su alimentación, el 14.7% respondió seguir igual de mal y 5.5% de los encuestados respondió que su alimentación había empeorado.</p>
<p>Impactos sobre la calidad de vida en términos de educación:</p> <p>Pregunta: ¿Considera que la calidad de vida y la de su familia se han modificado a partir del proyecto(s) que ya se menciona anteriormente, en términos de educación?</p>	<p>Al preguntarles a los beneficiarios sobre las modificaciones en su calidad de vida en términos del nivel de educación, el 44.3% respondió que había mejorado, el 41.8% dijo que seguía igual de bien y el 9% respondió que seguía igual de mal. Así mismo, el 2.3% dijo que su calidad de vida en términos de educación había sido negativa (empeorado).</p>

Elaboración propia, con base en el informe final de la evaluación externa del Programa Desarrollo Local para el ejercicio fiscal 2003, México, SEDESOL, abril 2004.

3.3. Deficiencias Ocasionadas por la Ausencia de un Marco Normativo que Permita Corregir las Fallas Detectadas.

Cabe mencionar que es condición para lograr que la información obtenida nos permita readecuar estrategias, establecer un marco normativo acerca de la utilidad de los resultados, elemento del cual carece el actual sistema de evaluación de impacto. Pues únicamente se establece que la información resultante se envíe a las comisiones de desarrollo social de ambas cámaras legislativas, a la comisión de presupuesto y cuenta pública, lo que evidentemente

tiene sólo implicaciones de control de recursos entre poderes y no fines de retroalimentación con el diseño de los programas.

3.3.1. Duplicación de Apoyos entre Programas.

La comparación del programa con otras alternativas a fin de determinar opciones óptimas para el logro de los objetivos planteados, es el apartado más crítico de las evaluaciones externas mencionadas, la mayoría, como el caso de Desarrollo Local, establecen un análisis comparativo presupuestario para determinar la importancia de los programas para la institución y el nivel de gasto por beneficiario.

Al programa Desarrollo Local (Microrregiones), se le destina un monto de \$358,521,900. La cantidad asignada representa únicamente el 2% del presupuesto total dado a Desarrollo Social, y sólo el 0.0053 % como porcentaje del PIB. Vivienda Rural es quien más gasta por beneficiario con \$83,739, e Iniciativa Ciudadana 3x1 es quien menos gasta con sólo \$67 pesos por cada uno de los beneficiarios, Desarrollo Local gasta 241 pesos por cada beneficiario, esto de acuerdo a la relación que se obtiene entre el presupuesto y el número de personas que registró SEDESOL como beneficiarios por el total de acciones.¹³¹

Posteriormente, con base en el análisis de las reglas de operación y derivado de las entrevistas a profundidad con los delegados federales de la institución, en la mayoría se coincide que existe duplicación de apoyos, y que debido a ello no se cubren otras necesidades de la gente. Tales duplicaciones se muestran en la siguiente tabla realizada con los informes finales de las evaluaciones externas de los programas FONART, DICONSA, Opciones Productivas y Desarrollo Local del 2003.

¹³¹ <http://www.shcp.sse.gob.mx>. ESTRATEGIA PROGRAMÁTICA SECTORIAL DE LA SEDESOL 2005.

Cuadro 3.29 Duplicación de Apoyos Entre Programas

Alimentación	Apoyo a proyectos productivos y sociales	Apoyo a proyectos de infraestructura local
Programa de apoyo alimentario a cargo de DICONSA Desarrollo Local (modalidad de apoyo alimentario). Atención a adultos mayores en zonas agrícolas	Conversión social Opciones Productivas FONART	Hábitat PET SEDESOL Iniciativa 3x 1

Elaboración propia con base en los informes finales de las evaluaciones externas de los programas FONART, DICONSA, Opciones Productivas y Desarrollo Local del ejercicio fiscal 2003.

El informe del programa Desarrollo Local propone agrupar esfuerzos en tres programas de SEDESOL, lo cuales son: Opciones Productivas, Desarrollo Local y Vivienda Rural. El primer programa se elige por que una premisa de combate a la pobreza es el incremento directo del ingreso, a partir de éste programa, se pretendería dotar de capacitación y trabajo para la gente dentro de su propia comunidad, Vivienda Rural sería la base para que la población tuviera una vivienda digna aun, en zonas rurales, y del programa de Desarrollo Local se omitirían las acciones como: agua, drenaje y luz, reorientando los esfuerzos de desarrollo local a infraestructura social básica como: escuelas, hospitales, carreteras.

Cuadro 3.30. Propuesta para Evitar la Duplicación

Esquema actual de programas de SEDESOL	Esquema propuesto para programas de SEDESOL
Opciones Productivas Empleo Temporal Adultos Mayores Desarrollo Local Iniciativa Ciudadana 3x1 Incentivos Estatales Jornaleros Agrícolas Fondo Indígena Vivienda Rural Jóvenes Por México	Opciones Productivas Desarrollo Local Vivienda Rural

Fuente: Informe final de la evaluación externa del Programa Desarrollo Local para el ejercicio fiscal 2003, México, SEDESOL, abril, 2004.

Sin embargo, a pesar de las evidencias mostradas acerca de la duplicación, y de sus ventajas, que se enuncian abajo, la duplicación se mantiene, debido a que no existe una regulación que asegure que los resultados de los análisis se conviertan en mejoras institucionales. Es importante mencionar que, de igual forma, al atender una nueva exigencia o conflicto social se opta por crear nuevos programas sin contemplar los ya existentes, como fue el caso de la modalidad de apoyo alimentario en microrregiones, con los mismos objetivos que el programa de atención a adultos mayores en zonas agrícolas, fomentando la duplicación.

Ventajas de agrupar los programas

- Evitar duplicidad de Acciones
- Combate agresivo contra la marginalidad
- Uso eficiente de recursos públicos
- Atención a la demanda social en infraestructura básica social

Cabe mencionar que existe también duplicación de recursos destinados a dotar de beneficios de infraestructura social básica, educativa, y servicios de salud con

4 de los 7 fondos que componen el ramo 33, que son: el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, el Fondo de Aportaciones para la Estructura Social y el Fondo de Aportaciones Múltiples que se divide en gastos de asistencia social y gastos de infraestructura educativa.

A pesar de ello los informes finales de la evaluación externa no incluyen un análisis en este sentido, por lo que es conveniente incorporarlo para examinar los beneficios que se obtendrían si se destinarán más recursos a dichos fondos y los programas se concentrarán en otro tipo de apoyos, o que los fondos desaparecieran y se fortalecieran a los programas.

3.3.2. Una Presupuestación Separada de los Resultados y de la Dinámica que Adquiere el Programa en cada Región.

Aunque se muestran cambios importantes en la presupuestación de un programa, año con año, desde 2003, como se muestra en el cuadro 3.31.

Cuadro 3.31. Presupuestación por Programa 2003-2005

Programas	Millones de Pesos Asignados 2003	Millones de Pesos Asignados 2004	Millones de Pesos Asignados 2005
Oportunidades	8,755.1	10,045.6	11,870.4
Abasto Social de Leche		400	265
Abasto Rural a cargo de Diconsa		800	769
Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa		500	500
Coinversión Social	230	220	
Opciones Productivas	840	840	596

CONSECUENCIAS EN LA MEDICIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DE IMPACTO

Fondo Nacional de Artesanías		42	50
Tu Casa	1,130	750	
PET (SEDESOL)	400	700	275
Atención a Jornaleros Agrícolas	140	140	140
HABITAT		2,070	2,070.4
Microrregiones	405	400	461.3
Iniciativa ciudadana 3x1	110	220	160
INAPAM	190	220 500 millones para la modalidad de apoyo alimentario	229

Elaboración propia, con base en la estrategia programática sectorial de la SEDESOL 2003, 2004,2005, en <http://www.shcp.sse.gob.mx>.

Esta se realiza con base en el número de beneficiarios a cubrir y de proyectos a aprobar, según la estrategia programática del ramo 20, como lo demuestran la siguientes citas:

“El Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas ... El programa promueve el desarrollo de capacidades y oportunidades y de capital físico de la población jornalera para lo que cuenta en el año 2005 con un presupuesto de 140 mdp, con los que se atenderán 575,995 personas”.¹³²

“Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías. Con recursos fiscales por 50.0 Mdp, se estima beneficiar a 9,834 artesanos que preservan técnicas y diseños tradicionales mediante la adquisición de artesanías. Adicionalmente, se

¹³² PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2005, *Estrategia Programática Sectorial, Ramo 20 Desarrollo social* en <http://www.shcp.sse.gob.mx>, pág. 5.

considera beneficiar a 8,462 artesanos que viven en condiciones de pobreza y dispersión geográfica con el otorgamiento de créditos, premios en concursos artesanales, asesoría y capacitación”.¹³³

La presupuestación en cada uno de los programas en los años de 2003 a 2005, se justifica de esa forma, sin conocer los resultados conseguidos por su implantación, ni la dinámica que adquiere la estrategia en cada comunidad, por lo que se mantendrán los mismos errores de asignación de recursos, esto es, se conservará el apoyo para acciones que no sean tan prioritarias en las comunidades y se seguirá omitiendo el apoyo para acciones urgentes en cada localidad, lo que disminuye la eficacia de las estrategias.

3.4. Diseño de Programas con Menor Impacto Social.

La construcción de indicadores de impacto con base en encuestas de percepción, a través de una comparación temporal y la contrafactualidad, no permite conocer el efecto real del programa por estado, localidad y beneficiario, lo que impide tanto a los estados como a la Federación, diseñar estrategias con una relación causa-efecto, con una temporalidad para obtener los resultados esperados, o de igual forma, fortalecer o readecuar estrategias de acuerdo con acciones prioritarias para cada comunidad.

Aunque, algunos delegados federales de la SEDESOL pueden argumentar que las prioridades locales determinan la operación del programa al ser los ciudadanos los que realizan y proponen el tipo de proyectos a realizar, no contemplan que, este proceso se limita por los requisitos técnicos de elección y el desconocimiento de la situación local por parte del funcionario que toma la decisión final, en cada caso, se pueden aprobar proyectos que cumplan con los requisitos, sin que estos sean los más necesarios para la comunidad. De igual forma, es posible que los grupos pobres no cuenten con los elementos técnicos y prácticos para elaborar un

¹³³ Idem, pág. 5.

proyecto y cumplir con las exigencias, entonces los programas apoyarán a aquellos con la capacidad de elaborar un proyecto.

Debido a la exclusión de regiones de cobertura y homologación de indicadores, la evaluación de impacto no puede responder la siguiente pregunta: ¿Cambia el impacto del programa dependiendo del grupo al que se está tratando de beneficiar (hombres, mujeres, nivel socio-económico, minusválidos, etc.), o de la región, o a través del tiempo?. Si a ello agregamos que no existe una participación ciudadana integral, podremos concluir que se diseñarán programas sociales con menor impacto social en cada comunidad.

Mientras se siga careciendo de indicadores representativos y corroborados a través de diagnósticos situacionales antes y después de la implantación del programa, los diseñadores nunca conocerán las acciones específicas que deben fortalecer o desechar para obtener los resultados buscados, como ha ocurrido en el caso Mexicano, según los siguientes cuadros:

Cuadro 3.332. Programas Rectores del Desarrollo Social en México Desde la Década de los Setentas.

<p>Programa de Inversión Para el Desarrollo Rural PIDER 1970-1982.</p>	<p>Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados COPLAMAR 1976-1983</p>	<p>Programa Nacional de Solidaridad PRONASOL 1988-1995</p>
<p>No se efectuó una evaluación de impacto de sus acciones realizadas.</p>	<p>Se efectuó una evaluación interna de sus acciones realizadas.</p>	<p>No se efectuó una evaluación de impacto de sus acciones realizadas.</p>
<p>Careció de un diagnóstico socioeconómico situacional del beneficiario y la comunidad antes de la aplicación del programa</p>	<p>Careció de un diagnóstico socioeconómico situacional del beneficiario y la comunidad antes de la aplicación del programa</p>	<p>Careció de un diagnóstico socioeconómico situacional del beneficiario y la comunidad antes de la aplicación del programa</p>

Se desconocieron sus efectos reales por estado, localidad y beneficiario	Se desconocieron sus efectos reales por estado, localidad y beneficiario	Se desconocieron sus efectos reales por estado, localidad y beneficiario
Dentro de sus objetivos no se establece una temporalidad de aplicación	Dentro de sus objetivos no se establece una temporalidad de aplicación	Dentro de sus objetivos no se establece una temporalidad de aplicación

Fuente: Elaboración propia, con base en BARAJAS, Gabriela: *Las políticas de administración de la pobreza ayer y hoy en Revista de Gestión y Política Pública*, México, CIDE, Enero-Marzo 2002. y VILLARESPE REYES, Verónica Ofelia: *Los programas para combatir la Pobreza en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

Cuadro 3.33. Programas Rectores del Desarrollo Social en México Desde la Década de los Setentas.

<p>Programa de salud, alimentación y educación</p> <p>PROGRESA</p> <p>1997-2000</p> <p>limitado a pequeñas comunidades rurales.</p> <p>OPORTUNIDADES</p> <p>de 2001-a la actualidad.</p> <p>Ampliado su cobertura a zonas urbanas y rurales.</p>	<p>Programa Desarrollo Local</p> <p>MICRORREGIONES</p> <p>2001- a la fecha</p>
<p>Se realizaron evaluaciones previas desde 1999¹³⁴. El reporte en 2003 analiza el impacto de Oportunidades a nivel nacional y, además lo estima en cada año desde su aplicación, permitiéndonos observar en qué medida los impactos iniciales han aumentado o disminuido.</p>	<p>Se realizaron evaluaciones en 2002, 2003 y 2004</p>

¹³⁴ Existen varias evaluaciones previas sobre el impacto de Oportunidades en la inscripción escolar en zonas rurales, (Schultz, 2001, Behrman, et al., 2001, Coady y Parker, 2002, Attanasio et al., 2001), que usaron datos al nivel del hogar obtenidos de la Encuesta de Evaluación del Programa (ENCEL). Orozco y Huerta (1999) analizan la inscripción a secundaria a partir de datos de las escuelas. Sin embargo éstas con excepción de Parker (2002) fueron llevadas a cabo por el IFPRI (International Food Policy Research Institute), y se restringieron a siete estados de la República, donde se llevaron a cabo las Encuestas (Puebla, Hidalgo, Guerrero, Michoacán, Querétaro, San Luis Potosí, y Veracruz). INSTITUTO NACIONAL DE SALUD PÚBLICA, *Resultados de la Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano, OPORTUNIDADES, Documentos Finales*, México, SEDESOL, marzo 2004, pág. 7.

CONSECUENCIAS EN LA MEDICIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DE IMPACTO

<p>Cuenta con un diagnostico situacional antes y depuse de la aplicación del programa, cada tres años, se revalora el padrón, sin embargo, estos no son utilizados en la evaluación externa final.</p>	<p>Contó con un diagnostico situacional a partir de 2004, en 2003 su evaluación no lo utiliza</p>
<p>Se desconocen sus efectos reales por Estado, localidad y beneficiario.</p>	<p>Se desconocen sus efectos reales por Estado, localidad y beneficiario.</p>
<p>Dentro de sus objetivos aunque no se establece una temporalidad de aplicación, se reconoce una evaluación de las condiciones de los beneficiarios cada tres años.</p>	<p>Dentro de sus objetivos no se establece una temporalidad de aplicación.</p>

Elaboración propia, misma fuente.

Donde se puede observar que cada una de las estrategias careció de una evaluación de impacto que ayudará a determinar los efectos reales del programa por estado, localidad y beneficiario, lo que aunado a una carencia de temporalidad de aplicación complica la justificación para mantener una estrategia o desecharla, pero aun lo más importante, se desconocen que tipos de acciones se deben fortalecer para lograr efectos positivos en la sociedad.

La carencia de indicadores de impacto representativos impide conocer las estrategias que son prioritarias en el nivel local, para readecuar el diseño de nuevos programas y disminuir la desigualdad en el país, como se evidencia al analizar el cuadro 3.33, donde se observa que de 1992 al año 1996 se mantiene un crecimiento constante de los niveles de pobreza, pero a partir de 1998 al año 2002 se establece una disminución en dichos índices. Ahora, si analizamos los indicadores de marginación de los cinco estados más rezagados en la materia, que se convirtieron en las zonas de cobertura por excelencia de los programas focalizados, en el periodo que comprende los años 1995 a 2000, en

los cuadros 3.34 y 3.35, se puede observar que la mayoría de los índices disminuyen.

Cuadro 3.34. Tendencias del Aumento de la Pobreza en México

	1992	1994	1996	1998	2000	2002
Pobreza de patrimonio	44 millones de personas	49.66 millones de personas	64.46 millones de personas	60.60 millones de personas	53.57 millones de personas	51.7 millones de personas
Pobres extremos	18.96 millones de personas	18.88 millones de personas	34.33 millones de personas	32.28 millones de personas	24.2 millones de personas	20.3 millones de personas

Fuente: Elaboración propia, de 1992 A 1998, con base en BOLTNIK, Julio y Damián Araceli: *Evolución y características de la pobreza en México*, en Revista Comercio Exterior, Vol.53, Num. 6, México, BANCOMEXT, 6 de Junio de 2003. Y de 2000 a 2002 con base en MEDICIÓN DEL DESARROLLO MÉXICO 2000 – 2002, México, SEDESOL, 23 de junio de 2003.

Cuadro 3.3.5. Estados con Grado de marginación muy alto 1995

Entidad Federativa	% de analfabetas de 15 años o más	% de población de 15 años o más sin primaria completa	% de ocupantes en viviendas sin drenaje sin excusado	% de ocupantes en vivienda sin energía eléctrica	% de Ocupantes de viviendas sin agua entubada	% de viviendas con piso de tierra	% de población que vive en localidades menores a 5 mil habitantes	% de PEA que gana hasta 2 salarios mínimos
Chiapas	26.07	34.93	27.58	22.78	34.22	42.32	62.95	81.99
Oaxaca	23.11	29.17	27.27	14.07	32.89	43.09	65.58	79.77
Guerrero	23.96	26.96	43.17	13.34	35.20	35.20	53.72	75.94
Hidalgo	16.94	26.70	24.87	10.69	20.48	24.35	59.94	77.17
Veracruz	16.43	28.43	8.31	17.27	37.76	29.67	48.62	76.45

Fuente: Elaboración propia, con base en los indicadores de marginación estatal de 1995 del Consejo Nacional de Población, en conapo.gob.mx.

Cuadro 3.36. Estados con Grado de marginación muy alto 2000

Entidad Federativa	% de analfabetas de 15 años o más	% de población de 15 años o más sin primaria completa	% de ocupantes en viviendas sin drenaje sin excusado	% de ocupantes en vivienda sin energía eléctrica	% de Ocupantes de viviendas sin agua entubada	% de viviendas con piso de tierra	% de población que vive en localidades menores a 5 mil habitantes	% de PEA que gana hasta 2 salarios mínimos
Chiapas	22.94	50.31	19.33	12.01	24.99	40.90	61.21	75.89
Oaxaca	21.49	45.53	18.07	12.54	26.95	41.60	64.01	71.93
Guerrero	21.57	41.92	35.29	11.04	29.54	39.97	53.44	66.16
Hidalgo	14.92	34.09	17.19	7.66	15.25	19.02	58.52	65.27
Veracruz	14.87	39.17	10.21	11.11	29.47	29.29	48.50	68.64

Fuente: Elaboración propia con base en los indicadores de marginación estatal 2000 del Consejo Nacional de la Población en conapo.gob.mx .

Así, se puede establecer que los programas tuvieron efectos positivos en los estados, lo mismo ocurre en el análisis del grado de marginación municipal, específicamente en los indicadores de los municipios con mayor nivel de marginación por entidad, donde se presenta el mismo fenómeno, sin embargo debido a las debilidades y carencia del mecanismo de evaluación de impacto, es imposible establecer la relación causa efecto por estado, localidad y beneficiario, reconociendo también la falta de diagnósticos situacionales de la población objetivo y zonas de cobertura.

En contraparte, al analizar el único índice que aumenta el % de población de 15 años o más sin primaria completa, en promedio 12.96%, llegando a casos como el de Oaxaca donde aumenta 16.36%, es imposible establecer qué tipo de acciones deben ser desechadas, fortalecidas y cuáles es necesario incluir por entidad federativa, para lograr que dicho indicador disminuya.

En la última columna del cuadro 3.33 se reconoce una disminución de 2000 a 2002 en el nivel de pobreza de patrimonio y pobreza extrema, según la misma SEDESOL en documentos oficiales, como el artículo denominado Medición del

Desarrollo, México 2000-2002, publicado y difundido en junio de 2003, dicha disminución se debió a los siguientes 4 factores:

1. La expansión y mejor focalización de los programas sociales.
2. El aumento del poder de comprar de los salarios.
3. El aumento del flujo de remesas en el exterior.
4. La reducción en lo precios de algunos artículos de consumo básico derivada de la estabilidad económica.¹³⁵

Aunque se reconoce a la focalización de los programas sociales como un factor determinante para dicha disminución, es imposible establecer mediante que acciones apoyadas se logró, al igual que los efectos por estado localidad y beneficiario. Cabe mencionar que en el caso del programa de Desarrollo Local (Microrregiones), el argumento de la focalización como medio para la disminución de la desigualdad puede ser cuestionado, contrastando el universo de atención con la cobertura realizada. En el cuadro 3.36, se observa que de los 19.9 millones de posibles beneficiarios, sólo atiende a 1,616,209, con un déficit de más de 18 millones.

