



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

**LA PLANEACIÓN OPERATIVA EN EL PROGRAMA DE DESARROLLO  
HUMANO OPORTUNIDADES, PARA LA INCORPORACIÓN DE FAMILIAS EN  
EL AÑO 2004**

INFORME DE TRABAJO PROFESIONAL  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA: LAURA ELIZABETH DURÁN BARBOSA

ASESOR: DR. JUAN MONTES DE OCA MALVAEZ

AGOSTO 2007



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

*Con infinito agradecimiento a los dos pilares que sostienen mi vida,  
esperanzas e ilusiones, a mis hijos Zyanya y Manuel*

# INDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>I</b>
--------------------------	----------

## **CAPÍTULO I LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

1.1. Breve historia de la Administración Pública.....	1
1.2 El Proceso Administrativo .....	5
1.3. La Planeación por Objetivos .....	10
1.4. La Planeación Estratégica .....	13
1.4.1 La Planeación Táctica.....	15
1.5. Tipos de Planes .....	16
1.6 La Planeación en México.....	19
1.6.1. Política Social en México .....	22

## **CAPÍTULO II PLANEACIÓN Y OPERACIÓN DEL PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES**

2.1 El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades .....	28
2.2. Mecanismos de Operación del Programa Oportunidades.....	32
2.2.1 Participación Ciudadana en Oportunidades. ....	34
2.2.2 Evaluación y seguimiento .....	34
2.3. Dirección General de Atención y Operación.....	36
2.4. Diseño de Instrumentos y Procedimientos para la programación de procesos operativos de Oportunidades.....	37
2.5. Diseño de propuestas que coadyuvan en el establecimiento de parámetros y criterios para la planeación operativa .....	45
2.5.1 Innovaciones en Oportunidades .....	46
2.6 Levantamiento de Información socioeconómica e incorporación de familias previamente identificadas. ....	48

## **CAPÍTULO III EVALUACIÓN DE LAS ACTIVIDADES REALIZADAS.**

3.1 Resultados en la Planeación Operativa del Proceso Operativo 2004.....	52
---------------------------------------------------------------------------	----

<b>CONCLUSIONES GENERALES .....</b>	<b>59</b>
-------------------------------------	-----------

<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>66</b>
---------------------------	-----------

## INTRODUCCIÓN

Las razones que impulsan este informe de labores es plantear los aspectos cualitativos de la planeación operativa, que permitió al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, realizar mejoras en la Operación respecto del año 2003 y ser evaluados cuantitativamente en el cumplimiento de las metas proyectadas para la atención de familias en el año 2004. Para la elaboración de este informe se tomó como marco teórico al proceso administrativo, ya que su secuencia operativa nos coloca en la posibilidad de vislumbrar, para el caso del objeto de estudio, el momento y la importancia de las innovaciones operativas, de capacitación y ejecución, que al integrarse en la planeación operativa, se concretan en acciones que determinan el alcance de la meta establecida.

Por lo que respecta a los insumos de información de los que se nutrió este informe provienen de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, así como de la experiencia laboral adquirida.

Por lo anterior, es que la metodología a utilizar es la inductiva, ya que se parte de un conocimiento general, que en el presente trabajo es el estudio específico de los elementos de la Planeación, como la primera fase del Proceso Administrativo, para posteriormente, detallar su aplicación en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, concretamente en la Planeación Operativa realizada en el año 2004, con el objetivo de alcanzar la meta prevista de 5 millones de familias beneficiarias y la adecuada atención de las mismas.

En este sentido la Planeación Operativa se apoyó en la innovación administrativa y la alineación de procesos, que dio paso a una eficaz incorporación de familias al Programa Oportunidades. Esta eficacia y eficiencia en la ejecución, es el resultado de una correcta planeación, que buscó los elementos y herramientas necesarios para la realización de actividades y nos muestra claramente la relación que existe entre la acción, el logro de objetivos y cumplimiento de metas.

## CAPITULO I LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### 1.1 Breve historia de la Administración Pública

La práctica de la administración ha existido desde tiempos muy remotos, pues la necesidad del manejo de grandes números de personas y recursos para alcanzar una variedad de objetivos<sup>1</sup> lo exigía. Las antiguas civilizaciones de Mesopotamia, Grecia y Roma mostraron los resultados de una buena práctica administrativa en la conducción de los asuntos políticos, en la construcción de caminos y estructuras masivas y en el desarrollo de sistemas elaborados de contabilidad.

La práctica administrativa en los negocios, en el gobierno y en la iglesia permaneció estable hasta mediados del siglo XVIII, es hasta el nacimiento de la Revolución Industrial en Inglaterra, que se provocó el establecimiento de nuevas relaciones entre patronos y empleados, la separación de consumidores y productores, que dio origen a nuevos medios de administración.