Cuadro 3.37. Universo de Atención 2003 del Programa Desarrollo Local

Universo de Atención	Atención 2003	Diferencias
99 891 localidades	2 966 localidades CEC	96 925 localidades
1 335 Municipios	745 municipios	590 municipios
19.9 Millones de habitantes	1 616 209	18 283 791
99 891 localidades en las Micro regiones	99 500 localidades	

Fuente: Informe Final de la Evaluación Externa del Programa Desarrollo Local, para el ejercicio fiscal 2003. México, SEDESOL, abril 2004.

¹³⁵ MEDICIÓN DEL DESARROLLO, México 2000-2002, México, SEDESOL, 2003, Págs. 6-7.

En el mencionado documento, se establece que las evaluaciones sistemáticas de los programas los vuelven más eficientes, sin embargo, como se demostró, la evaluación de impacto, si bien puede determinar una variación porcentual de los efectos, no permite establecer una relación causal entre acciones específicas apoyadas y efectos reales conseguidos, lo que imposibilita establecer acciones acorde con los resultados para obtener mayores beneficios o en contraparte, desechar aquellas que no funcionan o fortalecer las que son prioritarias para la localidad.

Así, mientras el sistema de evaluación no cambie, se mantendrán defectos para determinar la relación causa efecto entre programas y población objetivo, a nivel nacional, será imposible establecer una relación causal entre las estrategias de desarrollo social y la disminución de la desigualdad. Además, un diseño de los programas que no se basa en los resultados, permite mantener o terminar una estrategia de forma discrecional cuando dichas atribuciones deberían realizarse acorde con los efectos conseguidos.

Ello impide delimitar una temporalidad de acción a las estrategias, y en contraparte, la continuación de aquellas que realmente funcionan, por lo que pueden darse casos de programas permanentes como lo son: la Comisión Nacional de Zonas Áridas, el Instituto Nacional Indigenista, creados en 1978 y operando actualmente, lo mismo ocurre con el Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías, creado en 1981, y operando hasta el día de hoy, implementados por más de 20 años, sin una herramienta que permitiera conocer el alcance de sus objetivos y los efectos causados en los beneficiarios, lo que impidió justificar de forma objetiva si debían o no mantenerse.

Es indispensable establecer un sistema de evaluación que permita conocer la situación de avance o retroceso en el desarrollo social de forma confiable y que permita al ciudadano cuestionar el accionar de sus instituciones, así como proponer nuevas formas de atender viejos problemas, esto es, que la búsqueda del desarrollo social se convierta en una tarea de corresponsabilidad, de lo

contrario, seguiremos desperdiciando estrategias, recursos y tiempo, pero lo más preocupante, se mantendrá la desigualdad y aumentaran los niveles de pobreza en el país.

CAPÍTULO IV:

PROPUESTA DEL MODELO DE EVALUACIÓN PARTICIPATIVA PARA ANALIZAR EL IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL.

4.1. La importancia de los Diagnósticos Situacionales por Beneficiario y Comunidad

Las limitantes de sistema, descritas en el desarrollo de la investigación, no pueden corregirse sólo con un aumento de los recursos, para realizar diseños muestrales que incluyan las zonas marginadas y un número mayor de estados, debido a que la construcción de indicadores cualitativos se realizará únicamente con encuestas de percepción para conocer la situación antes y después de la aplicación de los programas, seguiría existiendo un vacío normativo acerca de cómo utilizar la información obtenida. La propuesta de solución para corregirlos, consiste en transformar el modelo de evaluación externa en un modelo de evaluación participativa, con base en la estructura del Consejo Nacional de Evaluación de forma sencilla y no costosa.

Es condición para que la propuesta funcione, que se obligue a todas las instancias encargadas de administrar programas, considerados como de desarrollo social, a través de las reglas de operación, a realizar cuestionarios de cada uno de los ciudadanos que conformen su padrón, cada año desde su inclusión, con el fin de mantener un archivo actualizado que contenga el diagnóstico socioeconómico de cada beneficiario, dicho cuestionario será diseñado por el Consejo Nacional de Evaluación, y en su contenido habrá preguntas que permitan también determinar un diagnóstico situacional de la comunidad.

En cada programa, el cuestionario deberá facilitar el análisis acerca del cumplimiento de los objetivos de la estrategia y de los efectos reales derivados del programa. Para cumplir con los puntos clave para una buena evaluación de impacto de programas sociales, que son :

1. Objetivos claros: metas específicas de corto y largo plazo.
2. Reglas de operación precisas.
3. Conocimiento de lapoblación beneficiaria (padrón de beneficiarios completo).
4. Compromiso gubernamental de respetar área de evaluación (reglas y tiempo).
5. Buen diseño / estrategia de evaluación(congruente objetivos de corto y largo plazo).
6. Información pertinente sobre indicadores socioeconómicos/ demográficos apropiados acorde metas programa (idealmente antes y después inicio del programa).¹³⁶

Financiamiento de la Propuesta

Reconociendo las limitaciones presupuétales para implantar un modelo como el propuesto, es necesario reconocer que éste puede financiarse de los presupuestos de diversos organismos y áreas administrativas, de las que absorbería funciones, como son:

- El Consejo Técnico para la Medición de la Pobreza.
- La Comisión de Desarrollo Social de la Oficina de la Presidencia.
- El presupuesto para la organización y licitaciones de los concursos de evaluación que se asignaba a la Dirección de Evaluación y Monitoreo de los programas sociales.

¹³⁶ RUBALCAVA, Luis: *Panel sobre Evaluación, Cuales Son los insumos clave para una buena evaluación*, Seminario Avanzado de Evaluación de Impacto CIDE, México, abril 2004. en <http://www.sedesol.gob.mx>.

PROPUESTA DEL MODELO DE EVALUACIÓN PARTICIPATIVA PARA ANALIZAR EL IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL

- Organismos estatales, si los hubiese, encargados de medir la pobreza.
- La asignación presupuestaria contemplada para que el INEGI realizará las encuestas de medición de la pobreza.

Esta propuesta busca crecer de forma gradual hasta que cada entidad federativa cuente con su propio consejo de evaluación, y que funcione como organismo descentralizado. Que evalúe los impactos de los programas tanto federales como locales. Dentro de su personal, puede establecerse una serie de opciones como servicio social y voluntariado, reconociendo que los puestos directivos administrativos y técnicos serán remunerados.

Es condición también, aclarar que la propuesta no critica el uso del tipo de muestreo de estratificación o por conglomerados, reconoce sus beneficios, sobre todo para ahorrar recursos y tiempo, simplemente señala que es un error usar las técnicas a nivel nacional, reconociendo la heterogeneidad de las diversas regiones del país entre ellas e internamente en cada estado, en variables relacionadas con el desarrollo social, únicamente se reconoce que lo conveniente de realizar una estratificación o conglomeración en el nivel estatal donde opera el programa para conseguir una muestra más representativa y mayor confianza de la información.

Lo anterior brindaría la posibilidad de incluir indicadores locales, pues tal como opera el sistema se homologan indicadores para una serie de estados, muy diversos entre sí, con base en una muestra muy poco representativa. Además esto ayudaría a resolver la siguiente preocupación, manifestada en congresos científicos de evaluación:

“Flexibilizar las enormes rigideces estructurales que están detrás del gasto público, las cuales, bajo distintos entornos institucionales restringen el mercado

de la evaluación (descentralización, transferencias, usos con destinos específicos y otros)”.¹³⁷

Al determinar el tamaño de muestra por estado, se utilizarán los diagnósticos socioeconómicos, del número de beneficiarios que conformen la muestra por localidad, de esta forma, la propuesta busca volver más confiable la información resultante de la evaluación de impacto. Se toma como base la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, proponiendo su estructura tentativa, que de acuerdo con sus funciones de medición de la pobreza y de valuación, está obligado a mantener una estructura con presencia estatal y municipal.

Para ello, se pretende crear Consejos de Evaluación Regionales como organismos de coordinación del proceso, e incluir en su seno a consejos locales de evaluación que coordinarán la participación de los comités de beneficiarios de los programas, o en su defecto, a los COPLADEMUN, brindándoles funciones más sustanciales, lo que al mediano plazo se traducirá en una integración entre el ciudadano y la institución. En donde:

“El mejor desempeño organizacional se acompaña de procesos de retroalimentación y aprendizaje por parte de los actores involucrados, los cuáles a su vez, generan acciones de corrección que provocaran el mejoramiento de la gestión y se obtendrán los resultados que se desean alcanzar”.¹³⁸

¹³⁷ Participación de Mariano Ruiz-Funes M., Director General de GEA Grupo de Economistas y Asociados en el Seminario Avanzado de Evaluación de Impacto. Banco Mundial, CIDE, Sedesol. Seminario Avanzado de Evaluación de Impacto , Ponencia Evaluación De Programas Públicos Desde Una Óptica Externa, Diapositiva 5, CIDE, México 2004, en <http://www.sedesol.gob.mx>.

¹³⁸ Idem. Diapositiva 7.

4.2. Estructura Tentativa del Consejo Nacional de Evaluación de La Política De Desarrollo Social

Es necesario señalar lo inconveniente de que sea el Secretario de Desarrollo Social el titular del Consejo, pues se pierde el grado de autonomía e imparcialidad que se pretende, cumpliendo, como en el actual sistema funciones de juez y parte, para ello es necesario que el titular sea un personaje sin cargo público o relación con la Administración Pública Federal o estatal.

Bajo estos argumentos, se propone que su designación sea bajo una convocatoria realizada por el CONACYT a nivel nacional y que la comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados pueda designar a uno de entre los tres mejores candidatos, según los requisitos exigidos y las pruebas aplicadas. Con lo que se logrará mantener la autonomía y la imparcialidad necesaria para realizar un proceso de evaluación sobre el accionar gubernamental, por lo que es necesario modificar la fracción I del artículo 82 de la Ley General de Desarrollo Social.

El Consejo podrá realizar por sí mismo todo el proceso de evaluación, de dependencias y entidades públicas, eliminando la opción de la licitación pública, pues de acuerdo con su estructura éste será en esencia un organismo externo a la administración pública centralizada y descentralizada, además, de acuerdo con su composición puede canalizar la participación de instituciones académicas y organizaciones sociales. De esta forma, se creará un marco normativo propio diferente al presupuesto de egresos evitando que tome características centralistas.

4.2.1. Organismos Administrativos y Técnicos

Según lo establece la Ley General de Desarrollo Social, el Consejo será administrado por un comité directivo, que se organizaría, como lo muestra el cuadro 4.1, donde además de los organismos indispensables para su buen funcionamiento, se incluirán los organismos técnicos que se muestran en el cuadro 4.2. Así, es necesario que se establezca esta estructura dentro de su reglamento, donde se incluya un área de información socioeconómica y geográfica encargada de vigilar la constancia y los cambios realizados, (tanto en la medición de los indicadores, como de las preguntas para obtenerlos), de los individuos incluidos en la muestra por programa y modalidad, Además, de encargarse de la organización del sistema de información, derivado de los resultados de las evaluaciones y mantenerlo actualizado.

Resguardará y controlará por medio de los Consejos Locales de Evaluación el archivo de los diagnósticos situacionales por programa, por lo que se debe incluir en la Ley General de Desarrollo Social la prohibición del uso de éstos con otros fines que no tengan relación con el desarrollo social, por lo tanto se penalizará su uso con otros fines.

Se incluye un área de diseño muestral para organizar y presentar, con base en los diseños estatales, la muestra nacional, también se encargaría de proponer algunas inclusiones o exclusiones en el tamaño de la muestra asegurando, siempre que se cubran todas las zonas marginadas en cada estado, con el fin de que los consejos estatales estudien la posibilidad de aceptarlos. Vigilaría que se cumpla con los requisitos técnicos para detectar fallas y proponer medidas técnicas que ahorren recursos en la recolección de la información, recordando que la utilización de encuestas será opcional, ya que los diagnósticos socioeconómicos por programa estarán constituidos por

preguntas que permitan conocer la situación inicial y evolución de diferentes indicadores cualitativos.

Los beneficiarios tendrán la obligación de llenar dichos cuestionarios, en los lugares más cercanos donde se ubique la institución que administre el programa o en instituciones que funcionen como intermediario, serán diseñados y controlados por personal del Consejo Nacional de Evaluación, lo que ahorrará los recursos de realizar encuestas casa por casa.

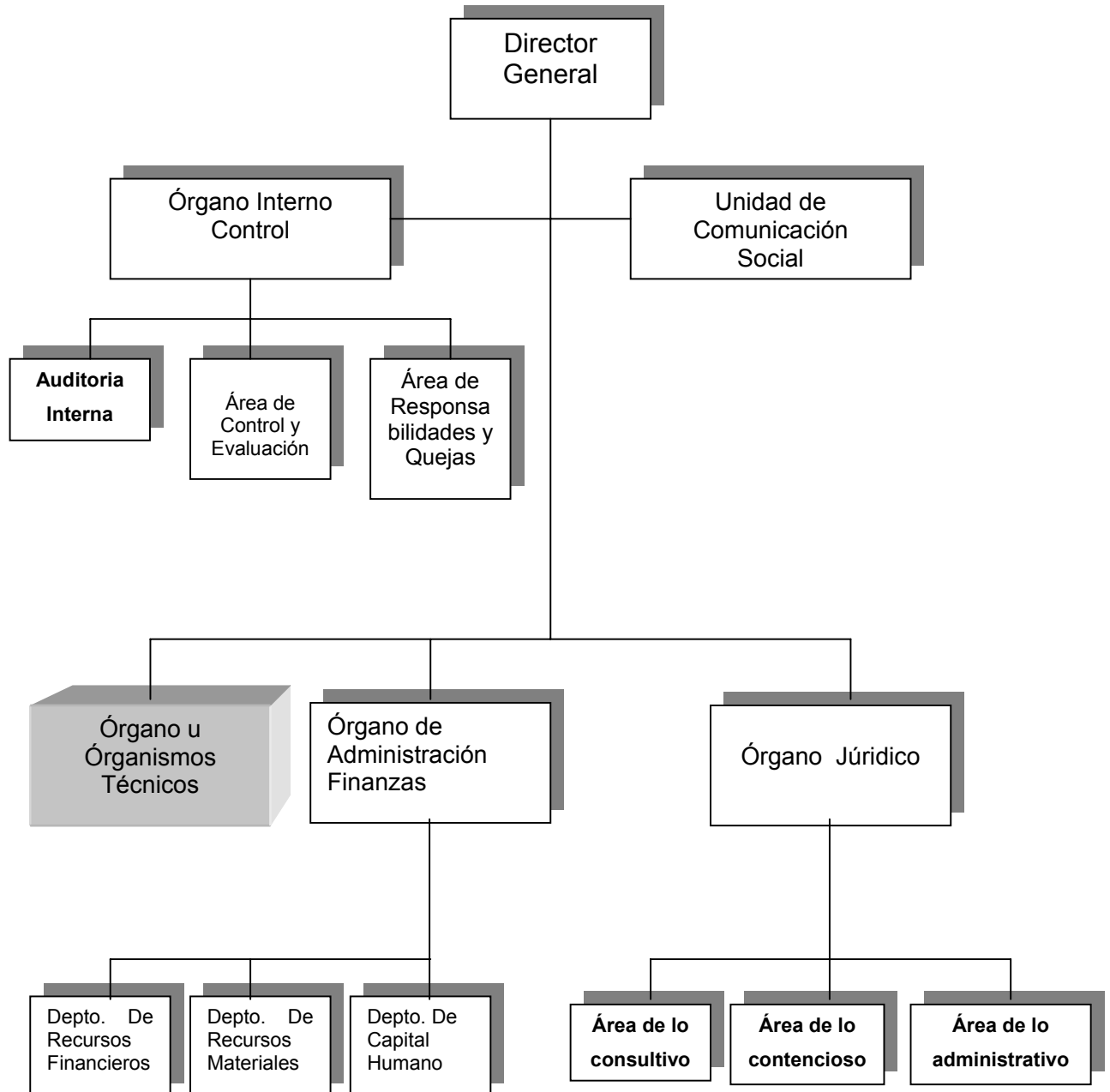
Dicha acción, será opcional de acuerdo con los criterios del Consejo, para asegurar una evaluación de impacto confiable y representativa, lo mismo ocurrirá con la utilización de técnicas contrafactuales, con la intención de concentrarse en los efectos logrados en el grupo beneficiario. El área de diseño muestral también podrá proponer la reubicación estratégica de los Consejos Locales de Evaluación, y en general, mejores formas de diseño para las muestras locales.

El área encargada del diseño de Indicadores delineará los de carácter nacional, tanto en la medición de la pobreza como de la evaluación de los programas, agregando a los de gestión de servicios y de impacto, los índices para medir el uso político o desviaciones de los programas de desarrollo social, que se integrarán con la medición de las siguientes variables:

- Año de elecciones en el estado, incluyendo municipales, en relación con el aumento o restricción injustificada de los apoyos.
- Número de casos de exclusión o inclusión relacionadas con el apoyo o afiliación a un partido político.

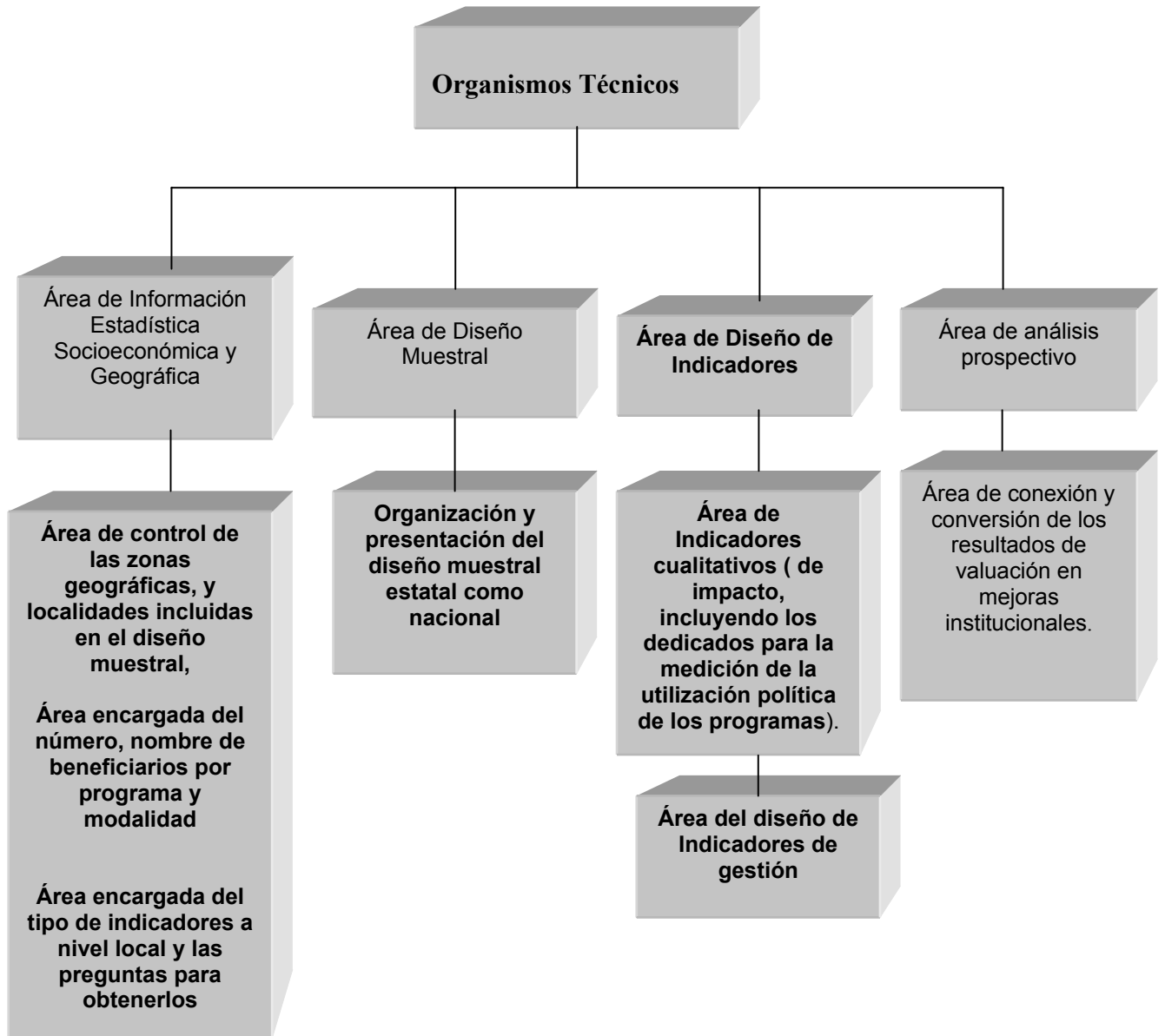
CUADRO 4.1. ESTRUCTURA PROPUESTA DEL CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN

Organograma del Comité Directivo



Elaboración propia.

CUADRO 4.2. ORGANISMOS TECNICOS



Elaboración propia.

Para el cálculo de los indicadores de uso político, es necesario conocer el partido político en el gobierno que otorga el programa y el partido político en el gobierno que recibe el programa, municipal o estatal según sea el caso. Índices de los que carece el actual sistema. El área también clasificará sus indicadores en cualitativos y cuantitativos, investigando qué tipo de indicadores de gestión ya existen para aprovechar su uso. Se encargaría de revisar y proponer mejores mecanismos de diseño de los indicadores locales, reconociendo similitudes entre los de cada estado y si es necesario, convertirá alguno en nacional. Además, revisaría y de igual forma, propondría mejores preguntas y técnicas para la obtención de los indicadores tanto nacionales como locales.

Por lo que el área de Diseño de Indicadores se dividirá en dos, la de diseño cuantitativo y la de diseño cualitativo, ésta última, tendrá la tarea de diseñar las preguntas que contendrán los cuestionarios del diagnóstico socioeconómico, que servirán para construir los indicadores cualitativos de impacto, que deberán reflejar el cumplimiento de los objetivos por programa a nivel estatal, y podrán establecer una relación causal entre acción específica y efecto real conseguido.

El área de análisis prospectivo, tendrá como funciones principales: organizar las propuestas realizadas por programa al Congreso y a las dependencias públicas, entidades y organismos descentralizados, tanto a nivel federal como estatal para modificar leyes, reglamentos y decretos con base en las propuestas estatales.

Detectará las modificaciones clave, las modificaciones que más pueden tardar, y propondría otra serie de cambios más rápidos y óptimos, enviando los análisis a las instituciones involucradas así como al Congreso de la Unión, obligadas, por la Ley General de Desarrollo Social, a contestar al igual

que justificar, en su caso, el impedimento de la modificación y sí la hubo, el momento de su aplicación. Información que será enviada a los consejos regionales, quienes a su vez la distribuirán en los consejos locales, los delegados de la SEDESOL se encargarán de distribuirlos en sus organismos. Asegurando así, que las fallas detectadas en la operación y las propuestas locales, se traduzcan en mejoras institucionales.

Esta área también se encargará con base en los informes estatales, de señalar los cambios presupuestales necesarios por programa y dentro de ellos, por modalidad y tipo de apoyo, señalando las conveniencias de ello, resaltando que esta presupuestación se realizará con base en las necesidades locales, así como con el reconocimiento de fallas y de aciertos en los programas, los enviará a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, a las dependencias públicas, entidades y organismos descentralizados encargados de cada programa, recordando que el presupuesto para el desarrollo social no puede disminuir. Esto es con el fin de hacer más con el mismo presupuesto, las instituciones serán obligadas a contestar antes de la aprobación de su cálculo, señalando las modificaciones que realizarán a los Consejos Regionales de Evaluación y éstos informarán a los locales y los últimos a los beneficiarios.

El área de análisis prospectivo, también se encargará de organizar la información referente a la duplicación de apoyos y realizar los análisis para señalar qué tipo de acciones pueden fusionarse y qué programas sería conveniente desechar o fortalecer, según sea el caso, podrá proponer cambio de metas, objetivos y de la población objetivo, basándose en las propuestas y necesidades locales, recolectadas por el consejo local de evaluación. Con base en los resultados, realizará algunas previsiones sobre el funcionamiento de los programas, del beneficio o perjuicio de realizar los cambios señalados.

El área de responsabilidades y quejas se encargará de canalizar las denuncias de desvío y utilización política de los programas, a través del órgano jurídico para enviar cada caso a la instancia correspondiente, que serán obligadas por la Ley General de Desarrollo Social, a enviar en el menor tiempo posible la situación jurídica o administrativa de cada caso, para determinar la conveniencia de rehabilitar al administrador público a sus funciones ya que la misma ley dotará de atribuciones al consejo, sólo para suspender, (siempre que existan pruebas), de sus funciones, al empleado público que utilice con otros fines a los recursos de los programas, hasta que las instancias correspondientes emitan un dictamen. Dichas atribuciones, las ejercerá mediante el Consejo Regional de Evaluación, que recolectará los casos mediante los consejos locales, con el objetivo de evitar la utilización política de los programas.

4.2.2. Órganos Desconcentrados

Los órganos desconcentrados con que contará el Consejo Nacional de Evaluación serán tres Consejos Regionales de Evaluación y dentro de cada uno de ellos hasta siete Consejos Locales de Evaluación, la ubicación de los primeros será geográfica, se propone la división regional utilizada en la evaluación del programa Opciones Productivas 2003, descrita en el cuadro 3.12, Norte, Centro y Sur, pero a diferencia de ésta, una vez instalado cada Consejo Regional, tendrá la responsabilidad de realizar un análisis socioeconómico de la zona e identificar los programas estatales y federales que operan dentro de ella, también designará la ubicación de los Consejos Locales de Evaluación que cubrirán uno y hasta dos estados.

4.2.3. Consejos Regionales de Evaluación.

Para designar el consejero regional, el CONACYT realizará una convocatoria a nivel territorial donde podrán participar, investigadores, catedráticos de universidades locales. Y de los tres candidatos que cumplan con los

PROPUESTA DEL MODELO DE EVALUACIÓN PARTICIPATIVA PARA ANALIZAR EL IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL

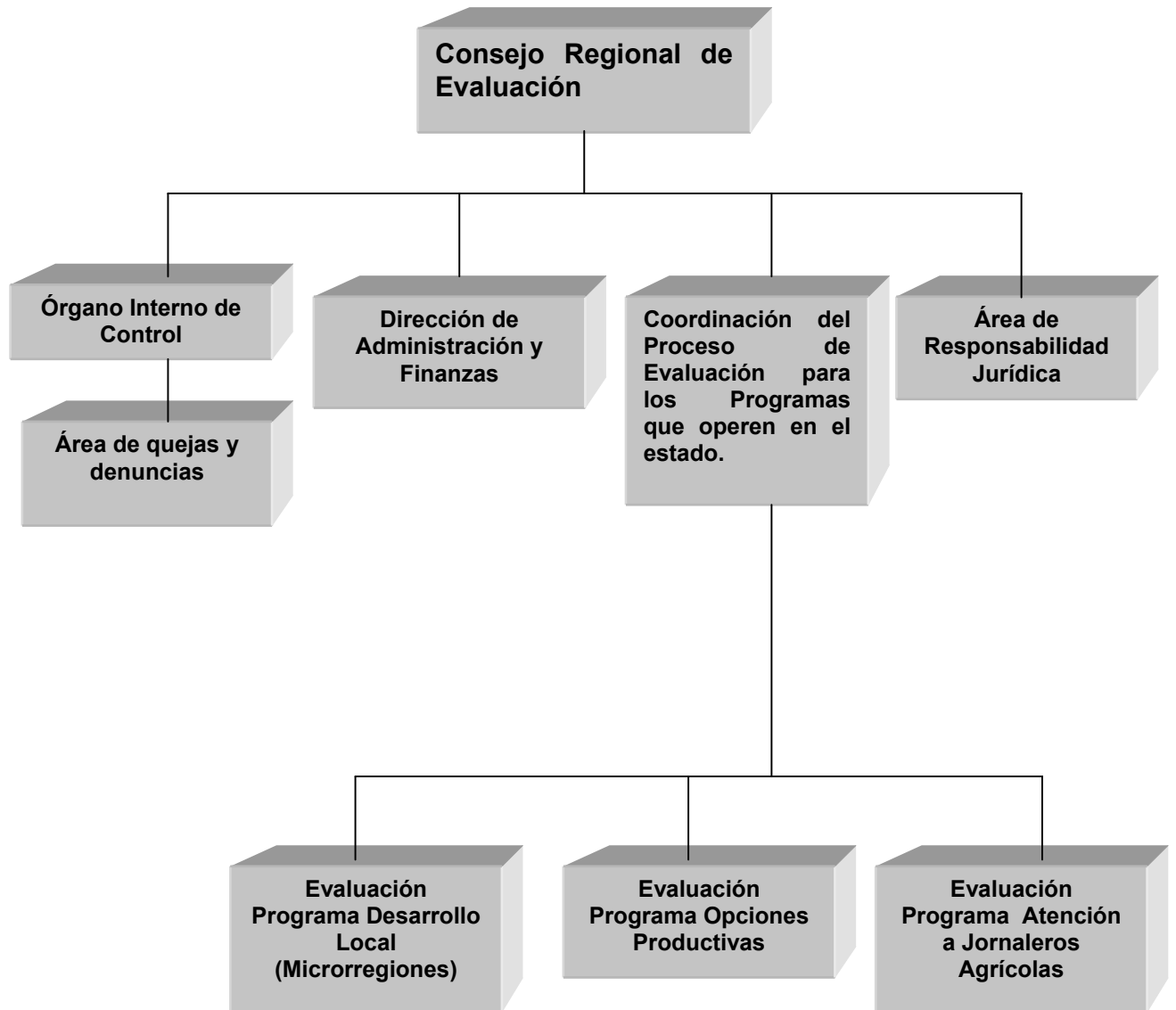
requisitos y superen las pruebas aplicadas, la comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados del estado sede designará a uno para presidir el Consejo, que se integrara también por representantes de las dependencias estatales del Desarrollo Social, los delegados de SEDESOL en las entidades federativas, un representante del consejo Nacional de Evaluación, tres representantes de asociaciones sociales firmantes del acuerdo nacional de transparencia, sus decisiones se tomarán por mayoría.

Además de su estructura administrativa básica, el consejo se organizará de acuerdo con el número de programas que operen en la entidad, como se puede ver en el diagrama 4.3, un ejemplo correspondiente a un estado donde sólo operen tres programas, entonces el Consejo Estatal se dividirá en tres subestructuras y cada una se encargará de realizar la evaluación que le aboque, para ello se incluirá en cada proceso:

- 2 investigadores sociales locales
- 3 representantes de asociaciones civiles locales
- 1 funcionario de la Sedesol que el delegado designe.
- 2 representantes de instituciones de educación superior locales interesadas en el proceso evaluatorio del programa.
- 1 representante del consejo Nacional,
- 1 representante del organismos publico encargado de la administración del programa.

Las principales funciones del Consejo estarán basadas en los informes de los Consejos Locales de Evaluación, de donde realizarán la propuesta de diseño muestral a nivel estatal, además de contar con las siguientes atribuciones:

CUADRO 4.3. ÓRGANOS DESCONCENTRADOS



Elaboración propia.

PROPUESTA DEL MODELO DE EVALUACIÓN PARTICIPATIVA PARA ANALIZAR EL IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL

1. Con base en las propuestas de los consejos locales, establecer el diseño muestral Estatal.
2. Diseñar los indicadores estatales diferentes a los nacionales y el tipo de preguntas para obtenerlos.
3. Si se considera pertinente en una evaluación, realizar encuestas y establecer los requisitos y obligaciones para convertirse en un entrevistador local y coordinar los trabajos. Así como diseñar las guías y mecanismos de capacitación.
4. Enviar al Consejo Nacional los resultados. Incluyendo los indicadores estatales.
5. Asegurar la evaluación de los indicadores nacionales.
6. Establecer una medición constante tanto de las variables, indicadores como de zonas incluidas y el número de beneficiarios en el diseño muestral.
7. Diseñar la ubicación estratégica de los consejos locales de evaluación, con el objetivo de cubrir en su totalidad las zonas de mayor marginación.
8. Coordinar los trabajos de evaluación por programa. de los diferentes consejos locales.
9. Dar seguimiento a través de su área de quejas, a las denuncias de desvío de fondos con la posibilidad de suspender al funcionario.

10. público, en caso de encontrar ilícito, hasta que el Consejo Nacional o la instancia correspondiente emita un dictamen.
11. Controlar los diagnósticos socioeconómicos y establecer el tipo de cambios necesarios o inclusión de preguntas para la región, por estado con base en las propuestas de los consejos locales.

4.2.4 Consejos Locales de Evaluación.

Los consejos locales de evaluación, coordinarán la inclusión de varios comités de participación de cada uno de los programas, de diversas localidades en el proceso, pues la ubicación de estos será de forma estratégica buscando que se cubran varios municipios, y en su totalidad las zonas más marginadas. Estará integrado de la siguiente forma:

- Un consejero local de evaluación designado por el consejo regional, que no tenga otro cargo público.
- Según sea el caso un representante del INEGI que se encargará del reclutamiento y capacitación de los posibles encuestadores
- Dos investigadores individuales o pertenecientes a una institución académica estatal que participaran en el diseño de los indicadores locales propuestos.
- Un representante por cada micorrregión elegido democráticamente dentro de ella o en su defecto un representante de un organismo de participación ya existente.
- Según sea el caso un representante del Consejo Nacional de Evaluación.

Las decisiones serán tomadas por mayoría y sus funciones serán:

PROPUESTA DEL MODELO DE EVALUACIÓN PARTICIPATIVA PARA ANALIZAR EL IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL

1. Determinar las localidades que deben incluirse en el diseño muestral, considerando que estas se incluirán en las próximas evaluaciones para mantener un análisis constante. Debe incluir habitantes de todas las localidades de mayor marginación donde existan beneficiarios de los programas.
2. De considerarse necesario, reclutar y capacitar a los entrevistadores para la recolección de la información, para la evaluación de los programas y de la medición de la pobreza.
3. Además de coordinar el proceso de recolección de los diagnósticos socioeconómicos por estado, y enviarlos al consejo regional.
4. Encargarse de la evaluación de impacto a nivel estatal.
5. Proponer qué tipo de indicadores diferentes a los de carácter nacional, deben incluirse para la evaluación estatal, en los cuestionarios del diagnóstico.
6. Señalar qué tipo de programas, apoyos y modalidades es necesario fortalecer en las localidades y qué otras hay que desechar o cambiar, de acuerdo con las prioridades locales.
7. Detectar y señalar al Comité Regional de Evaluación los obstáculos normativos, operativos que dificultan una maximización y eficiencia de los programas.
8. Señalar el tipo de duplicaciones con el fin de fortalecer un sólo programa, de entre todos los tres niveles de gobierno.

PROPUESTA DEL MODELO DE EVALUACIÓN PARTICIPATIVA PARA ANALIZAR EL IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL

9. Reconocer qué tipo de carencias son prioritarias en la localidad y no cuentan con un tipo de apoyo.
10. Vigilar el trabajo de campo de recolección de la información.
11. Reconocer las zonas de cobertura de los programas que no recibieron apoyo o no contaron con proyectos aprobados, analizando el por qué de la situación.
12. Recibir a través del área de quejas y denuncias, las denuncias acerca del desvío de utilización de los recursos, y canalizarlas al consejo regional.

La participación de los comités por programa, se agrupará de acuerdo con su proceso correspondiente. Se analizarán los diagnósticos situacionales antes y después de la implantación del programa, además de participar en el diseño muestral, junto con investigadores sociales locales, como se observa en el cuadro 4.4, a nivel estatal, además de cubrir los indicadores preestablecidos, existirá la posibilidad de incluir indicadores locales para los que se diseñarán preguntas específicas y método de cálculo, basados en las propuestas de los consejos locales, quienes también señalarán las zonas donde debe realizarse el muestreo, con el objetivo de incluir a todas las zonas de mayor nivel de marginación y pobreza. La misma estructura puede aprovecharse para la medición de la pobreza e inclusive de los censos y recolección de información socioeconómica que realiza el INEGI, para obtener información que realmente refleje la realidad nacional.

Así, el modelo propuesto permitirá cumplir con los siguientes puntos necesarios para una buena evaluación de Impacto

- La aplicación del mejor método de evaluación de acuerdo a las circunstancias del Programa.
- Generar un padrón de beneficiarios universal que permita hacer comparaciones costo-beneficio entre programas
- Impulsar la generación de bases de datos de corte transversal y longitudinal a nivel nacional que permitan conocer la dinámica de bienestar de la población en general.¹³⁹

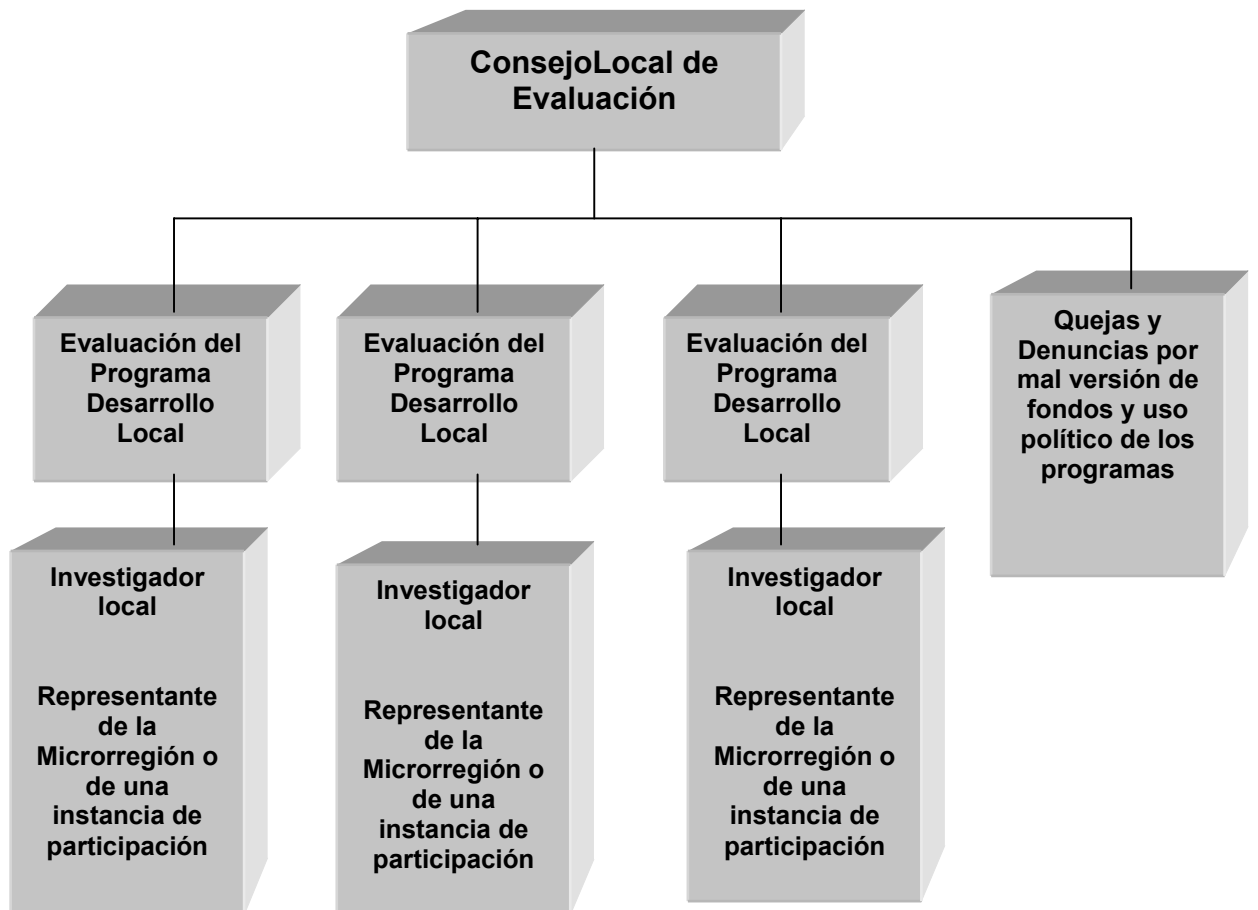
4.3 Propuesta Sobre el Contenido de la Información

La propuesta concibe que el contenido de las evaluaciones externas, y el requisito de los indicadores a medir es apropiado, sin embargo, es necesario fortalecer algunos de sus 5 rubros, descritos el capítulo 2, sobre todo en el punto del diseño del programa, donde se debe realizar un análisis del contexto normativo administrativo bajo el cual opera el programa, incluyendo reglamento de la SEDESOL, Ley General de Desarrollo Social e inclusive el reglamento del Consejo Nacional de Evaluación, para poder cuestionar o relacionar el funcionamiento de la SEDESOL con el éxito, parcialidad o fracaso del programa.

Asimismo, para reflexionar hasta qué punto la centralización de la Administración del Desarrollo Social permite o impide diseñar programas acordes a la realidad nacional, si cuenta con mecanismos de participación en el proceso de diseño. Actividad que en el modelo de evaluación participativa propuesto iniciará desde el nivel operacional dentro de los Consejos Locales de Evaluación.

¹³⁹ RUBALCAVA, Luis: *Op.cit.*, Diapositiva 7.

CUADRO 4.4. CONSEJO LOCAL DE EVALUACIÓN.



Elaboración propia.

que reconocerán si existe una verdadera participación para determinar los proyectos prioritarios, bajo el actual marco normativo. De no ser así, se indicará, cual es la ley, reglamento o artículo que impida esto con la justificación de su cambio y una propuesta, que será completada a nivel estatal.

En el rubro de instrumentación, se debe incluir el tipo de cambios normativos necesarios para lograr realizar modificaciones al programa sobre la marcha, o en el menor tiempo posible, con el objetivo de apoyar al proyecto, que para la comunidad sea el que genere mayores beneficios y fortalecer aquellas modalidades que sean más necesarias en las localidades. En lo referente a la duplicación, se complementará la información con un análisis de los diversos apoyos y programas a nivel estatal y derivados de los fondos del ramo 33, conteniendo una propuesta sobre lo conveniente de apoyar ese programa a nivel estatal o fortalecer el federal.