Frederick W. Taylor<sup>2</sup> ha sido llamado el padre de la administración, él sostenía que era en la administración y no en la fuerza de trabajo, en que estaba la causa y solución potencial a los problemas de la industria. Henri Fayol, un contemporáneo francés de Taylor, hizo también valiosas aportaciones al pensamiento y desarrollo administrativo, fue un pionero del concepto de considerar que la administración estaba compuesta de funciones, y sus investigaciones proporcionaron un amplio marco del trabajo a partir del cual podía estudiarse y desarrollarse la administración, sin embargo, ya antes Carlos Bonnín, antecesor de los referidos autores, en 1808<sup>3</sup>, publicó un libro titulado *Principios de Administración Pública*, donde se comprenden, por primera vez las materias que se refieren a la administración.

Bonnín fue precursor de la *ciencia* de la administración, tal situación no es objeto propiamente del presente trabajo, sin embargo se hará mención de los

---

<sup>1</sup> Terry, George R., y Franklin, Stephen G. *Principios de Administración*. México, editorial Continental. 1990. p.42.

<sup>2</sup> *Ibid.* p. 44

<sup>3</sup> Guerrero, Omar. *La Teoría de la Administración Pública*. México. Harla. 1986. P. 61.

elementos fundamentales tanto administrativos e históricos por los que la Administración Pública transitó.

A Bonnin<sup>4</sup> le interesaba definir a la Administración Pública como una categoría a la que liga el estudio de las leyes administrativas y el personal en el que encarna la propia administración: los funcionarios públicos. El nacimiento de la administración obedece a condiciones históricas específicas, en el caso de Bonnin, la propia Revolución Francesa. Cabe señalar que cada país necesariamente debe transitar por un cambio político, que motive el administrativo, para que la Administración Pública, tome forma y causes dentro de cada país.

En Europa hubo grandes pensadores como Guillermo Von Humboldt, Barón Von Stein, Jorge Langrod, el mismo Bonnin, por mencionar algunos; se les reconoce por la importancia de su contribución ya que las grandes reformas de la Administración Pública son producto de un conjunto de fuerzas intelectuales.

El Barón Von Stein<sup>5</sup> pensaba que a la burocracia debía marginársele de las grandes tareas del Estado, y sustituirse por la participación ciudadana, esta proposición y la reforma administrativa se efectúa dentro de un Estado absolutista, por ello considera que sus cambios debieron afectar la esencia del concepto de Estado, formulada desde la época de Federico el Grande. Por su parte Guillermo Von Humboldt<sup>6</sup> sostenía que la unidad y fuerza del Estado radica en el pueblo, en la lealtad y firmeza de adhesión hacia el Jefe de Estado, por ello, la administración no debe perder de vista los sentimientos que dominan al pueblo. La forma en que se encuentra organizada, es uno de los medios para educarlo. Por su parte Bonnin llama a la administración "*pública*"<sup>7</sup> porque comprende una inmensa cuantía de recursos naturales, económicos y humanos con que cuenta cada nación y todo aquello a que se refiere al dominio público.

---

<sup>4</sup> Bonnin, Charles-Jean. *Principios de Administración Pública*. México. FCE. 2003. pp. 19-109.

<sup>5</sup> *Ibid* p.126-164

<sup>6</sup> *Ibid* p. 127-164

<sup>7</sup> *Ibid*. p. 90-109

De acuerdo con ello los principios básicos<sup>8</sup> de la Administración Pública implican protección y seguridad, beneficencia pública, educación pública y vías de comunicación; estos son principios de las sociedades modernas y elementos universales de la misma, ya que implica múltiples contactos entre el Estado y la sociedad moderna.

Cabe señalar, y recordar que durante el siglo XVIII en Alemania, Austria y Suecia se le denominaba ciencias camerales, en tanto que en Francia y España, se le conocía como ciencia de la policía, ya que ésta se mezclaba con el gobierno. La ciencia de la policía fue un campo del saber administrativo muy extendido en el siglo XVIII.

Por su parte Napoleón creó una institución prefectoral<sup>9</sup>, con la que surge la administración moderna en Europa. Este cuerpo prefectoral, junto a Napoleón, levantaron a Francia del caos y establecieron una firme base administrativa, es decir, una nueva sociedad civil. Estos prefectos<sup>10</sup> eran el primer administrador dentro del orden de la organización administrativa, de modo que su persona, y sólo ella, se aseguraba de la unidad de acción, de orden y de principios, que son las energías que mueven con celeridad a la administración.