De igual forma, en este rubro se deben incluir los indicadores que midan la utilización política o desviación de los programas sociales, cuya obligación será legislada en la Ley General de Desarrollo Social al incluirlos con los demás indicadores exigidos. También, tiene que exigirse un análisis referente a qué acciones deben ser descentralizadas, en pro de un aumento del costo beneficio y del impacto del programa, mencionando su justificación y el marco normativo que debe modificarse por artículo, esto con el objeto de que el sistema sirva como referente para planear el proceso descentralizador de la administración del desarrollo social, completado con el señalamiento de las fallas operacionales para repararlas y los mecanismos más eficientes, para multiplicarlos.

En el análisis de impactos se debe exigir que se presente una explicación de por qué en ciertas zonas de cobertura no existieron apoyos y proyectos aprobados con el fin de superar obstáculos de aplicación. También se debe incluir la

información acerca de qué necesidades son urgentes en las localidades y no son cubiertas por ningún programa, con la intención de verificar si es necesario crear un nuevo programa o fortalecer alguno. Además de incluir un diagnóstico de cuáles son los programas más eficientes, cuáles los más prioritarios para las diferentes localidades, lo que ayudaría a evitar que se desechen y se creen programas sin justificación.

4.4. Propuesta Sobre la Utilidad de la Información

Además de enviarse a las comisiones de Desarrollo Social de ambas Cámaras Legislativas, a la Comisión de Presupuesto, a la Dirección de Evaluación de la Sedesol, a la Dirección de Control y Seguimiento, como se establece en el presupuesto de egresos y la Ley General De Desarrollo social, es necesario asegurar que “las evaluaciones sean el medio que evite que las transferencias de recursos sujetas a “metas de gasto total”, se siga aplicando independientemente de los resultados que efectivamente se estén logrando, y conocer cuál es la influencia real de los resultados y las recomendaciones de las evaluaciones en las nuevas acciones de planificación”.¹⁴⁰ Por lo que es necesario realizar los siguientes cambios, obligar a difundir las evaluaciones hacia:

- Las delegaciones de la SEDESOL que se encargarán de hacerla llegar a los operadores directos del programa.
- Los consejos estatales de evaluación que se encargarán de difundirlos a los consejos municipales.
- En su caso, a las instituciones de educación superior a nivel estatal participantes que se encargarán de proporcionarla a los investigadores sociales que las requieran.

¹⁴⁰ RUIZ, Mariano., *Op .cit.*, Diapositivas 11 y 12.

PROPUESTA DEL MODELO DE EVALUACIÓN PARTICIPATIVA PARA ANALIZAR EL IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL

- Además, hacer llegar los señalamientos específicos a cada dependencia, entidad u organismo descentralizado que tenga la posibilidad de modificar ciertos marcos normativos u acciones para eficientar los programas.

Establecer un apartado dentro de la Ley General de Desarrollo Social sobre la función específica de la información obtenida por la evaluación, descrito a continuación:

- Esta servirá para conectar los pasos de control y planeación, en el financiamiento, el diseño o readecuación de los programas y en su forma de operar, cuestionando la centralización de la SEDESOL, con miras a establecer un modelo de descentralización conveniente para la administración del desarrollo social, esto es, señalar en qué procesos esta debe mantener sus funciones, si es conveniente aumentarlas, y el manejo de los recursos de forma centralizada, así como, en qué tipo de procesos y programas los estados e inclusive los municipios están preparados para administrar los recursos, y adquirir mayores funciones, recordando que la base del diagnóstico es la participación social.
- Servirá como referente para que la distribución de los recursos, en cada programas sea por modalidad y tipo de apoyo, pues sus resultados reflejan las prioridades en cada localidad, con el fin de dotar de mayores recursos aquellas estrategias que la comunidad determinó como prioritarias.
- La obligación de consultar los indicadores obtenidos, que servirán como referente para los estudios que realice el gobierno, de análisis de combate a la pobreza (sin excluir cualquier otros que crea necesarios y convenientes).

PROPUESTA DEL MODELO DE EVALUACIÓN PARTICIPATIVA PARA ANALIZAR EL IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL

- Crear un sistema de información denominado social, construido con base en los índices medidos, los indicadores de gestión de control interno y externo, de fácil acceso coordinado y actualizado por el área de información socioeconómica y geográfica del Consejo Nacional de Evaluación, y será difundido por los Consejos de Evaluación Locales al público en general.
- La terminación de un programa no puede ser justificada, inclusive al inicio de un nuevo periodo gubernamental federal. Si las evaluaciones demuestran que el programa es prioritario para las localidades, y la creación de otro debe basarse en los diagnósticos señalando que cubre una de las carencias desatendidas por los programas operando, o que complementa su accionar. La readecuación de un programa debe realizarse también con base en estos diagnósticos, con el fin de justificar racionalmente su modificación.
- La información resultante debe servir también para captar donaciones técnicas, materiales o en especie, y facilitar así, al sector empresarial como social a canalizar un apoyo a cierta modalidad o programa con diversos recursos.
- Los resultados deberán servir como referente obligado, además de las otras fuentes de información que ellos consulten, para la elaboración de sus propuestas en materia de desarrollo social de los candidatos a gobernadores estatales y a ocupar la presidencia de la república, cuyos planes serán enviados al consejo de evaluación, para verificar fallas o aplicar alguna aportación de éstas. La propuesta del candidato elegido será analizada, para adecuarla al sistema de desarrollo social actual y verificar su cumplimiento a lo largo del sexenio, esto con el fin de que la política de desarrollo social mantenga una línea de acción constante, creando estrategias a largo plazo, adaptables a las necesidades sociales.

4.5. La Toma de Decisiones Como un Proceso Social. Democracia Como Acción del Pueblo (Un Cambio de Abajo Hacia Arriba).

Como se comprueba a lo largo de la presente investigación, la participación social en los programas sociales se encasilla en la intervención en el control de gestión y en el cumplimiento de requerimientos técnicos en cada programa, de igual forma, la especialización en el diseño de estrategias para combatir la pobreza tampoco contempla una participación social integral como condición para lograr mejores resultados.

Lo anterior resulta preocupante, además, de las diversas causas vistas en este trabajo, si tomamos en cuenta que en los hechos, en la dinámica mundial, las decisiones, que transtornan a todo el planeta, son tomadas por un grupo pequeño de grandes empresas obligando a los representantes políticos de cada nación a tomar decisiones, cuyas consecuencias protejan a los índices macroeconómicos sobre los índices sociales. De esta forma, los intereses y participación, de los grupos empobrecidos se alejan más de la toma de decisiones.

La manera de fortalecer a estos grupos es convirtiéndolos en parte funcional de la Administración Pública a través de la evaluación, recordando que la primera es el medio de moldeabilidad y adaptación del Estado a las necesidades sociales, de esta forma, el ciudadano asegura que sus prioridades modifiquen a las consecuencias de las decisiones internacionales y las decisiones nacionales. Al readecuar cada programa a las necesidades de cada región, los cambios estarán determinados de abajo hacia arriba.

La responsabilidad de evaluar al gobierno responde a la dinámica de ahorrar recursos y tiempo, desechando las acciones que limitan o impiden un mejor accionar de las instituciones y en contraparte, permitir aprovechar las acciones

que resulten óptimas para atender viejos problemas, además cada problema se atenderá de forma distinta.

4.5.1. Evaluación Participativa como medio de Inclusión en la Toma de Decisiones.

Así el Modelo de Evaluación Participativa se convierte en el instrumento de inclusión en la toma de decisiones, donde no sólo son las carencias sociales las que determina la distribución de los recursos, sino también las respuestas más óptimas. Se combina el diseño técnico que estará condicionado por las prioridades en cada localidad y propuestas de solución de los habitantes a viejos problemas.

El desarrollo social se convierte así en una tarea de Gobierno y Sociedad reconociendo la particularidad de cada región del país, para reflejarla en el diseño de nuevas propuestas de solución. Donde la creación, desaparición o modificación de los programas, es con base en conocimiento y combinación de recursos, alcances de la institución con necesidades, propuestas y ejercicio de los derechos de los ciudadanos, evitando que las modificaciones a los programas se realicen indiscriminadamente, desperdiciando experiencias exitosas, recursos, tiempo, propuestas y una serie de conocimientos a favor de la Administración del Desarrollo Social.

En el modelo propuesto la determinación de un problema siempre va acompañada por una serie de posibles soluciones, para elegir entre ellas la más óptima para la institución y los ciudadanos. De esta forma, la evaluación trasciende, al igual que afecta cada uno de los diferentes pasos en la implantación de un programa (determinación del problema, planeación del programa, implementación y control).

4.5.2 Integración entre Institución y Beneficiarios.

El modelo crea una nueva relación entre el ciudadano y las instituciones encargadas del desarrollo social, donde el primero reconoce la importancia de ejercer sus derechos y obligaciones para que el programa funcione, de igual forma, sabe que debe emitir propuestas para mejorarlo, tomando en cuenta sus conocimientos acerca de los límites y alcances de la institución. Por su parte, el accionar de ésta última, es determinado por las necesidades que los beneficiarios consideran urgentes, convirtiendo el diseño de programas sociales en una tarea de corresponsabilidad, dejando atrás el asistencialismo.

Es necesario mencionar que la retroalimentación del modelo de evaluación sobre el diseño, vuelve la realización de los programas una tarea de abajo hacia arriba, es determinado por las necesidades, así como, propuestas locales para atenderlas, combinando técnicas y tecnologías administrativas con la participación social, estableciéndose así, una forma de democracia directa, que no sólo planea o discute problemas, sino que plantea soluciones tentativas, por lo que podría llamarse, también una democracia operativa, pues los ciudadanos trabajan conociendo su entorno y la forma en que operan sus instituciones, teniendo en la evaluación una forma integral de participación de abajo hacia arriba.

La forma de operar del modelo fomentará que, tanto los administradores como los beneficiarios, cuestionen los viejos métodos de resolver problemas sociales, afectando tanto la operación interna de la institución como la forma de relacionarse con los ciudadanos, de cierta forma se criticarán y cambiarán viejos dogmas. Así el modelo de evaluación participativa se convierte en el medio para que los programas sociales sean diseñados por el gobierno y la sociedad hasta

PROPUESTA DEL MODELO DE EVALUACIÓN PARTICIPATIVA PARA ANALIZAR EL IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL

encontrar la solución más óptima, entendiendo por óptima, aquella que combina los límites estructurales de la institución con las necesidades locales, promoviendo con el conocimiento y la ejecución de los derechos y obligaciones de los beneficiarios. Siendo los dos últimos elementos, los que determinan la forma de utilizar los recursos.

La consecución del Desarrollo Social, es imposible a partir de recetas generales, hechas por especialistas, es necesario conocer las diferencias locales y contar con la participación social, un medio para lograrlo es la construcción de un Modelo de Evaluación Participativa que sirva no sólo para medir los resultados de los programas y detectar fallas, sino que brinde los mecanismos necesarios para readecuar los objetivos buscados y transforme los resultados en mejoras institucionales, convirtiendo a la SEDESOL en una institución moldeable y adaptable a las necesidades sociales. El modelo propuesto proporcionará argumentos para realizar una descentralización funcional y no política, a través de él, se detectarán fácilmente, no sólo los problemas, sino también las propuestas para resolverlos.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

El estado es la organización política superior de un conjunto de grupos sociales, con intereses y necesidades diferentes, de un determinado territorio, que tiene como fines, mantener la estabilidad en sus relaciones y satisfacer sus necesidades, por lo que sufre cambios de acuerdo con la aparición de nuevos conflictos y exigencias entre ellos, está insertado en un ambiente de constantes cambios.

El gobierno es la parte decisora del Estado, a través de instituciones representativas, donde se toman decisiones que permitan el desarrollo social, es el medio de adaptación del Estado a los cambios causados de las relaciones sociales, por lo que los grupos más favorecidos buscarán influir el accionar de dichas instancias para que no se afecten sus intereses y en contraparte aquellos grupos sin representación difícilmente influirán en las disposiciones.

Los responsables de la toma de decisiones en el gobierno mexicano se encuentran influidos por un número mayor de intereses económicos y políticos internacionales, que por las necesidades de los grupos nacionales más empobrecidos, dicha situación los hace susceptibles de acordar resoluciones que benefician sólo a unos cuantos en contra del bienestar social.

La administración pública es el área ejecutiva del gobierno, por lo que se convierte en un mecanismo de relación directa con el ciudadano ya que atiende y resuelve exigencias sociales a través de programas sectoriales, dándose una relación sin intermediarios políticos entre las soluciones diseñadas y la población objetivo.

La participación ciudadana en la evaluación de los programas sectoriales, permite a los ciudadanos cuestionar y readecuar a sus necesidades locales las soluciones propuestas para resolver sus conflictos, influyendo con ello en la modificación de las decisiones tomadas a nivel gubernamental. Así, la evaluación participativa de los programas sociales se convierte en un mecanismo incluyente de los grupos más empobrecidos en la toma de decisiones.

CONCLUSIONES

Los indicadores de impacto, sirven para determinar el éxito, medianía o fracaso de un programa, con base en la medición de los efectos reales conseguidos en su población objetivo, estableciendo también la conveniencia de mantenerlo, modificarlo o desecharlo, por lo que complementan al control de gestión.

La veracidad de los indicadores de impacto depende de que su construcción se realice con datos confiables y representativos, que permitan fundar una relación causal entre acciones específicas y efectos conseguidos en el nivel local, situación que no ocurre en el caso mexicano, ya que su elaboración es con base en muestras poco representativas así como excluyentes.

Los programas sociales operaron discrecionalmente de 1930 al 2000 ya que no contaban con reglas de operación, que establecieran de forma específica los objetivos buscados, los requisitos a cumplir por los ciudadanos, para convertirse en beneficiarios, así como, de las áreas geográficas para convertirse en zonas de cobertura, lo que disminuyó su eficacia para aminorar la pobreza.

Los programas sociales de 1930 a 1982 se usaron para mantener la estabilidad política y no como estrategias integrales en la consecución del desarrollo social, su inversión, modo de operar y resultados no eran cuestionados, por lo que carecieron de una evaluación de impacto que permitiera mejorar su diseño con base en los efectos conseguidos por beneficiario.

El gasto en programas sociales de 1982 a 2000 fue considerado por los tecnócratas como una causa de crisis, a pesar de ello, no se construyó un sistema de evaluación de su impacto, se optó en focalizarlo para maximizar su uso y nuevas herramientas de control de gestión para vigilar su aplicación, por lo que, el éxito o fracaso de los programas era determinado por el número de beneficiarios cubiertos, así como por el número de proyectos aprobados independientemente de los efectos reales conseguidos.

CONCLUSIONES

La relación Estado sociedad emanada del corporativismo y la tecnificación del diseño de los programas sociales, evitaron el desarrollo de una cultura valuativa, por lo que, la tarea de evaluación se reconoció como una acción plenamente gubernamental. Bajo tales circunstancias, las instituciones encargadas de operar los programas sociales carecieron de mecanismos de valuación por parte de la sociedad.

La exigencia de las reglas de operación y de la evaluación externa de los programas sociales tuvieron como principal objetivo evitar la operación discrecional del ejecutivo en materia de Desarrollo Social, no se contemplaron como elementos para retroalimentar su diseño y volverlos más eficaces, por lo que no se sabe en qué forma los resultados de la evaluación modificaran la presupuestación de cada programa.

El informe final de la evaluación externa, desde su aparición en 2002, complementa al control de gestión ya que incluye indicadores de impacto, de costo beneficio, recomendaciones, analiza la duplicación entre programas y establece un escenario prospectivo, dicha información debe retroalimentar y mejorar el sistema programático presupuestal.

La objetividad e imparcialidad de la evaluación externa se pierde al ser la misma institución, a través de la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales la que coordina y diseña el proceso, incluso el tipo de muestra a utilizar, característica que se mantendrá con la aparición del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, pues su titular será el Secretario de Desarrollo Social, quien se convierte en juez y parte, viciando el proceso.

CONCLUSIONES

La elección de la instancia que se encargará del proceso de evaluación externa, según el marco normativo, se realiza desde el centro, a través de una licitación pública, en la cual son determinantes los elementos técnicos y económicos, por lo que la opción ganadora utiliza una muestra poco representativa para aminorar los gastos, así, la evaluación es determinada por los costos y no por la dinámica que adquiere el programa en cada región.

El proceso de evaluación externa es centralizado ya que excluye el análisis de indicadores locales, diferentes a los diseñados a nivel nacional, la participación de los miembros de la comunidad, de investigadores y de instituciones académicas regionales, desaprovechando el conocimiento de los diversos problemas de su entorno, al igual que sus aportaciones para las posibles soluciones.

El uso de muestras poco representativas disminuye la veracidad de los indicadores de impacto, ya que en su integración se excluyen a las zonas con mayor nivel de marginación debido a los costos que implica cubrirlas, siendo éstas las que deberían determinar el nivel de impacto conseguido. Además de que la información obtenida de ellas se homologa para una serie de estados con importantes diferencias socioeconómicas, lo que puede desembocar en informes distorsionados y complacientes para la institución.

Únicamente seis programas (Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva tu casa del FONHAPO, Oportunidades, Programas del Fondo Nacional de Apoyo a las Artesanías Programa de abasto social de leche a cargo de Liconsa Programa de Abasto Rural Diconsa. Programa de Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa), operan con base en un diagnóstico socioeconómico antes de la aplicación del programa, que no se utiliza en la evaluación externa final, para realizar comparaciones temporales, lo que obliga al evaluador externo a construir esa información con encuestas de percepción elevando los costos del proceso.

CONCLUSIONES

El informe final de la evaluación no contiene indicadores sobre el uso político de los programas o desviación de los recursos, por lo que se ignora si la SEDESOL opera de forma imparcial o con fines electorales, si excluye o recompensa de beneficios a ciertos grupos sobre otros, lo cuál es preocupante, ya que para evitar dichas violaciones, la institución cuenta únicamente con la contraloría social y la publicación de leyendas que advierten sobre el delito, elementos que no impiden dichas desviaciones. Por lo que, es necesario exigir la inclusión de indicadores de uso político en el informe final, además de crear mecanismos para que los ciudadanos ejerzan sus derechos.

En participación ciudadana se logró un avance importante al regularla y articularla por programa, a través de los comités de beneficiarios, sin embargo, en la mayoría de los casos no son condición para que el programa funcione, y sus atribuciones, son de contraloría social, por lo que esta instancia o mecanismo no trasciende en la determinación de las necesidades locales sobre la estructura, dinámica y objetivo de los programas, no es un referente en la forma de operar y de organizarse de la SEDESOL.

El proceso de evaluación de impacto se realiza con un enfoque clínico, sin embargo, no cuestiona ni relaciona la operación centralizada de la institución encargada del programa con la disminución de la eficiencia y eficacia del mismo, liberándolas de responsabilidad, así las propuestas para mejorar los programas se limitan a modificar las reglas de operación.

Los resultados de las evaluaciones carecen de un marco normativo para asegurar que las recomendaciones se transformen en mejoras operacionales y que las fallas sean corregidas, por lo que se mantendrá la duplicación de apoyos entre programas y los indicadores de impacto no influirán en la asignación de los recursos por comunidad.

CONCLUSIONES

La presupuestación de los programas sociales, se justifica con el número de subsidios a brindar y de beneficiarios a atender a nivel nacional, sin conocer en qué estados o municipios conviene fortalecer ciertos programas acordes con los resultados obtenidos y las necesidades locales, apoyando de forma idéntica a regiones con diversas prioridades, lo que disminuye la eficacia del uso de los recursos, ya que los efectos reales por programa se ignoran en la presupuestación.

Los resultados de las evaluaciones en México no son utilizados para analizar la situación o avances en la lucha contra la pobreza, lo que ocasiona que se sigan utilizando informes internacionales, poco representativos, para reconocer o descalificar la administración del desarrollo social. Así, es necesario construir un sistema de información para conectar las deducciones de las diversas evaluaciones.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social tiene entre sus funciones principales, la asignación presupuestal de los programas de desarrollo social en las regiones más empobrecidas, en proporción con sus niveles de marginación, sin tomar en cuenta los indicadores de impacto, por lo que se mantendrá la creencia de que basta con aumentar los recursos para disminuir la pobreza.

El informe final del proceso de evaluación contiene un análisis de complementariedad y duplicación de apoyos entre programas, omitiendo una comparación con los fondos del ramo 33, los cuales apoyan idénticas acciones, buscan iguales objetivos y se aplican en las mismas zonas de cobertura, por lo que existe un derroche de recursos.

CONCLUSIONES

Los resultados de la evaluación de impacto únicamente describen variaciones porcentuales de los efectos, sin fundamentar una relación causa – efecto entre las acciones apoyadas por los programas y los efectos reales conseguidos por beneficiario en cada comunidad, lo que impide a los diseñadores, así como operadores modificar los objetivos, el tiempo de operación y la presupuestación del programa con base a la dinámica que adquiere en cada región.

Un modelo de evaluación participativa para conocer los efectos por programa asegura la representatividad de la información, ya que la muestra nacional se conformará por submuestras locales diseñadas en cada estado, integradas por ciudadanos pertenecientes a un número mayor de comunidades, e inclusive cubrirá todas las zonas con mayor nivel de marginación y en su totalidad a las entidades federativas.

La aplicación de diagnósticos socioeconómicos por beneficiario antes y durante la aplicación del programa permitirá realizar comparaciones temporales, como en el caso del programa OPORTUNIDADES, lo que dará mayor confianza a la información obtenida, debido a que se conocerá la calidad de vida anterior a la aplicación del programa por cada beneficiario y su evolución.

La participación de los beneficiarios y de los habitantes en general de las comunidades se reflejará en la construcción de indicadores locales diferentes a los nacionales, así como la propuesta de soluciones a sus problemas que se canalizaran a través de los consejos locales de evaluación, donde también se recibirán las denuncias del uso político de los recursos.

La consecución del desarrollo social no se logra con base en programas elaborados unilateralmente por especialistas, es condición que exista participación social en el proceso y que se reconozcan las diferencias socioeconómicas regionales, para adecuar las estrategias a las prioridades locales, por ello se propone un Modelo de Evaluación Participativa para conocer los efectos y detectar

CONCLUSIONES

las fallas de los programas en cada lugar donde operen y conectarlo con la planeación, sirva para readecuar los programas a las necesidades de cada comunidad, es decir un modelo que no sólo diagnostique los problemas, si no que proponga también las soluciones más óptimas para atenderlos.

El Modelo de Evaluación Participativa para detectar los efectos de los programas, ayudara a diseñar acciones más eficaces en el ámbito local, asegurando resultados a los pobres a pesar de las fluctuaciones económicas internacionales. Además, la información resultante servirá para convertir a la SEDESOL en una institución adaptable a las necesidades sociales y para proponer argumentos hacia una descentralización funcional y no política.

Es necesario desechar el dogma de que los administradores públicos no pueden crear programas que ataquen las causas y consecuencias de la pobreza, insertados en las crisis económicas, es necesario reconocer que éstas no impiden diseñar estrategias acordes a las necesidades sociales prioritarias, que permitan a los pobres readecuar en su beneficio las decisiones tomadas en el nivel gubernamental.

BIBLIOGRAFÍA

ACUERDO DE REQUISITOS MÍNIMOS, QUE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DEBERÁN CONSIDERAR PARA SELECCIONAR A LAS INSTITUCIONES ACADÉMICAS O DE INVESTIGACIÓN U ORGANISMOS ESPECIALIZADOS DE CARÁCTER NACIONAL O INTERNACIONAL INTERESADOS EN REALIZAR LA EVALUACIÓN EXTERNA DE LOS PROGRAMAS GUBERNAMENTALES SUJETOS A REGLAS DE OPERACIÓN EN EL EJERCICIO FISCAL 2002, México, SHCP, 2002

AGUILAR VILLANUEVA, Luis: Estudio Introductorio y Edición, en **“La Hechura de las Políticas Públicas”**, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.

AMEZCUA VIEDMA Cesáreo y Jiménez Lara, Antonio: **Evaluación de Programas Sociales**, Madrid España, Ediciones Díaz Santos S.A., 1996.

ANEXO DEL DISEÑO MUESTRAL DEL INFORME FINAL DE LA EVALUACIÓN EXTERNA DEL PROGRAMA DESARROLLO LOCAL PARA EL EJERCICIO FISCAL 2003, México, SEDESOL, Abril 2004.

ANEXO DEL MODELO CONTRAFCTUAL DEL INFORME FINAL DE LA EVALUACIÓN EXTERNA DEL PROGRAMA DE DESARROLLO LOCAL PARA EL EJERCICIO FISCAL 2003, México, SEDESOL, Abril 2004.

ANEXO METODOLÓGICO DE LA EVALUACIÓN EXTERNA DEL PROGRAMA DESARROLLO LOCAL PARA EL EJERCICIO FISCAL 2003, México, SEDESOL, Abril 2004.

ANTOLOGÍA DE LA PLANEACIÓN EN MÉXICO, Vol.6, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.

BALLART, Xavier: **¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación Sistemática y Estudios de casos**, MADRID, INAP, 1992.

BARAJAS, Gabriela: “Las políticas de administración de la pobreza ayer y hoy” en **Revista de Gestión y Política Pública**, México, CIDE, Enero-Marzo 2002.

BLALOCK HUBERT M. .Jr.: **Estadística Social**, México, Fondo de Cultura Económica, 1978.

BOBBIO, Norberto: **Estado Gobierno y Sociedad**, México, Fondo de Cultura Económica, 1989

BOBBIO, Norberto: **Diccionario de Política.**, México, Siglo Veintiuno Editores, México 1982.

BOLTNIVIK, Julio y Damián Araceli: “Evolución y características de la pobreza en México”, en **Revista Comercio Exterior**, Vol.53, Núm. 6, México, BANCOMEXT, 6 de Junio de 2003.

CARDOSO, Miriam: “La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones” en **Revista de Administración Pública**, México, INAP, Núm. 84.

CHIAVENATO, Idalberto: **Introducción a la Teoría General de la Administración**, México, McGraw Hill, 1976.

COLECCIÓN: **Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos**, tomo 1, México, Instituto Federal Electoral, 1999.

COMO APOYA LA SECRETARIA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA LA CONTRALORÍA SOCIAL, México, SFP, 2004.

CON LOS MÁS POBRES DE ENTRE LOS POBRES, México, SEDESOL, 2004.

COUPAL Frncoise, **Seguimiento y Evaluación Participativa**, Washington, Mosaic.net Internacional, Inc., Septiembre, 2000.

DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2000, en Diario Oficial de la Federación, México, Secretaria de Gobernación, 31 de Diciembre de 1999.

DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2002, en Diario Oficial de la Federación, México, Secretaria de Gobernación, 31 de Diciembre de 2001.

DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2003, en Diario Oficial de la Federación, México, Secretaria de Gobernación, 31 de Diciembre de 2002.

DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2004, Diario Oficial de la Federación , Primera sección- vespertina, México, Secretaria de Gobernación, 31 de Diciembre, 2003.

DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2005 en Diario Oficial de la Federación, Primera Sección, México, Secretaria de Gobernación, 31 de Diciembre de 2004.

FACULTAD DE ECONOMÍA, UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO: **Reporte final de la evaluación externa del ejercicio fiscal 2003 del programa Abasto Rural a cargo de DICONSA S.A. de C.V**, México, SEDESOL, Marzo 2004.

FARFÁN MENDOZA, Guillermo: Políticas de Estabilización y reformas a la Política Social en México. En la colección **El Debate Nacional, tomo 5, La Política social México**, Editorial Diana, 1997

FUNDACIÓN Mexicana para la Salud A. C.: **Anexo metodológico del informe final de la Evaluación Externa del programa de ahorro, subsidio y crédito progresivo, “Tu casa” 2003**, México, SEDESOL, 2004

GEORGE R., Terry: **Principios de Administración**, México, Compañía Editorial Continental S. A. , 1971.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo: **México Hoy**, México, Siglo Veintiuno editores, 1979.

GUERRERO AMPARAN, Juan Pablo: La evaluación de las Políticas Públicas enfoques teóricos y realidades de 9 países desarrollados, en **Revista de Gestión y Política Pública #1 Vol. IV**, México, CIDE, Primer Semestre 1995.

INFORME FINAL DE LA EVALUACIÓN EXTERNA DEL PROGRAMA DESARROLLO LOCAL PARA EL EJERCICIO FISCAL 2003, México SEDESOL, Abril 2004.

INFORME FINAL DE LA EVALUACIÓN EXTERNA DEL PROGRAMA INICIATIVA CIUDADANA 3 X 1 DEL EJERCICIO FISCAL 2003, México, SEDESOL. 2004.

INSTITUTO NACIONAL DE SALUD PÚBLICA: **Resultados de la Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano, OPORTUNIDADES**, Documentos Finales, México, SEDESOL, marzo 2004.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY CAMPUS CIUDAD DE MÉXICO, CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS: **Evaluación de Resultados del Programa de Abasto Social de Leche, a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. ,Reporte final del periodo enero-diciembre de 2003**, México, SEDESOL, Marzo de 2004.

LARSON, Patricia y Diane Seslar: **Participatory Monitoring and Evaluation: a practical guide to successful ICDP's**, Washington, World Wildlife Fund (WWF), Washington, 2000 .

LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL, artículo 28 en Diario Oficial de la Federación, Primera Sección, México, Secretaría de Gobernación, 20 de enero de 2004.

LEY DE ARRENDAMIENTOS, ADQUISICIONES Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO. Artículo 34, Diario Oficial de la Federación, México, Secretaría de Gobernación, 13 de Junio de 2003.

LOHIS, Sharon L.: **Muestreo Diseño y Análisis**, Estados Unidos, International Thompson Editores, 2000.

MEDICIÓN DEL DESARROLLO MÉXICO 2000 – 2002, México, SEDESOL, 23 de Junio de 2003.

MUÑOZ AMATO, Pedro: **Introducción a la Administración Pública, Tomo 1**, México 1954 Fondo de Cultura Económica.

Padilla Díaz, José Felipe, "Estadística inferencial y Econometría", México, Instituto Politécnico Nacional, 1991.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000, México, SHCP, 1995.

RED DE CONSULTORES NACIONALES, S.C.: **Cuarto Informe de la evaluación externa del programa Iniciativa Ciudadana 3 x 1 del ejercicio fiscal 2003**, México, SEDESOL, Abril 2004.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SEDESOL, en Diario Oficial de la Federación, 13 de septiembre de 2001.

REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA DESARROLLO LOCAL en Diario Oficial de la Federación Segunda Sección, México, Secretaria de Gobernación, 5 de Marzo 2003.

REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA OPCIONES PRODUCTIVAS, en Diario Oficial de la Federación, Primera Sección, México, Secretaria de Gobernación, 11 de Marzo de 2003.

RED PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE MÉXICO A.C. **Anexo 3.B Diseño y Selección de muestra**”, del informe final de la evaluación externa del programa **Opciones Productivas 2003**, México, SEDESOL, Abril de 2004.

SÁNCHEZ AZCONA, Jorge: **Lecturas de Sociología y Ciencia Política**, México, UNAM, 1980

SZÉKELY, Miguel: **Hacia una nueva generación de política social, Cuadernos de Desarrollo Humano N°2**, México, SEDESOL, 2002.

VILLARESPE REYES, Verónica Ofelia: **Los programas para combatir la Pobreza en México**, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

Paginas web

<http://www.bancomundial.org.mx>

<http://www.conapo.gob.mx>

- Indicadores de marginación por estado 1995
- Indicadores de marginación por estado 2000

<http://www.funcionpublica.gob.mx>.

- **REGLAMENTO INTERNO DE LA SECRETARIA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**, artículo 18.

[http://www. Juridicas.UNAM.mx](http://www.Juridicas.UNAM.mx)

- LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

<http://www.shcp.sse.gob.mx>.

- CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL 2002.
- CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL 2003.
- ESTRATEGIA PROGRAMÁTICA SECTORIAL DE LA SEDESOL.2003
- ESTRATEGIA PROGRAMÁTICA SECTORIAL DE LA SEDESOL.2004
- ESTRATEGIA PROGRAMÁTICA SECTORIAL DE LA SEDESOL.2005

<http://www.sedesol.gob.mx>

- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SEDESOL.
- REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA ABASTO SOCIAL DE LECHE A CARGO DE LICONSA.
- REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA ABASTO RURAL A CARGO DE DICONSA, S.A. DE C.V.
- REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA ATENCIÓN A ADULTOS MAYORES EN ZONAS RURALES.
- REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA DE APOYO ALIMENTARIO A CARGO DE DICONSA, S.A. DE C.V.
- REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA ATENCIÓN A JORNALEROS AGRÍCOLAS.
- REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA DE COINVERSIÓN SOCIAL.
- REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES.
- REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA DESARROLLO LOCAL. (MICRORREGIONES).
- REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA EMPLEO TEMPORAL.
- REGLAS DE OPERACIÓN DE LOS PROGRAMAS DEL FONHAPO.
- REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA HÁBITAT.
- REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA OPCIONES PRODUCTIVAS.
- REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA INICIATIVA CIUDADANA 3X1.
- SEMINARIO AVANZADO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO CIDE, MÉXICO, ABRIL 2004:
 - RUBALCAVA, Luis: "Panel sobre Evaluación, Cuales Son los insumos clave para una buena evaluación",
 - RUIZ-FUNES Mariano, Director General de GEA Grupo de Economistas y Asociados Ponencia "Evaluación De Programas Públicos Desde Una Óptica Externa", Diapositiva 5.

ANEXO 1:

Estructura de los Programas de Desarrollo Social (Ramo 20).

HABITAT: Comenzó a operar en 2003, y busca fortalecer el equipamiento urbano municipal, así como el patrimonio individual, se divide en las siguientes siete modalidades:

1. Superación de la Pobreza Urbana, que brinda capacitación y opciones de empleo a integrantes de los hogares en situación de pobreza patrimonial.
2. Oportunidades para las Mujeres, que se orienta a apoyar a las mujeres (o grupos de mujeres) en situación de pobreza patrimonial mediante acciones que contribuyan al desarrollo de sus capacidades, faciliten su desempeño laboral o su incorporación a la actividad productiva y, en general, contribuyan a mejorar su calidad de vida.
3. Mejoramiento de Barrios, que busca introducir, ampliar o mejorar la infraestructura y los servicios básicos en zonas urbanas marginadas para integrarlas a la ciudad.
4. Ordenamiento del Territorio y Mejoramiento Ambiental, que contribuye a reducir la vulnerabilidad de la población frente a las amenazas de origen natural y a mejorar la calidad ambiental en las zonas urbanas.
5. Planeación Urbana y Agencias de Desarrollo Hábitat, que apoya el fortalecimiento de los instrumentos de planeación participativa en la consecución del desarrollo urbano.
6. Suelo para la Vivienda Social y el Desarrollo Urbano, que provee incentivos a las ciudades y zonas metropolitanas elegibles para la adquisición de suelo en zonas aptas para el desarrollo urbano y el asentamiento de los hogares en situación de pobreza patrimonial.
7. Equipamiento Urbano e Imagen de la Ciudad, que brinda apoyos para la rehabilitación del equipamiento y mobiliario urbanos, la protección, conservación y/o revitalización de los centros históricos y patrimoniales.

ANEXO

Las modalidades 3,4 y 5 se duplican en objetivos y acciones apoyadas con el fondo para la Estructura Social del Ramo 33, además de provocar una confusión de responsabilidades con los municipios, recordando que en el contenido del artículo 115 constitucional se establece como responsabilidad municipal al equipamiento urbano básico, y como se muestra, más adelante, en los mecanismos de financiamiento de los proyectos a aprobar, la Federación los libera de cierta responsabilidad.

Así, tenemos que analizar hasta qué punto el programa complementa los recursos ya asignados al rubro mediante el ramo 33 a los municipios, para el equipamiento urbano básico, o si disminuye el uso de recursos municipales en este sentido al optar en participar en el programa, sí para cumplir con los fines que tiene el programa, bastaría sólo con aumentar los recursos de los municipios, y es que es condición para apoyar los proyectos la participación económica de los gobiernos locales y de asociaciones civiles, o sí sería mejor asignar todos los recursos al programa federal.

Se divide en tres vertientes cada una con una zona geográfica específica y diferenciada, **Hábitat Vertiente Fronteriza**: que atiende las ciudades y zonas metropolitanas localizadas en las fronteras Norte y Sur del país. Estas franjas se definen a partir de los límites municipales y abarcan varios contornos de municipios, considerando el área que se extiende desde la línea de demarcación internacional hacia una línea paralela ubicada aproximadamente a 105 kilómetros en el interior del país.

El universo potencial de actuación de la Vertiente Fronteriza del Programa Hábitat, en el norte del país, comprende las siguientes treinta ciudades (de 15 mil habitantes o más en el año 2000): Zona Metropolitana de Tijuana, Mexicali, Ensenada, Tecate, Santa Isabel, Guadalupe Victoria y Rodolfo Sánchez, en el Estado de Baja California; Heroica Nogales, San Luis Río Colorado, Agua Prieta, Heroica Caborca, Cananea, Puerto Peñasco y Magdalena de Kino, en el Estado de Sonora; Ciudad Juárez, Nuevo Casas Grandes y Manuel Ojinaga, en el Estado de Chihuahua; Ciudad Acuña, Piedras Negras, Sabinas, Allende y Nava, en el Estado de Coahuila; Ciudad Sabinas Hidalgo y Anáhuac, en el Estado de Nuevo León; y Reynosa, Heroica Matamoros, Nuevo Laredo, Ciudad Río Bravo, Valle Hermoso y ciudad Miguel Alemán, en el Estado de Tamaulipas.

ANEXO

Por su parte, el universo potencial de atención en la zona fronteriza sur abarca las siguientes once ciudades: Chetumal, en el Estado de Quintana Roo; Escárcega, en el Estado de Campeche; Tenosique de Pino Suárez y Emiliano Zapata, en el Estado de Tabasco; y Tapachula de Córdoba, Comitán de Domínguez, Palenque, Huixtla, Ocosingo, Motozintla de Mendoza y Las Rosas, en el Estado de Chiapas. A este conjunto de ciudades podrán sumarse aquellas localidades localizadas en las franjas fronterizas del norte y del sur que, de acuerdo con las previsiones del Consejo Nacional de Población, habrían alcanzado el umbral de 15 mil habitantes entre 2000 y 2004.

Hábitat Vertiente General: con cobertura en las ciudades y zonas metropolitanas localizadas en el resto del territorio nacional. El universo potencial de actuación de la Vertiente General del Programa Hábitat comprende el resto de las ciudades que integran el Sistema Urbano Nacional, aunque dentro de éstas tendrán prioridad las ciudades de 100 mil habitantes o más. Para garantizar la continuidad de las acciones de esta vertiente, Hábitat se instrumentará en 2004 en aquellas ciudades y zonas metropolitanas donde lo hizo el año anterior y se ampliará adicionalmente hacia otros núcleos urbanos. La selección de las ciudades adicionales que se incorporarán al programa en el 2004 se llevará a cabo de común acuerdo con las autoridades locales, tomando en cuenta diversos indicadores demográficos y de rezago social y las prioridades establecidas en los programas nacionales y estatales relevantes.

Hábitat Vertiente Centros Históricos: que atiende, (por mandato del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2004), la protección, conservación y revitalización de los centros históricos inscritos en la lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO y de aquellos que forman parte de la llamada Lista Indicativa y tienen posibilidades de ser incluidos en la Lista del Patrimonio Mundial. La Vertiente Centros Históricos del Programa Hábitat está dirigida a los sitios que se encuentran en la lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO (Campeche, Ciudad de México -incluido Xochimilco-, Guanajuato, Morelia, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Tlacotalpan en Veracruz, Zacatecas y la ciudad de San Luis Potosí. Esta última

ANEXO

incluida en la llamada Lista Indicativa, referida a sitios que el país puede proponer para su inscripción en la Lista del Patrimonio Mundial).

Su población objetivo son los integrantes de los hogares en situación de pobreza patrimonial asentados en las ciudades y/o zonas urbanas seleccionadas. Dentro de este universo se otorga especial atención a grupos vulnerables como son, las personas con capacidades diferentes, las personas adultas mayores y las personas residentes en inmuebles o zonas de alto riesgo. Según los criterios establecidos por la SEDESOL, un hogar se encuentra en pobreza patrimonial cuando sus ingresos están por debajo de los 49.07 pesos diarios por persona, el cual resulta insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público. Con posibilidad de recibir apoyo de las 7 diferentes modalidades de apoyo que lo integran.

Un tipo de muestreo estratificado a nivel nacional, como el utilizado en los programas Desarrollo Local y Opciones Productivas confundirá las tres vertientes, y contendrá las mismas limitaciones. Y es que son claras las diferencias entre ellas, de objetivos, cobertura, de operación y su reglamento especifica la obligación de combinar por lo menos tres modalidades en las vertientes General y Fronteriza, en las intervenciones en las zonas de atención prioritaria “incluir acciones de cuando menos tres de las cinco modalidades siguientes: Superación de la Pobreza Urbana; Oportunidades para las Mujeres; Mejoramiento de Barrios; Ordenamiento del Territorio y Mejoramiento Ambiental; y Equipamiento Urbano e Imagen de la Ciudad.”

El financiamiento de las modalidades queda de la siguiente forma:

Acciones de las modalidades de Pobreza Urbana y Oportunidades para las Mujeres

Gobierno Estatal
Gobierno Municipal

ANEXO

Su aportación conjunta debe ser por lo menos equivalente a la del Gobierno Federal

Aportaciones en las acciones de las modalidades de Mejoramiento de Barrios y Ordenamiento del Territorio y Mejoramiento Ambiental (exclusivamente cuando se trata de obras de mitigación).

Gobierno Federal 50%	Gobierno Estatal Gobierno Municipal Conjunta 40%	Participación Social 10%
-------------------------	--	-----------------------------

Los gobiernos locales pueden absorber el porcentaje de la participación comunitaria

Aportaciones de las modalidades de Planeación Urbana y Agencias de Desarrollo Hábitat, Equipamiento Urbano e Imagen de la Ciudad y las acciones de reubicación de la modalidad de Ordenamiento del Territorio y Mejoramiento Ambiental,

Gobierno Estatal
Gobierno Municipal
Su aportación conjunta debe ser por lo menos equivalente a la del Gobierno Federal.

Pero, más aún, en su operación al determinar los estados, la aprobación de proyectos se focaliza a zonas de atención prioritaria dentro de ellos, donde se aplica el subsidio, con las siguientes características; la carencia de la estructura básica, mayor densidad de población, un plan de desarrollo comunitario elaborado por los gobiernos locales en consulta con los habitantes y que se ubiquen más próximos a las redes de infraestructura municipal. Por lo que el impacto del programa no se limita al número de proyectos aprobados sino a los beneficios comunitarios que se buscan lograr.