Con el advenimiento del Estado de derecho, los problemas constitucionales pasan a ocupar un primer plano, generando la desconfianza hacia el poder ejecutivo y esto deriva en que los legisladores carguen con pesadas disposiciones legales a la administración y se le olvide mejorar el funcionamiento administrativo.

En este sentido se entiende que siempre ha existido la administración; Sin embargo, las condiciones de progreso que una Revolución propicia, produce cambios desde los llamados ciudadanos, al ya no considerarse súbditos, surge como consecuencia una vida cívica activa que demanda una administración plenamente pública.

---

<sup>8</sup> Guerrero, Omar. *op. cit.* p.164.

<sup>9</sup> Bonnin, Charles-Jean. *op. cit.* p. 84-85.

<sup>10</sup> *Ibid.* p. 89



De tal suerte que la ciencia de la policía del siglo XVIII, fue remplazada por ser un esquema autoritario de regulación de los procesos de gobierno, establecido en una variedad de leyes confinada a los procedimientos administrativos, y en su lugar se dio paso a un régimen jurídico racional. El reemplazo y superación de la policía, consistió en la desarticulación de su antigua estructura en los dos componentes generales: el gobierno y la administración, deslindándolos como partes diversas del Estado. El tránsito de la policía a la administración, constituye una fase de cambio progresivo, no un rompimiento cabal.

El Estado policía fue superado y con ello se permitió asegurar la certeza de la libertad, legalmente regulada como tarea esencial del Derecho Administrativo y garantizar que la Administración Pública siguiera cumpliendo con los deberes de bienestar que se le confiaron desde la época del despotismo ilustrado y que con la Revolución Francesa se elevaron. Es por ello, que se separa y se identifica plenamente que el Derecho Administrativo es un conjunto de normas que aplica la Administración Pública, y ésta última es depositaria del temario de bienestar. Cuando el absolutismo fue depuesto, surgió un espíritu republicano que recuperó añejas tradiciones romanas de gobierno, basadas en la ley y se dio cauce a un estado de derecho.

La administración es una consecuencia del gobierno, ya que se considera a la primera como una acción a detalle del último, pues la Administración Pública sólo se explica a partir de los determinantes políticos que entraña la Constitución. En este sentido, Bonnin<sup>11</sup> describió al Estado, como la organización política del pueblo. El interés público es el motivo y objeto de la institución de gobierno, lo mismo que la causa existencial de la Administración Pública. En tanto que el gobierno fue instituido para velar por el Estado, la administración fue creada para mantener el orden y hacer ejecutar las leyes y los reglamentos bajo la inspección de aquél. Por tanto la administración es *pública* porque consiste en la administración general del Estado.

---

<sup>11</sup> *Ibid.* p. 101.

## 1.2 El Proceso Administrativo

La facilidad para entender algo tan complejo como la administración, se debe a la descripción de una serie de partes o funciones individuales que integran un proceso total; las descripciones de este tipo, denominadas modelos son una simplificación que se fue desarrollado a fines del siglo XIX<sup>12</sup>. Estas partes o funciones lo podemos entender como el proceso administrativo, el cual comienza en los niveles más altos de la organización, con la planeación, la delimitación de los objetivos, las estrategias a seguir y la ejecución de estas y una vez en marcha el control que de ello se lleve a cabo.

La planeación comprende seleccionar misiones, objetivos y las acciones para alcanzarlos. Los planes proporcionan un enfoque racional a objetivos preseleccionados. En la planeación también está implícita la innovación administrativa, por lo tanto, la planeación es seleccionar información y hacer suposiciones respecto del futuro, para formular las actividades necesarias con los que se van a alcanzar los objetivos organizacionales; está compuesta de numerosas decisiones orientadas al futuro, representa el destinar pensamiento y tiempo ahora para una inversión en el futuro. Es verdad que ciertos objetivos se alcanzan con relativamente poca planeación, sin embargo, cuando hablamos de un programa Federal y, sobre todo, social donde se busca la innovación tecnológica, la mejora administrativa accional y el abatimiento de los costos, para brindar una atención de calidad, donde los resultados finales son evaluados internacionalmente; se hace imprescindible la planeación y claridad de los objetivos y metas, así como el tiempo para alcanzarlos.

Esta debe ser con orden y propósito, es decir, se enfocan todas las actividades hacia los resultados deseados y se logra una secuencia efectiva de los esfuerzos, se minimiza el trabajo no productivo y se destaca la utilidad del logro.

La planeación distingue entre la acción y el logro. Más adelante se mencionarán las cuatro etapas del proceso administrativo mismas que van unidas

---

<sup>12</sup> Stoner, James, y , Wankel, Charles. *Administración*. Prentice-Hall, S.A. Traducción de Rosa María Rosas Sánchez. 1989

una de otra, de tal suerte que un gemelo de la planeación es el control, pues éste se ejecuta para cerciorarse que la planeación esta dando los resultados buscados.

La planeación y el control son inseparables ya que cualquier intento de ejercer control sin planes no tiene sentido, puesto que no existe forma en que las personas puedan saber si están dirigiéndose hacia donde quieren ir, es el resultado de la tarea del control, a menos que primero se conozca a dónde se quiere ir, tarea de la planeación; por lo tanto los planes proporcionan los estándares de control.

Sin embargo, la planeación no es la panacea en la consecución efectiva de los objetivos, pues esta tiene algunas limitaciones o desventajas ya que nadie puede pronosticar en forma completa y exacta los sucesos futuros, el simple hecho de que cambien las condiciones bajo las cuales fue formulado el plan, producen un efecto en los resultados, de igual manera las contingencias súbitas, demandan decisiones al momento y no se pueden dejar de atender por no estar previstas en la planeación.

Por lo anterior, la Administración nos remite necesariamente al establecimiento, búsqueda y logro de objetivos y, para ello, el proceso administrativo se apoya en cuatro etapas, las cuales pueden diferir un poco en denominación como por ejemplo Stoner<sup>13</sup> considera: planeación, organización, dirección y control. Para Terry y Franklin<sup>14</sup>, la dirección es equiparable a la ejecución; sin embargo, estas en su esencia no difieren mucho y todas se encaminan al mismo objetivo, ya que son una herramienta muy útil, y cada una de estas etapas nos plantea el momento en el que el proceso administrativo se encuentra y, nos permite valorar el avance hacia el objetivo.

Hay que hacer mención que Koontz<sup>15</sup> considera que el proceso administrativo se compone de cinco pasos siendo estos: planeación, organización, integración de personal, dirección y control. A su consideración, las actividades de planeación, organización, ejecución y control, desempeñadas para determinar y alcanzar los objetivos, así como el uso de recursos financieros, materiales y

---

<sup>13</sup> *Ibid.* p. 14-15.

<sup>14</sup> Terry, George R., y Franklin, Stephen G. *op. cit.* p.56-57.

<sup>15</sup> Koontz, Harold. *Elementos de Administración. México.* Trad. Julio Coro Pando. México. McGraw-Hill. p.47.

humanos, son el tronco fundamental para la Administración. Cabe señalar que la administración es una actividad que convierte los recursos humanos, económicos y materiales desorganizados en resultados útiles y efectivos, ya que los esfuerzos humanos se convierten en productivos.

Una buena administración se mide por el grado hasta el cual se alcanzan los objetivos. El encaminarse hacia un objetivo y alcanzarlo requiere de un orden. En el caso de la administración, el proceso administrativo juega un papel muy importante, ya que la planeación, la organización, la ejecución y el control permiten vislumbrar las acciones a desarrollar en diferentes escenarios. Se hace una puntualización breve de las etapas del proceso ya mencionado, ésta se apoya en lo escrito por Terry y Franklin<sup>16</sup>:

- a) Planeación: En esta etapa se decide, y para ello se debe estar identificado con los objetivos que se van a alcanzar. Las preguntas básicas a resolver son: ¿qué se necesita hacer?, ¿cuándo?, ¿cómo se hará?, ¿cuáles serán los componentes necesarios del trabajo?, la contribución de cada uno de los componentes y ¿cómo se van a lograr? Para formular un plan o patrón predeterminado de las futuras actividades, se requiere la facultad de prever, de visualizar. Determinar las prioridades y ser específicos respecto a los objetivos, permitirá canalizar los recursos con eficacia. Esta es una función fundamental de la administración. La planeación es el proceso básico de que nos servimos para seleccionar metas y determinar la manera de conseguirlas.
  
- b) Organización: después de que la dirección y la forma de las acciones futuras ya hayan sido determinadas, el paso siguiente es, distribuir o señalar las actividades necesarias de trabajo entre las personas que van a intervenir, así pues, se indica la participación de cada miembro del grupo. Este trabajo de distribución de tareas y de establecer y mantener relaciones por parte del gerente, se conoce como organizar.

---

<sup>16</sup> Terry, George R., y Franklin, Stephen G. op.cit. p. 56-57.