Del subsidio asignado a cada entidad federativa, se deberá considerar al menos 15 por ciento para la modalidad de Suelo para la Vivienda Social y el Desarrollo Urbano. Asimismo, de los recursos asignados a cada ciudad se podrá dedicar hasta un máximo de 5 por ciento a las acciones agrupadas en la modalidad de

ANEXO

Planeación Urbana y Agencias de Desarrollo Hábitat. El subsidio remanente se aplicará en las zonas de atención prioritaria.

La selección de las zonas se hace por tres opciones su identificación por SEDESOL, y validación por los estados y municipios, la segunda es la identificación y propuesta de ámbitos territoriales por los gobiernos estatales o municipales y validados por la SEDESOL y en la última, las zonas de atención son propuestas por grupos comunitarios, organizaciones o comités vecinales, estos últimos son elegidos por concurso para instrumentar proyectos de desarrollo urbano donde sólo se elige un polígono por concurso y en su selección deberá valorarse, los alcances e impacto social de los mismos.

PROGRAMA EMPLEO TEMPORAL: El programa aplica recursos de 4 ramos administrativos diferentes que son el 20 de desarrollo social, el 16 de medio ambiente y recursos naturales, del 08 referente a la agricultura ganadería desarrollo rural, pesca y alimentación y del 09 de comunicaciones y transportes, por lo que su órgano rector es un Comité Técnico integrado por los subsecretarios de cada una de las dependencias que administra los ramos, donde el representante de la SEDESOL asume la Secretaría Técnica.

Para su coordinación en cada estado existe un comité estatal PET estructurado de igual forma incluyendo a representantes del COPLADE en cada Estado, sus funciones van dirigidas a evitar la duplicación, maximizar el impacto, analizar, y autorizar, en su caso, la incorporación de localidades de municipios no contemplados en un principio. Por lo que existe una división clara para su implementación que da origen a 4 PET de acuerdo con el ramo u actividad y dos más de acuerdo a la aplicación de recursos. PET Sedesol, PET Sagarpa PET Semarnat, PET-SCT. Del total de los recursos las dependencias destinan el 20% para atender situaciones de alta prioridad y preventivas a los fenómenos naturales y se le denomina PET prioritario. El 78% de los recursos restantes se ejerce en los municipios de las microrregiones, y el 22% a otros municipios, mediante los comités Estatales del PET. Como se lee el programa cuenta con una estructura administrativa compleja, al crear un consejo y un comité estatal

ANEXO

diferente al COPLADE que a resultaría un organismos adecuado para que las diferentes entidades se coordinaran.

Su objetivo es mejorar el nivel de ingreso permanente y lograr una estabilización en el consumo, de los habitantes de localidades en zonas rurales con hasta 2500 habitantes ubicados en los municipios integrantes de las microrregiones y otros municipios, que son regiones con un alto grado de marginación, mayores de 16 años, pudiendo ser productores rurales, jornaleros con y sin tierra, y hombres y mujeres en situación de pobreza extrema. Los recursos son destinados a realizar proyectos que mejoren la infraestructura social y productiva que brinden la opción de trabajo a la mano de obra no calificada y acciones de capacitación.

La aplicación de los recursos se da cuando la actividad productiva preponderante local disminuye, y existe un escenario con menor demanda de mano de obra no calificada, por lo que el apoyo está condicionado a temporadas específicas para cada entidad con la posibilidad de aplicarlo en tiempos diferentes debido a variaciones en los ciclos productivos causados por cambios climáticos, y acorde a la dinámica de la obra. Como se lee el programa es determinado por el ciclo económico local y se considera innecesario apoyar a los habitantes en tiempos productivos considerando que se desarrollan en términos equitativos, no se cuestiona si la actividad económica preponderante no tiene trabas para desarrollar beneficios a plenitud, recordando que su cobertura se delimita a zonas con un alto grado de marginación es difícil que exista una buena temporada productiva, sus habitantes suelen pasarla mal, aún en las mejores temporadas.

Cada dependencia, de acuerdo con sus lineamientos específicos, es responsable de verificar la elegibilidad, viabilidad técnica y suficiencia presupuestaria para la ejecución de los proyectos, además, de la evaluación externa de los recursos a su cargo, informando al Comité Estatal. Una vez aprobado el proyecto, la instancia operadora integra el expediente técnico por obra o acción, el cual contendrá el proyecto técnico, presupuesto y los jornales a generar. Para establecer los compromisos entre las partes, se firma un convenio con el comité de beneficiarios. Los elementos de información que se incluyen son las metas físicas del proyecto,

su costo, población y localidades beneficiadas, modalidad de ejecución, fecha de inicio y término, y la lista de los beneficiarios participantes en el proyecto.

En el caso del PET-SEDESOL se establecen tres tipos de apoyo a proyectos, el 50% de los recursos se utiliza para apoyar proyectos de infraestructura productiva, el 20% a acciones para la creación y fortalecimiento de infraestructura social básica como la rehabilitación de sistemas de agua potable, alcantarillado, calles y la reconstrucción de escuelas, centros de salud, canchas deportivas, espacios históricos y culturales y un 30% para el apoyo a la formación del capital familiar apoyando a la estrategia de SEDESOL piso firme, la rehabilitación o ampliación de vivienda rural y en localidades de pobreza extrema áreas de servicios sanitarios (letrización, fosas sépticas, etc.). Así, como también apoyar con mano de obra, preferentemente a los Programas de Desarrollo Local, Tu Casa y Hábitat.

ATENCIÓN A JORNALEROS AGRÍCOLAS: Su estructura lo vuelve un programa complejo de evaluarse ya que cuenta con diversas líneas de acción y división de zonas de atención del programa, oficialmente son dos la de expulsión y de atracción; sin embargo, en la operación se puede distinguir una tercera que puede denominarse zona intermedia donde los jornaleros migrantes descansan, y que el programa debe cubrir para considerarse completo. Aunque los servicios y productos que pretende brindar son importantes como las condiciones pésimas de trabajo, servicios y protección social, no se cuestionan algunos otros elementos tan importantes como el salario y la forma de contratación.

Además el programa puede entenderse como una simulación que no cuestiona ni analiza la situación del campo mexicano, que obliga a un trabajador agrícola a emigrar de su región de origen a otro estado e inclusive a otro país, lo que debilita el tejido social. Sus líneas de acción son: la construcción de infraestructura en los sectores de vivienda, salud, agua potable, educación y cultura, y están todas condicionadas, en las zonas de recepción a la aportación del productor, y en las de expulsión por las autoridades locales, de no existir compromiso de dichas partes el programa está destinado al fracaso. Tampoco brinda una posibilidad real para que el campesino haga producir y trabaje su propia tierra.

ANEXO

Brinda otros servicios como procuración de justicia en coordinación con el programa Microrregiones, de apoyo a contingencias durante la movilización de los trabajadores, empleo, capacitación y productividad y de apoyo alimentario. La organización de la muestra para que sea más representativa debe ser por zonas de atención a nivel estatal, ya que la movilidad de la población objetivo cuestiona la confiabilidad de la evaluación a nivel nacional. Es un programa que busca una migración con calidad, y no cuestiona las causas reales de ese fenómeno social.

En el diseño del programa se considera a la población jornalera agrícola, como el núcleo familiar rural en pobreza extrema, cuyo jefe de familia es asalariado en actividades agrícolas, o cuando el monto básico del ingreso familiar provenga de esta fuente. Para su atención se clasifica a la población objetivo en migrantes y locales. Entre los primeros se agrupan los pendulares, quienes salen periódicamente de sus lugares de origen, durante lapsos de 4 a 6 meses y que, al término de la temporada agrícola, regresan a sus comunidades, y los jornaleros migrantes golondrinos, quienes recorren diversas zonas de trabajo durante todo el año, enlazando empleos en diferentes tipos de cultivo. Los locales, son jornaleros que habitan cerca de los campos donde trabajan, y pueden regresar a su casa en el mismo día.

El programa tiene una cobertura en 17 estados, y en cada uno de ellos busca apoyar proyectos o iniciativas en los siguientes rubros: la rehabilitación o construcción de Vivienda, Saneamiento Ambiental/Vivienda Transitoria (albergues, galeras y campamentos) y Permanente; para la adquisición e instalación de plantas potabilizadoras para el suministro de agua potable, rehabilitación de la infraestructura para brindar servicios de Salud y seguridad social; realiza acciones de alimentación y abasto: En zonas de atracción se impulsan proyectos de suministro de suplementos alimenticios a infantes de 0 a 5 años de edad y de raciones alimenticias a niños y niñas de 6 a 14 años, así como la dotación de despensas a madres gestantes, educación, cultura y recreación, empleo, capacitación y productividad; procuración de justicia; acciones para apoyar el tránsito migratorio de los jornaleros de su trabajo a su localidad de origen o

viceversa; acciones para apoyarlos si sufren accidentes con el apoyo en servicios médicos y gastos funerarios.

El programa tiene como base diagnósticos situacionales de las necesidades de los jornaleros agrícolas, donde se otorgan grados de prioridad, éstos se elaboran a través de redes de promotores sociales que tienen una interrelación permanente con la población objetivo. La información resultante se envía a las delegaciones estatales de la Sedesol, que a su vez presentan proyectos a realizarse en los COPLADES, que funcionan como el órgano de coordinación de diversas instituciones y dependencias de los tres órdenes de gobierno, así como con organizaciones y grupos del sector privado.

En el COPLADE, cada dependencia federal normativa, conforme a sus atribuciones, emite un dictamen de viabilidad técnica para la ejecución de los proyectos, conformando un “Expediente Técnico por Proyecto” que permite evaluar y dictaminar la factibilidad social, técnica, financiera y operativa de los proyectos, en un plazo máximo de 30 días, informando los resultados a la Delegación de la SEDESOL en el estado y a la Unidad Responsable del Programa. Se considera la similitud de regiones que rebasen las fronteras interestatales, las características de sus poblaciones y su vecindad geográfica. Sin embargo, la dinámica del programa siempre es condicionada por la movilidad y presencia significativa de este sector de la población.

ATENCIÓN A ADULTOS MAYORES EN ZONAS RURALES: El programa tiene su origen en el acuerdo Nacional para el Campo, firmado el 28 de abril de 2003, evidenciando las deficiencias de cobertura de los otros programas y su limitación ante las consecuencias del modelo económico, ya que, en su presentación el programa se justifica debido al cambio demográfico en la estructura social del campo, donde más de la mitad de ejidatarios son adultos mayores de ambos sexos, lo que es causa del fenómeno de la migración en municipios expulsores de mano de obra juvenil, debido a la descapitalización del campo. Sí bien reconoce a los adultos mayores como factores importantes de producción nunca se propone alguna acción para fortalecer el tejido social, que se descompone debido a la descapitalización del campo mexicano.

ANEXO

La creación del programa, es un claro ejemplo de que no se cuestionan los defectos de atención de los programas ya establecidos, para corregir estos errores se crean programas parches acrecentando los gastos y complicando la administración del Desarrollo Social. El programa busca mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores de 60 años en situación de pobreza alimentaria, entendida ésta, como aquella en la que los ingresos por persona de los hogares son insuficientes para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes a los establecidos en la canasta alimentaria de INEGI-CEPAL, que viven en localidades rurales de hasta 2,500 habitantes, de alta y muy alta marginación. Cuenta con una sola modalidad y se refiere a la entrega de apoyo económico de \$700 pesos mensuales. Los apoyos son otorgados en forma individual, sin importar el número de integrantes en el hogar.

La población objetivo susceptible de recibir los apoyos es determinada por un grupo de promotores de SEDESOL, que recaudan información socioeconómica y determinan sus necesidades, además las delegaciones federales de la institución son responsables de promover el establecimiento e instalación de puntos estratégicos para captar la demanda presentada por la población objetivo y las organizaciones campesinas, que sirve de insumo para elaborar el padrón de beneficiarios, para promover su adscripción al INAPAM. La participación es a través de los Consejos de Beneficiarios, con la inclusión de las organizaciones sociales firmantes del Acuerdo Nacional para el Campo, en sus niveles estatales y nacionales.

PROGRAMA INICIATIVA CIUDADANA 3X1: Pretende incentivar la participación y aportación tanto de ciudadanos organizados preferentemente del extranjero como de los gobiernos estatales y municipales, se utiliza la mayoría de los recursos para la creación de infraestructura y beneficios en sus localidades de origen, la federación aporta un porcentaje a través del programa. Una evaluación confiable, tiene que incluir información sobre cada tipo de proyecto y su impacto en la población de la localidad, ya sea de construcción, de infraestructura básica, de servicios o de proyectos que generen fuentes de ingresos y ocupación para la

ANEXO

población, cada tipo de apoyo debe tener su información de impacto, por lo que es conveniente utilizar una muestra por estado.

Sólo cuenta con una modalidad, y se trata de una aportación de recursos de la SEDESOL para el desarrollo de proyectos orientados a elevar la calidad de vida de la población como son, entre otros, el saneamiento ambiental y conservación de los recursos naturales, salud, educación, infraestructura social básica, agrícola y de comunicaciones, acciones u obras de tipo deportivo, cultural y recreativas, vivienda, mejoramiento urbano y otras que acuerden las partes en materia de Desarrollo Social. Se convierte en un programa difícil de evaluar debido a que puede operar en los 31 estados, y se aplica en zonas marginadas, tanto rurales, como urbanas, lo que obliga a estratificar a nivel local para la obtención de información confiable.

El programa se une al programa Hábitat, Jornaleros Agrícolas, Opciones Productivas y Coinversión Social (que se describe más adelante), ya que fomenta proyectos de dotación de infraestructura o sociales-productivos, que contribuyen con los objetivos de elevar los niveles de vida y a mejorar los ingresos familiares. La distribución del financiamiento de los proyectos es de la siguiente forma: 25% aporta la federación, otro 25% a cargo de las organizaciones de migrantes o nacionales y el 50% restante a gobiernos estatales y municipales. La aportación federal está sujeta a la disponibilidad presupuestal y tienen como máximo un apoyo por proyecto de hasta \$500,000.00 (quinientos mil pesos 00/100 M.N.).

El programa desvía la atención de lo que obliga a los migrantes a salir del país, o de brindarles mejores opciones para el envío integro de sus remesas, descaradamente busca aprovechar estos recursos desligándose de cierta responsabilidad en la dotación de servicios. Para proyectos que por su magnitud, impacto social y características específicas requieran de un monto federal superior, el apoyo debe ser aprobado por el Comité Único de Validación Central, en tal caso la federación aporta hasta el 40% del total.

La SEDESOL conforma un Comité Único de Validación Central que integrado por el C. Subsecretario de Desarrollo Social y Humano, quien lo preside y en calidad de vocales, los Titulares de la Coordinación General de Microrregiones y de las

ANEXO

Direcciones Generales de la Subsecretaría. Además, a consideración de su Presidente, se designa un Secretario Técnico y puede participar un representante de la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación, del Instituto Nacional de Desarrollo Social, del Órgano Interno de Control, de la oficina del Abogado General y de la Comisión de Transparencia y Combate a la Corrupción de la Secretaría y otras personas que por su experiencia y trayectoria, se considere conveniente que participen, en calidad de invitados.

Para acceder a los recursos federales del Programa, las organizaciones de emigrantes o ciudadanas presentan sus proyectos ante el COPLADE, donde cada dependencia federal normativa, conforme a sus atribuciones, emite un dictamen de viabilidad técnica para la ejecución de los proyectos, informando los resultados a la Delegación Federal de la SEDESOL en el estado, previo consenso y priorización de las obras y acciones con los habitantes de las comunidades y con el comité de validación y atención a migrantes. Las organizaciones de migrantes también podrán presentar sus solicitudes ante las Oficinas de Representación del Gobierno Mexicano en el Exterior, instancias que las harán llegar al Gobierno estatal correspondiente, para analizar la factibilidad de su atención.

Para la priorizar y dictaminar los proyectos a atender, se conforma un Comité de Validación y Atención a Migrantes, integrado con igual número de representantes de cada uno de los aportantes a fin de garantizar el equilibrio en la toma de decisiones; es presidido por el Delegado Federal de la SEDESOL en el estado, además las organizaciones participantes ya sea de migrantes o ciudadanos radicados en el país se encuentran representadas en los comités comunitarios u organizaciones similares, donde también hay representantes de la delegación estatal de la SEDESOL, del gobierno del estado y los municipios respectivos y tiene las funciones de verificar que la realización de los proyectos se haga con apego a la normatividad.

Los Programas Administrados por Entidades:

Programas de Vivienda Rural a cargo del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONAHPO): Cabe destacar que la principal preocupación de los programas en el fideicomiso, es permitir el acceso de gente no asalariada y con escasos ingresos a créditos, para adquirir o mejorar su vivienda, se busca convertir a los trabajadores informales en susceptibles de créditos financieros. Por otra parte la creación de este fideicomiso responde al intento de unificar los subsidios de los diversos programas federales de apoyo para la adquisición y mejoramiento de la vivienda, a fin de reducir los costos de operación, evitar duplicaciones y maximizar su impacto, los apoyos que brinda se complementan con la aportación de los gobiernos locales, el ahorro del beneficiario, el crédito otorgado por los Organismos Nacionales de Vivienda (los ONAVIS), por los intermediarios financieros (SOFOLDES), los organismos estatales y municipales de vivienda (OREVIS) y por las entidades de ahorro y crédito popular.

Opera dos programas el primero se denomina Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva "TU CASA", tiene una cobertura nacional y su población objetivo se divide en tres grupos: 1. Los jefes de hogar mexicanos cuyo ingreso familiar no exceda de tres veces el salario mínimo del distrito federal que requieran comprar, edificar o ampliar una unidad básica de vivienda, 2. Derechohabientes del Infonavit, Fovissste, o de los organismos de seguridad social estatales o municipales, con un ingreso individual que no exceda a 2 veces el salario mínimo vigente del Distrito Federal. 3. Solicitantes que obtengan un crédito a través de un intermediario financiero con fondos de la Sociedad Hipotecaria Federal, cuyo ingreso familiar no exceda 5 veces al salario mínimo vigente del Distrito Federal.

ANEXO

Cuenta con 2 modalidades de apoyo, la primera es subsidios para la vivienda, donde se aplica el subprograma Iniciamos Tu Casa, que se divide en tres posibles opciones de apoyo; descritas en el siguiente cuadro.

CUADRO A1.1 MODALIDADES DEL SUBPROGRAMA INICIAMOS TU CASA

Unidad Básica de Vivienda	Unidad intermedia de Vivienda	Unidad meta de Vivienda
<p>Cuenta con 21 m2 de construcción con posible crecimiento de dos recamaras.</p> <p>El monto máximo para edificar en terreno propio es de 16 mil pesos con un ahorro del beneficiario de 8 milpesos.</p>	<p>Mide como mínimo 34m2 de construcción con posible crecimiento de una recamara.</p> <p>El monto máximo para edificación en terreno propio en esta modalidad es de 32 mil.</p> <p>El ahorro previo debe ser del 10% del valor total de la unidad.</p>	<p>Con un mínimo de construcción de 47 m2.</p> <p>El monto máximo para edificación en terreno propio en esta modalidad es de 32 mil.</p> <p>El ahorro previo debe ser del 10% del valor total de la unidad.</p>

Elaboración propia con base en el Manual Ciudadano, SEDESOL, 2003, págs. 79-80.

Y la segunda modalidad de apoyo para mejoramiento de la vivienda, donde se brindan dos tipos de apoyo uno conocido como crecemos tu casa, que es exclusivamente para ampliación de la vivienda y un apoyo destinado a mejorar la vivienda, con un monto máximo de 16 mil pesos y un ahorro del 10% del valor total de la ampliación y remodelación de la habitación. Como es evidente al igual que los demás programas cuenta con una estructura sumamente compleja, lo que dificulta obtener una determinación del impacto con base en una muestra donde no se refleje su compleja estructura.

El segundo programa se denomina **Financiamiento a la Vivienda**, del FONAHPO. Su objetivo es atender la demanda de financiamiento para construir, mejorar o adquirir vivienda social de la población preferentemente no asalariada, con ingresos individuales de hasta 2.5 salarios mínimos vigentes en el Distrito Federal y en familia de hasta 4 salarios a través de acreditados o agentes operadores, que son las Entidades Federativas, municipios, instituciones

ANEXO

financieras privadas, que comprueben ante Fonahpo ser elegibles de crédito, éstos se convierten en intermediarios del crédito con el beneficiario y en aval del crédito otorgado por el fideicomiso, distribuyen los recursos aprobados a la entidad, recuperando en cada beneficiario los créditos individuales.

Actúa bajo las modalidades Vivienda Mejorada, Vivienda Progresiva y Vivienda Terminada. Cada solicitud de crédito es analizada por el Comité Técnico y de Distribución de Fondos, de ser aprobado, se formaliza a través de un convenio o contrato de crédito que indica con preescisión el monto de los recursos asignados, tipo de modalidad a la que está dirigido y la enumeración de las acciones a realizar. Por su parte el agente operador registra a través de un expediente individual a cada solicitante, analizando y acreditando a los beneficiario finales o titulares directos del crédito quienes firman un contrato individual con garantía hipotecaria a favor del agente operador, fijando el monto de crédito autorizado, derechos y obligaciones y condiciones de pago.

Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa S.A. de C.V. : Liconsa es una entidad constituida conforme a las leyes de los Estados Unidos Mexicanos, como una empresa de participación estatal mayoritaria de la Administración Pública Federal, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 46 fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y artículos del 28 al 39 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Es el programa social con mayor número de años en el país, y el más importante para un gran número de habitantes, a través de los años sufrió cambios importantes pero su objetivo principal siempre fue el mismo. Una característica importante es que dentro de su cobertura se encuentran colonias urbanas, semiurbanas y rurales de las 32 entidades, para la selección de las localidades susceptibles de ser atendidas, se considera a las microrregiones y en todas ellas tiene a 7 diferentes grupos como población objetivo, excluyendo a los beneficiarios de otros programas con beneficios alimentarios como el Oportunidades y el Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa.

ANEXO

En cuanto a la ejecución el programa, guarda una importante base de datos de cada un de las colonias donde opera, ya que para instalar una tienda se realizan estudios de factibilidad, donde se conocen elementos socioeconómicos de las localidades beneficiarias. Busca desarrollar las capacidades y mejorar el déficit nutricional, por lo que otorga a precio subsidiado leche fortificada con vitaminas y minerales, por lo que también tiene impacto en el nivel de ingreso de las familias beneficiarias, y que cuenten con los siguientes tipos de integrantes:

- Niñas y niños de 6 meses a 12 años de edad.
- Mujeres adolescentes de 12 a 15 años.
- Mujeres en periodo de gestación o lactancia.
- Mujeres de 45 a 59 años.
- Enfermos crónicos y personas con discapacidad mayores de 12 años.
- Adultos de 60 o más años.

El programa distingue en su operación dos esquemas de atención: Abasto Comunitario y Convenios Interinstitucionales. En el primero, la dotación se otorga por hogar y depende del numero de miembros que estén en el padrón de beneficiarios, así como la disponibilidad de leche que se tenga autorizada, con un mínimo de 4 litros y hasta 24 a la semana conforme al siguiente cuadro:

CUADRO A1.2

Número de beneficiarios	Dotación semanal (litros)
1	4
2	8
3	12
4	16
5	20
6 o más	24

Fuente: Evaluación de Resultados del Programa de Abasto Social de Leche, a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. ,Reporte final del periodo enero-diciembre de 2003, México, SEDESOL, Marzo de 2004.

ANEXO

Las representaciones estatales de Liconsa dentro de su ámbito territorial, son las responsables de la operación del programa y la entrega de leche, la distribución se realiza a través de lecherías (concesionarios mercantiles) que son personas físicas que operan en inmuebles -en su mayoría proporcionados por los gobiernos locales- que distribuyen con mayor frecuencia la leche líquida; y tiendas (distribuidores mercantiles) que son personas físicas con pequeños comercios que trabajan con limitado surtido de mercancías y que distribuyen con mayor frecuencia la leche en polvo y mediante la red e infraestructura de distribución, almacenaje y comercialización de Diconsa, S.A. de C.V.

Los Convenios Interinstitucionales se refieren a la operación de acuerdos con instituciones públicas de los tres órdenes de gobierno para que el beneficio de la leche llegue a los segmentos de la población objetivo que no son atendidos mediante los mecanismos anteriores, y para ajustar, en su caso, las dotaciones de leche por beneficiario, el número de días de dotación por mes y el número de beneficiarios que a través de ellos se atiende, sin rebasar la dotación autorizada de cuatro litros semanales por beneficiario. El precio por litro es de \$3.50 hasta el 31 de diciembre de 2004, el precio puede ser modificado a partir de 2005.

De igual forma la estructura del programa obliga a que la muestra sea representativa de los 7 principales grupos prioritarios, en los diferentes zonas de cobertura, esto es en las zonas rurales, las semiurbanas, y las urbanas, además se tiene que realizar una muestra especial para la modalidad de convenios interinstitucionales, a nivel estatal, ya que si nos limitamos a realizar una estratificación nacional como ocurrió en la evaluación externa de 2003 la representatividad de cada grupo prioritario es cuestionable.

Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA: El Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA, S.A. de C. V., tiene el propósito de garantizar el abasto de productos básicos y complementarios, en beneficio de la población rural localizada en zonas de alta y muy alta marginación, o de difícil acceso, y sin un proceso de abasto consistente, en situación de pobreza alimentaría, a precios que transfieran un margen de ahorro con respecto a los vigentes en el mercado local, con suficiencia y alto valor nutricional, además, busca incorporar servicios adicionales;

ANEXO

y brindar apoyo comercial a productores para impulsar los circuitos regionales de producción-consumo. Por lo que el programa busca impactar en varios sentidos en la población objetivo, en los ingresos, en lo nutricional y en lo productivo

El abastecimiento se intenta lograr a través de la apertura y operación de tiendas comunitarias que buscan convertirse, de manera gradual, en Unidades de Servicio a la Comunidad, que según las reglas de operación deben prestar, cuando menos tres servicios de entre los siguientes: telefonía rural, correo, telégrafo, paquete básico de medicamentos (que no requieran prescripción médica según los criterios de la Secretaría de Salud), leche, tortillería, molino, cobro de energía eléctrica, cobro de agua potable, remesas de dinero, entrega y recuperación de apoyos de programas federales y sección de alimentos enriquecidos, entre otros.

Debido a que el objetivo principal es abastecer a las localidades y mejorar los circuitos de producción y consumo, la operación del programa se basa en una estrategia de nivel de inventario mínimo que da pauta, para reponer las mercancías evitando una carencia de productos, así un número determinado de tiendas funciona con un almacén central ubicado tácticamente, y con una alta capacidad para realizar una adquisición mayor de productos, bajo negociaciones comerciales que aseguren las mejores condiciones, de precio, calidad, oportunidad, punto de entrega y plazo de pago, lo que genera economías de escala.

A nivel central o en compras de impacto nacional las negociaciones comerciales son realizadas por expertos tomando en cuenta la ubicación, dando prioridad a pequeños, medianos y organizaciones de productores nacionales y a nivel local a los productores locales. Sólo pueden comprar en forma local aquellas unidades que cuenten con autorización del Corporativo de Diconsa. Las compras son determinadas por el nivel de existencia, el nivel de demanda de los productos, el ciclo financiero, oportunidad comercial y la disponibilidad de efectivo. Se efectúan pagos centralizados para productos nacionales y de marcas de alto consumo. En el caso de las ventas, estas se adecuan a las necesidades sociales, y se aplican descuentos en productos que generen mayor tráfico en las tiendas, de manera que impacten directamente al consumidor.

ANEXO

Por lo que los operadores del programa tienen la función de diseñar y rediseñar la red de almacenes y las rutas de surtimiento hasta lograr el sistema más óptimo, lo mismo sucede con la flotilla de vehículos, que debe ser analizada para diagnosticar su funcionamiento. Deben desarrollar un plan integral de capacitación, con base en criterios de rentabilidad, calidad en el servicio, operación eficiente y desarrollo productivo sustentable; dirigido a los Encargados de tienda, a los Comités Rurales de Abasto y Consejos Comunitarios, al personal de los almacenes, al personal administrativo, estatal y central, para que operen con criterios de desarrollo regional, con eficacia social, de la Empresa.

Los Comités Rurales de Abasto, son conformados por un Presidente y su suplente, un Secretario y su suplente, un Tesorero, y un Vocal de Contraloría Social. Son el órgano de representación de la comunidad para participar en la operación de las tiendas, lo cuál no implica una relación laboral con la empresa, sus miembros se eligen democráticamente de los habitantes de la comunidad por un periodo no mayor de tres años. Asimismo, se impulsará la vinculación entre los Comités Rurales de Abasto y las organizaciones de productores del sector social, en apoyo al mejor conocimiento de las condiciones de oferta y demanda de sus productos.

La participación en la operación de almacenes es mediante los Consejos Comunitarios, que se integran por el conjunto encargados de tienda, personal comunitario y autoridades de la comunidad e invitados, y estará representado cada uno de ellos por una Mesa Directiva conformada por un Presidente, un Secretario, un Tesorero, un Vocal de Transporte, y un Vocal de Contraloría Social. Los Consejos Comunitarios eligen a sus representantes democráticamente de entre los miembros Presidentes de los Comités de Abasto participantes, en la misma forma y con la misma duración en sus funciones a las establecidas para los Comités Rurales de Abasto, sus funciones son:

- Participar en la vigilancia de los recursos, materiales e instalaciones con que opera el almacén;

ANEXO

- Evaluar la operación y eficiencia de surtimiento de las tiendas;
- Informar a Diconsa de los problemas que se detecten, vigilando que se solucionen en beneficio de los consumidores, y
- Promover la participación organizada de las comunidades y de los productores, para el cumplimiento de los objetivos del Programa de Abasto Rural.

Para iniciar la operación de tiendas, la comunidad elabora una solicitud de apertura avalada por la firma de al menos quince jefes de familia, dirigida a DICONSA, quien realiza un estudio socioeconómico, donde se analiza el área de influencia e impacto de la tienda en las comunidades cercanas, y responde en no más de 45 días; Los solicitantes aportan el local comunitario; se instala una asamblea constitutiva para el nombramiento del Comité Rural de Abasto y del encargado de tienda, así como del horario de servicio; Diconsa proporciona capacitación al encargado de la tienda y al Comité Rural de Abasto; se elabora la nota de salida por transferencia de mercancías y el acta de entrega de capital de trabajo y anexos.

PROGRAMA DE APOYO ALIMENTARIO A CARGO DE DICONSA: El programa evidencia la forma de resolver problemas de cobertura y de diseño, en la estrategia social, pues puede considerarse una copia idéntica de la modalidad de apoyo alimentario del programa Microrregiones, y busca cubrir a los ciudadanos que quedan fuera de atención de los demás programas sociales de alimentación. Opera en localidades rurales marginadas de hasta 2,500 habitantes ubicadas en los 31 estados de la República Mexicana, que no reciban apoyos de otros programas alimentarios del gobierno federal.

Las localidades participantes son seleccionadas por la Sedesol, al igual que la población objetivo dentro de ellas mediante el levantamiento de información socioeconómica, excluyendo del beneficio a los hogares que reciben apoyos alimentarios de otros programas, incluyendo el Oportunidades y el de Abasto Social de Leche. No se considera en esta restricción al Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa.

ANEXO

Cuenta con dos modalidades, apoyo en especie, que se refiere a la entrega mensual de despensas con un valor equivalente a 150 pesos y apoyo en efectivo: donde reciben 150 pesos mensuales, el cual debe ser utilizado para la adquisición de productos alimenticios. También, brinda apoyos complementarios, a través de otros programas, suscribiendo convenios con las instituciones involucradas. Los apoyos complementarios son: Apoyo en salud, que consiste en acciones para la promoción y vigilancia de la salud, a cargo de beneficiarios voluntarios de la comunidad. Apoyo para la educación nutricional y para la salud que consiste en cursos de educación sobre nutrición, higiene y salubridad, los cuales podrán ser coordinados o supervisados por el Consejo Nacional de Fomento Educativo y/o el Instituto Nacional de Salud Pública y/o el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición “Salvador Zubirán”, entre otros. Apoyo para obras de piso firme y letrización, donde se promueve que los programas federales y estatales para el mejoramiento de la vivienda, otorguen apoyos en especie o monetarios a los hogares beneficiarios del Programa de Apoyo Alimentario que lo requieran.

La Sedesol reúne a los titulares designados de los hogares beneficiarios, para la entrega en mano de su tarjeta o credencial que los identifica como tales, además de la entrega de tarjetas de identificación a Diconsa, para la programación de la entrega de los apoyos. Diconsa, en visita a las comunidades, reúne a los titulares de los hogares beneficiarios para acordar lugares, fechas y horas de entrega del apoyo alimentario, así como del calendario de las pláticas sobre nutrición, higiene y salubridad. El titular del hogar beneficiario de manera obligatoria, y otros miembros de los hogares beneficiarios acuden a los lugares en que se imparten las pláticas de educación sobre nutrición, higiene y salubridad para cumplir con su corresponsabilidad en el programa, a través de una lista se verificará su asistencia.

PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES: Este programa presenta una estructura sumamente compleja, ya que integra objetivos de estrategias y acciones de diversos sectores, educación, salud y desarrollo social, dirigidos a las familias que viven en condiciones de pobreza extrema. Se toma como base la idea de que la familia es el núcleo social donde residen los factores que tienden a perpetuar la pobreza extrema de generación en generación, por lo que se apoya a la familia para hacer frente a las adversidades económicas y sociales. Sus acciones van dirigidas a la ruptura del círculo de transmisión intergeneracional de la pobreza.

Sin embargo, aunque, se busca el fortalecimiento del tejido social, el programa opera con una visión de desarrollo humano, donde el fin principal es dotar de capacidades básicas a la población pobre, educación, salud y alimentación para que sea capaz de competir en el mercado, pues se considera que la falta de estas capacidades hacen que los grupos más empobrecidos desaprovechen las oportunidades que brinda el modelo económico, se cree que su ausencia es la causa de la pobreza. Dando como resultado la idea de pobres viables e in viables, y la consecuencia en la practica de numerosos casos donde por no cumplir con algún requisito, y aún teniendo un ingreso perteneciente a la pobreza extrema, éstos no son incluidos en el padrón del programa.

Uno de sus aciertos es el reconocimiento de que la pobreza adquiere modalidades particulares a la luz de las desigualdades que prevalecen entre mujeres y hombres. Por esta razón, el programa canaliza los apoyos a través de las madres de familia e impulsa una política de becas, que contrarresta las desventajas de las niñas para acceder a la educación. En ésta perspectiva, se apoya a los sectores salud y educación en la realización de acciones orientadas a la construcción de una cultura de equidad de género. El éxito de la estrategia depende en gran medida de la corresponsabilidad de los ciudadanos y que ellos así lo entiendan, pues los beneficios están condicionados a la asistencia a las pláticas, a consultas medicas y a la escuela, reconociendo que los apoyos son una inversión temporal, se revalúa el padrón cada tres años. El proceso por el cuál se identifica a las familias beneficiarias consta de las siguientes dos etapas:

ANEXO

Inclusión de zonas de atención: La selección de zonas de atención toma en cuenta el nivel de marginación, con base en los criterios establecidos por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), dando prioridad a la atención de aquéllas donde la concentración de hogares en condición de pobreza extrema es mayor, tanto en el medio rural como en el urbano. Con base en esta selección se verifica el acceso y la capacidad de atención de los servicios de salud y educación básica.

Identificación de familias: En las zonas de atención seleccionadas se recolecta información socioeconómica de los hogares, para determinar su condición de pobreza extrema. Para la identificación de las familias beneficiarias se utiliza una metodología de puntajes, homogéneo para todo el país, que evita discrecionalidades, y considera la condición de residencia rural-urbana de los hogares. La densificación es el proceso por el cual se realiza la incorporación de familias en localidades ya atendidas para cubrir el incremento demográfico en las localidades. Lo anterior a partir de bajas en el padrón y sujeto a disponibilidad presupuestal.

La incorporación de familias es el procedimiento mediante el cuál se lleva a cabo la inclusión (al Programa) de las familias beneficiarias identificadas, formalizándose su registro en el Padrón Activo de Beneficiarios. En la incorporación de las familias se establece el contacto formal del Programa con sus beneficiarios y se designa a una representante o titular del hogar, que generalmente es la madre de familia, para recibir los apoyos económicos. Asimismo, se explica el funcionamiento del Programa, se difunde material informativo y la documentación necesaria para el registro definitivo de las familias. La incorporación se realiza en asambleas comunitarias en zonas rurales, o en reuniones de orientación en zonas urbanas. Una vez incorporadas, las titulares beneficiarias reciben una identificación, que es el documento indispensable para tener acceso a los apoyos del programa.

TIPOS Y MODALIDADES DE APOYO

Componente educativo

Son acciones para apoyar la inscripción, permanencia y asistencia regular a la escuela de los hijos de las familias beneficiarias, integradas por los siguientes apoyos:

Becas educativas: Se otorgan a cada uno de los niños, niñas y jóvenes integrantes de las familias beneficiarias, menores de 18 años, que estén inscritos en grados escolares comprendidos entre tercero de primaria y tercero de secundaria, en escuelas de modalidad escolarizada. Las becas de educación media superior se asignan a los jóvenes de entre 14 y 21 años, se entregan durante los diez meses del ciclo escolar, su monto es creciente a medida que el grado que se cursa es más alto. En secundaria y educación media superior, las becas para las mujeres son superiores a las de los hombres, debido a que son ellas en este nivel educativo, quienes tienden a abandonar sus estudios en mayor proporción y en edades más tempranas que los hombres.

Útiles escolares: Los becarios de primaria reciben al inicio del ciclo escolar un apoyo monetario para adquirir útiles escolares o un paquete de éstos (de acuerdo con las normas del Consejo Nacional de Fomento Educativo). Al inicio del segundo semestre del ciclo escolar se les otorga un apoyo monetario adicional para la reposición de útiles escolares. Los becarios de secundaria y de educación media superior, reciben un único apoyo monetario anual para la adquisición de útiles escolares. Este apoyo se entrega durante el primer semestre del ciclo escolar. Adicionalmente las escuelas con alumnos becados buscan mecanismos para mejorar constantemente, tanto su oferta educativa, como su infraestructura mediante su participación voluntaria en el Programa Escuelas de Calidad.

Componente de salud: Opera bajo cuatro estrategias específicas, la primera es proporcionar de manera gratuita el Paquete Esencial (Básico) de servicios de salud; dirigiendo especial énfasis a la población más vulnerable como las mujeres embarazadas, en periodo de lactancia y los niños menores de cinco años. La segunda es prevenir la desnutrición de los niños desde la etapa de gestación,

ANEXO

mediante la entrega de suplementos alimenticios y la educación alimentario-nutricional, se apoya la salud y nutrición de la población beneficiaria del programa.

En la tercera se busca fomentar y mejorar el auto cuidado de la salud de las familias y de la comunidad mediante la comunicación educativa en salud, nutrición e higiene, las sesiones educativas para la salud están dirigidas principalmente a las titulares beneficiarias y a los becarios de educación media superior tratando de arraigar una actitud preventiva y de auto cuidado, busca ofrecer información accesible oportuna La última estrategia es reforzar la oferta de servicios de salud para satisfacer la demanda adicional.

Componente alimentario: El programa otorga apoyos monetarios directos a las familias beneficiarias, para contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación, para elevar su estado de nutrición. Asimismo, la entrega de suplementos alimenticios y la educación alimentario-nutricional buscan reforzar la alimentación infantil, de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.

Componente patrimonial (Plataforma de Oportunidades): A partir del 2003 el Programa otorga a cada uno de los becarios que cursen educación media superior, un beneficio diferido que se acumula a partir del tercer grado de secundaria, siempre que permanezcan en la escuela, y que se convierte en un fondo de ahorro si el becario concluye los estudios medios superiores antes de los 22 años. El beneficio se maneja a través de un fideicomiso constituido con la aportación federal, autorizada anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La operación del fideicomiso está sujeta a la disponibilidad presupuestal que autorice la Cámara de Diputados para el ejercicio presupuestal correspondiente, y una vez que se cuente con la aprobación de las autoridades competentes.

Este componente patrimonial, que para fines de difusión se denomina “Jóvenes con Oportunidades”, constituye una plataforma para que los becarios egresados puedan acceder más fácilmente y de manera voluntaria, mediante la vinculación del programa con otros programas de desarrollo social y humano, a cualquiera de

ANEXO

las siguientes cuatro opciones: 1) un nivel de educación superior; 2) opciones productivas, vinculándolos directamente al sistema de ahorro y crédito popular; 3) una vivienda nueva o más digna, al poder utilizar el fondo para completar la aportación del beneficiario al Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva Tu Casa; 4) una mayor protección familiar al poder aplicarlo a la adquisición del Seguro de Salud para la Familia del IMSS o al Seguro Popular de Salud.

PROGRAMA DE COINVERSIÓN SOCIAL: El Programa es administrado por el Indesol, busca aprobar proyectos provenientes de actores sociales y maximizar su impacto, a través de su participación, entendiendo como actores sociales a las Organizaciones de la Sociedad Civil, (OSC), gobiernos municipales y a las instituciones académicas de educación superior o de investigación, y su participación a través de recursos humanos, financieros y materiales que complementan los apoyos del programa con una cobertura nacional. Los proyectos deberán beneficiar, directa o indirectamente, a la población en situación de pobreza, vulnerabilidad, marginación, desigualdad de género o exclusión sociales.

El monto máximo de recursos federales que podrá otorgarse a un proyecto se establecerá en cada convocatoria, en función de las características de la misma. En ningún caso, podrá otorgarse a un proyecto más de dos millones de pesos. El porcentaje de participación de los actores sociales en ningún caso podrá ser menor al diez por ciento. Con la perspectiva de equidad en la distribución de recursos, acorde a las condiciones de los beneficiarios y alcance geográfico de los proyectos, el PCS (Programa de Coinversión Social), opera en las siguientes vertientes:

- **Social.** Proyectos de asistencia, promoción humana y desarrollo comunitario que contribuyan a la formación de capital social y a la promoción y defensa de los derechos económicos, sociales y culturales, así como a reducir las inequidades entre hombres y mujeres.