- c) Ejecución: La palabra “ejecutar” significa literalmente “*poner en acción*”. En esta etapa se llevan a cabo, físicamente, las actividades que resultan de los pasos de la planeación y organización, en esta se ponen en marcha medidas que inicien y continúen las acciones necesarias para que se ejecuten las tareas.
- d) Control: Siempre es conveniente comprobar o vigilar lo que se está haciendo, para asegurar que el trabajo de otros está progresando en forma satisfactoria hacia el objetivo predeterminado. Establecer un buen plan, distribuir las actividades y la ejecución exitosa de cada miembro no asegura que se tendrá éxito. La constante comunicación y resolución de imponderables cuando se ha puesto en marcha el plan, constituyen el control.

En resumen, los pasos del proceso administrativo nos permite, en la planeación, determinar los objetivos y los cursos de acción que van a seguirse; en la organización, distribuir el trabajo y establecer y reconocer las relaciones necesarias; en la ejecución llevar a cabo las tareas prescritas, y finalmente el control de las actividades, para que se realicen conforme a los planes.

Los planes dan propósito y dirección, y las variaciones en las responsabilidades de la planeación, dependen además del tamaño y finalidad de la organización, así como de la función o actividad específica del mando superior o cabeza de la misma.

Una definición de administración con el enfoque del proceso de administración, lo proporciona Terry y Franklin<sup>17</sup> : “la administración es un proceso distinto que consiste en planear, organizar, ejecutar y controlar, y que se desempeña para alcanzar los objetivos que se han trazado, mediante el aprovechamiento de seres humanos y otros recursos”.

Como se puede apreciar estas etapas están interrelacionadas ya que una no es independiente de otra y siempre atienden a la necesidad de las metas a

---

<sup>17</sup> Ibid. p. 60.

alcanzar, es por ello que cada una de estas etapas influye o afecta a las otras y todas van unidas para formar el proceso administrativo.

En forma equivocada, se pudiera pensar que la administración sólo existe en el nivel más alto, el hecho es que todos desempeñan las funciones fundamentales de la administración. La diferencia se encuentra, en la amplitud de los objetivos, las acciones que constituyen los planes, el alcance de las decisiones que se toman, las relaciones organizacionales afectadas y la cantidad de liderazgo requerido.

La organización siempre está acorde con los objetivos a alcanzar, ya que si esta no es la adecuada, difícilmente se puede pensar en el logro de éstos, es importante señalar que el reclutamiento, asignación y adiestramiento del personal es fundamental, porque el diseño de la organización y la asignación de personal están estrechamente relacionadas, sobre todo cuando se trata de un programa federal y social.

Es posible ampliar el número de funciones que componen el proceso administrativo, además de las cuatro ya mencionadas, como pueden ser apoyar, autorizar, cambiar, modernizar, especificar, asesorar, coordinar, etc. Sin embargo, esto haría un tanto difícil de manejar, pues si bien es cierto que son actividades complementarias, son sólo términos distintos de los cuatro ya mencionados.

En realidad las cuatro etapas del proceso administrativo permiten flexibilidad que estimula la innovación y el progreso, ya que si bien es constante y riguroso no es demasiado amplio ni demasiado preciso; es aplicable a una variedad de situaciones y da un margen suficiente para adaptarlo a un conjunto particular de situaciones.

En párrafos anteriores ahondamos un poco en la planeación y organización como etapas del proceso administrativo, sin embargo éste no se completa hasta que la dirección y el control se llevan a cabo y, en este sentido la dirección como tercer etapa del proceso nos indica Stoner<sup>18</sup>, es hacer que se avance en la

---

<sup>18</sup> Stoner, James, y, Wankel, Charles. op.cit. p.15

obtención de las metas definidas, es decir, esta función consiste en que los miembros de la organización actúen de modo que contribuyan al logro de los objetivos.

A diferencia de la planeación y la organización que se ocupan de los aspectos más abstractos del proceso administrativo, la dirección es una actividad muy concreta: requiere trabajar directamente con la gente. Y por último el control, el cual consiste en cerciorarse que las acciones de los miembros de la organización la lleven a la obtención de sus metas esta función puede constar de tres elementos:

1. Establecer las normas de desempeño.
2. Medir el desempeño actual y compararlo con las normas establecidas.
3. Tomar medidas para corregir el desempeño que no cumpla con esas normas.

Mediante el control se mantiene a la organización en el camino deseado sin permitir que se desvíe demasiado de sus metas. En la práctica el proceso administrativo es un grupo de funciones interrelacionadas.

### 1.3. La Planeación por Objetivos

Tener claridad en los objetivos a alcanzar permite tener un ámbito muy definido y da dirección a los esfuerzos de planeación, éste tipo de administración enfatiza los resultados o el logro de los objetivos en lugar de las actividades. A esta práctica se le conoce como administración por objetivos, por misión o por resultados porque los resultados son el núcleo de la atención. La administración por resultados tiende a profesionalizar a las personas en el ámbito en el que se desarrollen.

La administración por objetivos (APO), nos dice Koontz<sup>19</sup>, es un sistema de administración amplio que integra muchas actividades administrativas

---

<sup>19</sup> Koontz, Harold. op.cit. p.74

fundamentales en una forma sistemática y que está conscientemente dirigido hacia el logro efectivo y eficiente de los objetivos organizacionales individuales.

En los programas de la APO que hacen especial hincapié en la evaluación del desempeño y la motivación, el centro de atención tiende a encontrarse en los objetivos a corto plazo. Sin embargo, esto puede ocasionar un comportamiento administrativo indeseable porque aún cuando se planea para alcanzar objetivos a corto plazo no son estos los que en la Administración Pública se centra, más bien los objetivos a corto plazo bien pueden ser metas que se van alcanzando, que forman parte del objetivo central o general a alcanzar y que, generalmente, son a mediano plazo; por este motivo, se incluye en la APO la planeación a largo plazo y estratégica. Los objetivos o metas, según sea el caso, nos dice Koontz<sup>20</sup> son los fines hacia los que se dirige la actividad, son los resultados a lograr.

Atendiendo a la necesidad de una buena administración que permita alcanzar los objetivos definidos a corto, mediano y largo plazo, (cabe señalar que los plazos están en función del ciclo propio), y a los pasos o etapas del proceso administrativo, la planeación como etapa primaria, es la que en este informe de actividades nos interesa abordar, ya que el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, requiere de una buena planeación y definición de objetivos que nos permite un análisis de su cumplimiento, así como de las innovaciones que se han hecho.

La APO se ha utilizado en la elevación del desempeño como un instrumento para motivar a las personas y, más recientemente, en la planeación estratégica. Para que la APO sea efectiva se tiene que considerar como una forma de administrar y no como una acción de trabajo gerencial.

El proceso de planear por objetivos se inicia en la cima de la organización y tiene el respaldo activo de la cabeza de la organización, quien le da dirección a la misma. Una de las necesidades críticas de la APO es el desarrollo y la difusión de premisas de planeación consistentes, no se puede esperar que se establezcan metas, planes o presupuestos sin guías de acción.

---

<sup>20</sup> Ibid. p. 50



Para que la APO pueda funcionar en el ámbito gubernamental, es evidente que se necesita un sistema para fijar prioridades, determinar con precisión la responsabilidad para su cumplimiento, exigir el seguimiento y producir la suficiente retroalimentación para que los programas se puedan supervisar y evaluar desde la cima. Desde luego que esto es complicado, un ejemplo de ello, bien pudieran ser los gastos, ya que estos se establecen por presupuestos, de los cuales no se pueden rebasar los montos; de alguna manera esto propicia la innovación administrativa de que se hablaba en los planes.

La administración por objetivos obliga a pensar en la planeación para obtener ciertos resultados, más que simplemente planear actividades o trabajos. A pesar de sus ventajas la APO tiene desventajas, al contar con fallas en la aplicación de los conceptos de la misma; un ejemplo de esto, es el hecho de que se atiende a conceptos de autocontrol y autodirección encaminados a hacer profesionales a los niveles de mando. Sin embargo, cuando hay que ejecutar la acción programada, no puede existir la autodirección aún cuando se busca que el personal sea profesional con su trabajo, es decir, unificar criterios y decidir cuando en el momento de ejecutar, se puede tomar una decisión o no.

Uno de los peligros más frecuentes de la APO es que en el deseo de hacer que las metas sean verificables, las personas pueden excederse en el uso de metas cuantitativas e intentar usar números en áreas en que no son aplicables, o restar importancia a metas importantes que son difíciles de expresar en términos de resultados finales.

La APO se ha utilizado ampliamente, como ya mencionamos, para la elevación del desempeño y la motivación del empleado, pero en realidad es un sistema de administración.

En resumen, el proceso de APO consiste en fijar metas al nivel más alto de la organización, clarificar los papeles específicos de los responsables de lograr las metas, así como, establecer y modificar los objetivos para los subordinados. Las metas pueden ser cualitativas o cuantitativas. La APO da por resultado una mejor

administración, con frecuencia obliga a los mandos superiores a clarificar la estructura de la organización, estimula a las personas a comprometerse con sus metas y ayuda a desarrollar controles efectivos.