ANEXO

- **Económica.** Proyectos productivos, de comercialización y, en general, que promuevan beneficios económicos, empleo, sustentabilidad y fortalezcan el patrimonio de la población objetivo. Para la ejecución de este tipo de proyectos el Indesol se coordina con el Programa de Opciones Productivas.
- **Fortalecimiento institucional.** Proyectos dirigidos a mejorar las capacidades de servicio de los participantes, y la articulación entre diversos agentes sociales o entre los tres órdenes de gobierno, para generar sinergias y mayor concurrencia e impacto social.
- **Capacitación.** Proyectos que generen o fortalezcan habilidades, conocimientos y valores de participación ciudadana que contribuyan a elevar capacidades personales y comunitarias de los beneficiarios y beneficiarias.
- **Investigación.** Proyectos o estudios que generen instrumentos, propuestas y recomendaciones para fortalecer las políticas de desarrollo social en materia de equidad, construcción de capital social y fortalecimiento del tercer sector.

PROGRAMA DEL FONDO NACIONAL DE FOMENTO A LAS ARTESANÍAS: El programa resulta interesante, sin embargo, mantiene una visión de mercado para incentivar la producción artesanal, se piensa que con estrategias de marketing y de calidad en la producción, la situación de los artesanos mejorará, por lo que el programa se enfrenta a la resistencia de modificar sus técnicas de producción, además de la elevación de los costos de los cambios en la producción, señalando que los subsidios se convierten en créditos en una modalidad, así, aunque se cuenta con objetivos interesantes necesita de un gran nivel de participación, y sin embargo esta se limita a la contraloría social.

Su objetivo es apoyar tanto a los artesanos que preservan colores, formas y técnicas tradicionales de producción, y a los que desarrollan nuevas técnicas mediante apoyos económicos, capacitación técnica y estrategias comerciales, para mejorar, aumentar y diversificar la producción. El diseño de la muestra se complica debido a que su población objetivo es muy dispersa y se encuentra

ANEXO

esparcida desde comunidades con menos de 2, 500 habitantes, Microrregiones, hasta grandes localidades rurales y urbanas, y los apoyos se pueden dar de forma individual o a talleres familiares. Opera las siguientes cuatro modalidades:

Adquisición de Artesanías: Se compran productos de los beneficiarios a precios competitivos.

Organización de concursos de arte popular: Donde se dan recursos económicos a los primeros lugares complementados con apoyos estatales y de la iniciativa privada

Capacitación y asesoría técnica: El propósito es mejorar la calidad artesanal. de acuerdo a las necesidades del consumidor, así como la sustitución de combustible y plomo en la alfarería vidriada tradicional.

Otorgamientos de créditos: Se busca beneficiar a los artesanos que no tienen acceso al financiamiento de la banca comercial. La coordinación de estas acciones a nivel local, es a través de las casas de artesanías, instituciones locales de cultura y de desarrollo económico, aunado a esto, existen los centros de acopio, que se encargan de la ejecución del programa, establecidos estratégicamente a nivel nacional.

ANEXO 2:
INDICADORES
DE EVALUACION
INTERNA DE LOS PROGRAMAS:
Desarrollo local
Habitat
Iniciativa Ciudadana 3 x 1
Apoyo Alimentario Diconsa
Oportunidades

ANEXO

CUADRO A2.1. INDICADORES DE RESULTADOS DEL PROGRAMA DESARROLLO LOCAL.

Nombre del Indicador	Descripción	Periodicidad
1.- Eficiencia Programática	$\frac{\text{Inversión Federal Ejercida por Modalidad}}{\text{Total de la inversión Federal autorizada al Programa}} \times 100$	Trimestral
2.- Beneficiarios por Modalidad*	$\frac{\text{No. de personas Apoyadas por Modalidad}}{\text{No. total de Beneficiarios del Programa}} \times 100$	Trimestral
3.- Proyectos apoyados	$\frac{\text{No. de proyectos Apoyados por Modalidad}}{\text{No. total de Proyectos presentados}} \times 100$	Trimestral

* Los resultados de este indicador se desagregarán por género.

Fuente: Reglas de Operación del Programa Desarrollo Local (Microrregiones), en <http://www.sedesol.gob.mx>.

ANEXO

CUADRO A2.2. INDICADORES DE RESULTADOS DEL PROGRAMA HABITAT.

Nombre del Indicador	Descripción	
Cobertura de ciudades de la Vertiente General	$\frac{\text{Número de ciudades atendida por la Vertiente General}}{\text{Total de ciudades del Sistema Urbano Nacional correspondientes a la Vertiente General del Programa}}$	X 100
Cobertura de ciudades de la Vertiente Fronteriza	$\frac{\text{Número de ciudades atendidas por la Vertiente Fronteriza del Programa}}{\text{Total de ciudades del Sistema Urbano Nacional correspondientes a la Vertiente Fronteriza del Programa}}$	X 100
Cobertura de ciudades de la Vertiente Centros Históricos	$\frac{\text{Número de ciudades atendidas por la Vertiente Centros Históricos del Programa.}}{\text{Número de ciudades declaradas Patrimonio Mundial}}$	X 100
Cobertura de polígonos de la Vertiente General	$\frac{\text{Número de polígonos atendidos por la Vertiente General del Programa}}{\text{Número total de polígonos en las ciudades seleccionadas correspondientes a la Vertiente General del Programa}}$	X 100
Cobertura de polígonos de la Vertiente Fronteriza	$\frac{\text{Número de polígonos atendidos en las ciudades correspondientes a la Vertiente Fronteriza}}{\text{Número total de polígonos en las ciudades seleccionadas correspondientes a la Vertiente Fronteriza}}$	X 100
Cobertura de los hogares en pobreza patrimonial atendidos por el programa.	$\frac{\text{Número de hogares en situación de pobreza patrimonial atendidos que residen en polígonos seleccionados}}{\text{Número de hogares en situación de pobreza patrimonial en el total de polígonos de las ciudades seleccionadas}}$	X 100

ANEXO

<p>Indicador de género. Muestra la proporción de subsidios otorgados por el Programa a personas del sexo femenino</p>	$\frac{\text{Subsidios otorgados a personas del sexo femenino}}{\text{Subsidios totales del programa}}$	<p>X 100</p>
<p>Indicador por grupos de edad. Muestra la proporción de personas por grupo de edad (0-5, 6-12, 13-18, 19-24, 25-64 y 65 y más) atendidos por las modalidades Superación de la Pobreza Urbana y Oportunidades para las Mujeres</p>	$\frac{\text{Número de personas de cada grupo de edad atendidos por las modalidades indicadas en los polígonos seleccionados}}{\text{Número total de personas de cada grupo de edad en los polígonos seleccionados}}$	<p>X 100</p>
<p>Cobertura de hogares en situación de pobreza patrimonial atendidos por la modalidad Superación de la Pobreza Urbana</p>	$\frac{\text{Número de hogares en situación de pobreza patrimonial en los polígonos seleccionados atendidos por la modalidad.}}{\text{Total de hogares en situación de pobreza patrimonial en los polígonos seleccionados}}$	<p>X 100</p>
<p>Cobertura de mujeres atendidas por la modalidad Oportunidades para las Mujeres</p>	$\frac{\text{Número de hogares en situación de pobreza patrimonial en los polígonos seleccionados atendidas por la modalidad}}{\text{Total de hogares en situación de pobreza patrimonial en los polígonos seleccionados}}$	<p>X 100</p>
<p>Niños de 18 meses a 6 años, hijos de jefa de familia en situación de pobreza patrimonial atendidos en casas y centros de atención infantil</p>	$\frac{\text{Número de niños de 18 meses a 4 años, hijos de jefas de familia en situación de pobreza patrimonial, atendidos en casas y centros de atención infantil.}}{\text{Total de niños de 18 meses a 6 años, hijos de jefas de familia en situación de pobreza patrimonial, en los polígonos seleccionados}}$	<p>X 100</p>
<p>Cobertura de hogares atendidos por la modalidad Mejoramiento de Barrios</p>	$\frac{\text{Número de hogares atendidos por la modalidad}}{\text{Total de hogares en los polígonos seleccionados}}$	<p>X 100</p>

ANEXO

Numero de polígonos atendidos por la modalidad Ordenamiento del Territorio y Mejoramiento Ambiental	$\frac{\text{Número de polígonos atendidos por la modalidad}}{\text{Número total de polígonos atendidos por el Programa}}$	X 100
Cobertura de ciudades de la modalidad Planeación Urbana y Agencias de Desarrollo Hábitat	$\frac{\text{Número de agencias instaladas o certificadas en el año}}{\text{Ciudades o zonas metropolitanas seleccionadas en las que opera el Programa en sus tres vertientes}}$	X 100
Cobertura de hectáreas de la modalidad Suelo para la Vivienda Social y el Desarrollo Urbano	$\frac{\text{Número de hectáreas adquiridas para beneficiar a hogares en situación de pobreza patrimonial en las ciudades seleccionadas}}{\text{Total de hectáreas requeridas para atender la demanda anual derivada de la formación de hogares en situación de pobreza patrimonial en las ciudades seleccionadas}}$	X 100

Fuente: Reglas de Operación del Programa Hábitat, en <http://www.sedesol.gob.mx>.

A2.3. INDICADORES DE RESULTADOS DEL PROGRAMA INICIATIVA CIUDADANA 3 X1.

Nombre	Descripción	Periodicidad
1.- Población atendida*	$\frac{\text{Número de beneficiarios apoyados con obras, acciones y proyectos en municipios participantes en el Programa}}{\text{Población total de los municipios participantes en el Programa}} \times 100$	Trimestral
2.- Índice de atención de proyectos apoyados por programa	$\frac{\text{Número de obras, acciones y proyectos de organizaciones ciudadanas atendidos}}{\text{No. de obras, acciones y proyectos de organizaciones ciudadanas presentadas}} \times 100$	Trimestral
3.- Orientación de recursos	$\frac{\text{Total de recursos canalizados a microrregiones}}{\text{Total de recursos del Programa}} \times 100$	Trimestral
4.- Aportaciones distintas a la federación	$\frac{\text{Total de recursos aportados distintos a la Federación}}{\text{Total de recursos del Programa}}$	Trimestral

ANEXO

	Total de recursos del Programa	x100	
--	--------------------------------	------	--

* Los resultados de este indicador se desagregarán por género.

Fuente: Reglas de Operación del Programa Iniciativa Ciudadana 3x1, en <http://www.sedesol.gob.mx>.

A2.4. INDICADORES DE RESULTADOS DEL PROGRAMA APOYO ALIMENTARIO A CARGO DE DICONSA.

Indicadores de Resultados		
Nombre	Objetivo	Tipo/ Periodicidad
1. Cumplimiento de la población beneficiaria autorizada	Determinar el porcentaje de cumplimiento con respecto a la meta	Eficacia / Trimestral
Fórmula	$\frac{\text{Población atendida}}{\text{Población programada}}$	X 100
2. Impacto económico del gasto	Identificar el efecto en la población atendida por cada peso gastado en la operación del programa	Efectividad/Trimestral
Fórmula	$\frac{\text{Ahorro generado en las familias beneficiarias de Liconsa}}{\text{Gastos totales del Programa de Abasto Social de Leche}}$	
3. Calidad nutricional de la leche (proteínas)	Contenido proteico respecto a la NOM	Efectividad/Trimestral
Fórmula	$\frac{\text{Contenido proteico en leche Liconsa}}{\text{Contenido de proteínas mínimo que marca la NOM}}$	X 100
4. Población atendida por género	Conocer el porcentaje de participación de la población atendida por género, con relación al total de la población beneficiaria	Género/Trimestral
Fórmula	$\frac{\text{Total de población femenina atendida}}{\text{Total de población beneficiaria}}$	X 100
Fórmula	$\frac{\text{Total de población masculina atendida}}{\text{Total de población beneficiaria}}$	X 100
5. Atención a menores de 12 años	Determina el grado de niñas y niños menores de 12 años atendidos, respecto del total de padrón	Eficacia/Trimestral
Fórmula	$\frac{\text{Niñas y niños menores de 12 años atendidos}}{\text{Padrón total de beneficiarios}}$	X 100

ANEXO

Fuente: Reglas de Operación del Programa Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa, en <http://www.sedesol.gob.mx>.

A2.5. INDICADORES DE SEGUIMIENTO, EVALUACION, GESTION Y RESULTADOS DEL PROGRAMA (POR ENTIDAD FEDERATIVA), DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES.

I. Padrón de Familias Beneficiarias
I.1 Total de municipios, localidades, familias y becarios atendidos por el Programa (padrón activo).
I.2 Total de altas y bajas en el padrón de familias beneficiarias según causal.
I.3 Estructura por edad y sexo de los beneficiarios incluidos en el padrón activo (anual).
II. Cumplimiento de corresponsabilidades y apoyos monetarios.
II.1 Monto de los apoyos monetarios para alimentación emitidos a las familias beneficiarias por mes.
II.2 Total de becarios a los que se les emitió el apoyo monetario para becas educativas en el mes, respecto del total de becarios, por nivel, grado escolar y sexo en el bimestre.
II.3 Monto de apoyos monetarios para becas educativas y útiles escolares emitidos a las familias beneficiarias, por mes.
II.4 Total de familias a las que se les emitió el apoyo monetario para alimentación y becas educativas por mes, respecto del total de familias con becarios incluidos en el padrón del bimestre.
II.5 Total de familias con dos o más becarios a las que se les emitió el monto máximo que puede recibir una familia por becas educativas por mes, respecto del total de familias con dos o más becarios, en el bimestre.
III. Componente Educativo (Inscripción)
III.1. Número de becarios inscritos en primaria por grado escolar y sexo (inicio del ciclo escolar).
III.2. Número de becarios inscritos en secundaria por grado escolar y sexo (inicio del ciclo escolar).
III.3. Número de becarios inscritos en educación media superior por grado escolar y sexo (inicio del ciclo escolar).
III.4. Número de becarios de 8 a 17 años inscritos en educación básica, respecto del total de niños y jóvenes de 8 a 17 años del padrón, por edad y sexo (inicio del ciclo escolar).
III.5 Número de becarios de 14 a 20 años de educación media superior, respecto del total de jóvenes de 14 a 20 años incluidos en el padrón, por edad y sexo (inicio del ciclo escolar).
III.6 Número de becarios que concluyeron primaria, secundaria y educación media superior, respecto al total de becarios inscritos en el último grado de cada nivel al inicio del ciclo escolar (inicio del ciclo escolar).
III.7 Número de becarios que continúan inscritos en la escuela respecto al número de becarios inscritos en el ciclo escolar anterior por nivel, grado escolar y sexo (inicio del ciclo escolar).
III.8. Número de becarios que concluyeron el ciclo escolar respecto al número de becarios que iniciaron el ciclo escolar, por grado escolar y sexo (anual).
III.9. Número de becarios inscritos al siguiente grado inmediato superior (aprobados) respecto del total de becarios que concluyeron el ciclo escolar anterior, por nivel, grado escolar y sexo (inicio ciclo escolar).
III.10. Número de becarios que no asistían a la escuela en el ciclo escolar anterior y se inscribieron a la escuela, por nivel, grado escolar y sexo (inicio del ciclo escolar).

ANEXO

III.11. Promedio de becarios al inicio escolar, desglosado por escuela, nivel escolar y servicio educativo.
IV. Componente salud
IV.1. Porcentaje de familias beneficiarias en control
IV.2. Porcentaje de embarazadas registradas en control prenatal
IV.3. Promedio bimestral de consultas prenatales por embarazada
IV.4. Porcentaje de mujeres en lactancia en control
IV.5. Porcentaje de niños menores de 2 años en control nutricional
IV.6. Porcentaje de niños de 2 a 4 años en control nutricional
IV.7. Porcentaje de niños menores de 2 años con desnutrición
IV.8. Porcentaje de niños menores de 2 años con desnutrición leve
IV.9. Porcentaje de niños menores de 2 años con desnutrición moderada
IV.10. Porcentaje de niños menores de 2 años con desnutrición severa
IV.11. Porcentaje de niños de 2 a 4 años con desnutrición
IV.12. Porcentaje de niños de 2 a 4 años con desnutrición leve
IV.13. Porcentaje de niños de 2 a 4 años con desnutrición moderada
IV.14. Porcentaje de niños de 2 a 4 años con desnutrición severa
IV.15. Porcentaje de niños menores de 2 años que recibieron suplemento alimenticio
IV.16. Porcentaje de niños de 2 a 4 años que recibieron suplemento alimenticio
IV.17. Porcentaje de embarazadas que recibieron suplemento alimenticio
IV.18. Porcentaje de mujeres en lactancia que recibieron suplemento alimenticio
IV.19. Promedio de sobres de suplemento alimenticio por niño menor de 2 años
IV.20. Promedio de sobres de suplemento alimenticio a niños de 2 a 4 años
IV.21. Promedio de sobres de suplemento alimenticio por mujer embarazada
IV.22. Promedio de sobres de suplemento alimenticio por mujer en lactancia
V.23. Porcentaje de niños menores de 2 años recuperados de desnutrición
V.24. Porcentaje de niños de 2 a 4 años recuperados de desnutrición
V.25. Porcentaje de niños con bajo peso al nacer de mujeres beneficiarias de Oportunidades y que recibieron atención institucional del parto.
V. Indicadores de gestión
V.1. Certificación de asistencia a los servicios de salud (Número de familias beneficiarias del Programa para las que se recibió oportunamente el reporte de certificación de corresponsabilidades de asistencia a los servicios de salud respecto al número de familias incluidas en el padrón activo de beneficiarios del Programa).
V.2. Certificación de asistencia a los servicios educativos de nivel primaria (Número de becarios del Programa a nivel primaria para los que se recibió oportunamente el reporte de certificación de corresponsabilidades de asistencia a los servicios educativos respecto al número de becarios de nivel primaria incluidos en el padrón de beneficiarios del Programa).
V.3. Certificación de asistencia a los servicios educativos de nivel secundaria (Número de becarios del Programa a nivel secundaria para los que se recibió oportunamente el reporte de certificación de corresponsabilidades de asistencia a los servicios educativos respecto al número de becarios de nivel secundaria incluidos en el padrón activo de beneficiarios del Programa).

ANEXO

V.4. Cumplimiento de corresponsabilidad a los servicios educativos de media superior (Número de becarios del Programa a nivel media superior de conformidad al cumplimiento de la corresponsabilidad de la media superior respecto al número de becarios de nivel media superior incluidos en el padrón activo de beneficiarios del Programa) (Anual).
V.5. Apoyos alimentarios emitidos (Número de familias beneficiarias de Oportunidades a las que se les emitió transferencia monetaria para alimentación respecto al número de familias incluidas en el padrón de beneficiarios activos del Programa).
V.6. Apoyos educativos emitidos a becarios de nivel primaria (Número de becarios de nivel primaria a los que se les emitió transferencia monetaria para becas educativas respecto al número de becarios de nivel primaria incluidos en el padrón de beneficiarios del Programa).
V.7. Apoyos educativos emitidos a becarios de educación secundaria (Número de becarios de nivel secundaria a los que se les emitió transferencia monetaria para becas educativas respecto al número de becarios de educación secundaria incluidos en el padrón de beneficiarios del Programa).
V.8. Apoyos educativos emitidos a becarios de educación media superior (Número de becarios de educación media superior, los que se les emitió transferencia monetaria para becas educativas respecto al número de becarios de educación media superior incluidos en el padrón de beneficiarios del Programa).
V.9. Familias beneficiadas (Número de familias incluidas en el padrón de beneficiarios activo respecto al número de familias beneficiarias programadas).
V.10. Recursos entregados (Monto de los recursos emitidos a las familias beneficiarias del Programa por concepto de apoyos monetarios para alimentación y becas educativas respecto al monto de los recursos programados para su entrega a familias beneficiarias de Oportunidades por concepto de apoyos monetarios para alimentación y becas educativas).
V.11. Costos directos de la entrega de recursos (Monto de los costos incurridos para la entrega de transferencias para alimentación y becas educativas a las familias beneficiarias respecto al monto de los recursos entregados en transferencias para alimentación y becas educativas).
V.12. Promedio de familias atendidas diariamente en los Módulos de Atención del Programa (MAP).
V.13. Módulos de Atención del Programa por institución liquidadora y número de familias atendidas por módulo.
V.14. Becarios de nivel primaria que reciben apoyos monetarios para la compra de útiles escolares (Número de becarios de nivel primaria a los que se les emite apoyo monetario para la adquisición de útiles escolares respecto al número de becarios de nivel primaria).
VI. Entrega de Apoyos
VI.1 Familias que no recogen su apoyo por rangos de monto.
VI.2 Familias que no recogieron sus apoyos y solicitan su reexpedición en el periodo establecido.
VIII. Indicadores de resultados de la Plataforma de Oportunidades
VIII.1. Porcentaje de becarios, beneficiarios de Plataforma que acumularon puntos, por año, grado escolar y sexo. Periodicidad anual.
VIII.2. Número promedio de puntos acumulados por grado escolar, desglosados por sexo. Periodicidad anual.
VIII.3. Eficiencia terminal de los becarios beneficiarios de la Plataforma para el ciclo de educación media superior, desglosado por sexo. Periodicidad anual.
VIII.4. Número y porcentaje de becarios beneficiarios que eligen cada opción de aplicación de la Plataforma, desglosado por sexo. Periodicidad anual.

Fuente: Reglas de Operación del Programa Oportunidades, en <http://www.sedesol.gob.mx>.