Una constante en la planeación es el tiempo, el reconocimiento es importante pues identifica los periodos sucesivos para que se lleven a cabo las actividades fijadas por el plan. Con el uso de estos *tiempos*, un plan complejo puede reducirse a una sencilla serie de acciones, cada una de las cuales se entiende con facilidad y se maneja con efectividad. Por otro lado el tiempo cubierto por el plan debe ser lo bastante largo para cubrir los compromisos administrativos.

#### 1.4. La Planeación Estratégica

La planeación estratégica es el proceso de seleccionar las metas de una organización, determinar las políticas y programas necesarios para los objetivos específicos, que conduzcan hacia las metas y el establecimiento de los métodos necesarios, para asegurarse que se pongan en práctica las políticas y programas estratégicos; por lo cual, se puede definir como el proceso formalizado de planeación a largo plazo, el cual se utiliza para definir y alcanzar las metas de la organización<sup>21</sup>. Este tipo de planeación es la actividad en la que es decisivo el papel que desempeña la alta dirección o cabeza de organización, ya que este tipo de planeación se centra en hacer las cosas correctas (eficacia).

Para Koontz<sup>22</sup> el término de *estrategias* tiene tres usos más comunes: 1) programas generales de acción y despliegue de recursos para obtener objetivos generales, 2) el programa de objetivos de una organización y sus cambios, los recursos utilizados para alcanzar estos objetivos y las políticas que rigen esta adquisición, el uso y la disposición de estos recursos, y 3) la determinación de los objetivos básicos.

---

<sup>21</sup> Stoner, James, y Wankel, Charles. *op.cit.* p. 132

<sup>22</sup> Koontz, Harold. *op.cit.* p. 51

El modelo de planeación estratégica<sup>23</sup> muestra como funciona ese proceso, identifica los elementos críticos de éste y señala como se relacionan entre sí. Se necesita desarrollar importantes clases de estrategias y políticas en áreas diversas. Los mandos superiores deben comunicar las estrategias y las premisas de planeación, a todos los que deben conocerlas, y asegurarse que los planes contribuyan y reflejen las estrategias y metas útiles.

La planeación estratégica, como mencionan Terry y Franklin<sup>24</sup> no pronostica el futuro, pero ayuda a enfrentarse con efectividad a las contingencias futuras, proporciona una primera oportunidad para corregir errores inevitables, ayuda a tomar decisiones respecto a las cosas correctas en el momento adecuado y se enfoca a las acciones que se deben tomar para dar forma al futuro. En el momento de ejecutar los planes hay una infinidad de factores que pueden hacer que se aleje de la meta deseada. Si el tiempo para el que planea es muy largo pueden surgir con mayor facilidad inconvenientes u otras complejidades al momento de ejecutarlos; sin embargo, pueden existir varios periodos de planeación para distintos asuntos.

Este tipo de planeación consiste en seis pasos distintos:<sup>25</sup>

1. Determinar los objetivos: este paso se puede considerar, como constante, debido a que la puesta en práctica y la medición periódica de la realización de metas proporcionan una base para fijar nuevos objetivos.
2. Reunir y analizar la información: en este paso, se identifican las fuentes de información realmente importantes y confiables para ayudar a evaluar lo factible de varios objetivos.
3. Evaluar las dimensiones estratégicas del entorno que afecta a la organización: las que por su naturaleza pueden ser internas o externas, nacionales e internacionales, científico, técnico, etc.
4. Conducir una auditoria de los recursos de la empresa: es una evaluación de los insumos materiales y humanos con que se cuenta.

---

<sup>23</sup> Ibid. p. 110

<sup>24</sup> Terry, George R., y Franklin, Stephen G. op.cit. p. 203

<sup>25</sup> Ibid. p.204.

5. Establecer las alternativas estratégicas para cursos de acción: se considera el no hacer un uso desmedido de las acciones necesarias para lograr el objetivo, es decir, la administración de los recursos humanos, materiales y financieros, así como las estrategias a que se refiere, son aquellas que nos permiten alcanzar el objetivo, aún cuando se presenten inconvenientes en la operación misma de los planes.
6. Elegir una alternativa estratégica que perseguir y poner en práctica: se refiere a estrategias alternas y que se puedan poner en marcha, sin tomar en cuenta la elección principal, en caso de que las condiciones cambien.

Este tipo de planeación permite definir los objetivos y metas fundamentales, así como determinar los medios para lograrlo, ofrece un marco básico de referencia a largo plazo.

#### 1.4.1 La Planeación Táctica

La breve mención de la planeación por objetivos y la planeación estratégica nos remite a la planeación táctica<sup>26</sup>; la segunda nos dice en que momento se encuentra y hacia donde se dirige la operación, la planeación táctica permite vislumbrar como llegamos a donde se quiere, ésta identifica las principales actividades requeridas para alcanzar los objetivos estratégicos. La planeación táctica para apoyar la planeación estratégica proporciona una carta que se relaciona con el futuro.

La planeación táctica y estratégica son los cimientos sobre los cuales se constituyen los planes de una organización. La planeación táctica identifica las principales actividades requeridas para alcanzar los objetivos estratégicos. Con base en los datos, e ideas que se consideren de importancia en la determinación del plan, se procede a hacer ciertas suposiciones, sobre las cuales se basará la planeación. Esta premisa y restricciones señalan los antecedentes que se suponen

---

<sup>26</sup> Ibid. p. 211

existen para validar el plan. Estas son el telón de fondo del escenario de la planeación y deben ser observadas cuidadosamente.

Finalmente el éxito del plan se mide por los resultados, por tanto se debe estipular en el trabajo de planeación un seguimiento adecuado para determinar el cumplimiento y los resultados. Es importante señalar que el proceso de planeación es más importante que el plan en sí, ya que éste obliga a anticipar los problemas de la ejecución y a crear soluciones razonables o factibles, por este motivo la planeación es una función especializada. Cabe recordar que en el caso de un programa social la planeación se ajusta el presupuesto para el mismo.

### 1.5. Tipos de Planes

En el seno de una organización, en cada nivel, los planes cumplen dos funciones: indican los objetivos que serán alcanzados por los planes en el nivel inferior y a su vez, dan los medios para alcanzar los objetivos incluidos en los planes del siguiente nivel superior.

Se conocen dos tipos principales de planes<sup>27</sup> como son los estratégicos, que se diseñan para cumplir con objetivos generales de la organización, es decir, cumplir con la misión que es la razón fundamental de la existencia de la organización y los planes operacionales, que proporcionan los detalles de cómo se realizarán los planes estratégicos.

La planeación efectuada en los niveles más básicos o elementales recibe el nombre de planeación operativa y ésta procura hacer bien las cosas (eficiencia). En este tipo de planes operacionales Stoner<sup>28</sup> menciona dos clases fundamentales de ellos como son los planes de un solo uso que se elaboran para alcanzar propósitos específicos y se disuelven una vez que éstos se consiguen y, los planes permanentes que son procedimientos estandarizados para manejar situaciones recurrentes y predecibles. Ahondaremos en las clases de planes operacionales ya que en el capítulo segundo lo retomaremos.

---

<sup>27</sup> Stoner, James, y Wankel, Charles. *op.cit.* p. 103

<sup>28</sup> *Ibid.* p. 103-104.

Los planes de un solo uso son cursos detallados de acción que seguramente no se repetirán de la misma manera en el futuro, los principales tipos de planes de un solo uso son los programas, proyectos y presupuesto. Por su parte los planes permanentes permiten a los niveles más altos de la organización ahorrarse el tiempo usado en la planeación y toma de decisiones, porque las situaciones semejantes se manejan de modo uniforme y plenamente establecido. Los tipos principales de estos planes son las políticas, procedimientos y reglas.

En este trabajo se han mencionado las etapas del proceso administrativo y los tipos de planeación, sin embargo es importante mencionar las políticas pues estas son: guías generales, amplia y dinámicas y requieren interpretación en su uso. Una política define el área en las cuales se van a tomar decisiones, pero no indica la decisión. Estas señalan la dirección general. Manteniéndose dentro de estos límites predeterminados, pero con la libertad para decidir en las áreas estipuladas, el trabajo se ejecuta de acuerdo con la planeación general.

Las políticas son planes<sup>29</sup>, en el sentido de que son declaraciones o interpretaciones generales, que guían o encauzan la toma de decisiones. Las políticas definen un área dentro de la cual se va a tomar una decisión y aseguran que esta sea consistente con un objetivo y contribuya al logro del mismo. Puesto que las políticas son guías para la toma de decisiones, éstas deben contar con cierta flexibilidad, de lo contrario serían reglas.

La política es una forma de estimular la discreción y la iniciativa, pero dentro de ciertos límites. La cantidad de libertad, dependerá de la política y a su vez reflejará la posición y la autoridad que se tiene en la organización. Una definición de *política* que nos ofrecen Terry y Franklin<sup>30</sup>, y que se ajusta mucho a este trabajo es la siguiente: “política es una guía general verbal, escrita o implicada que establece los límites que proporcionan la dirección y los límites generales dentro de los cuales tendrá lugar la acción administrativa”.

---

<sup>29</sup> Koontz, Harold. *op.cit.* p. 51

<sup>30</sup> Terry, George R., y Franklin, Stephen G. *op.cit.* p. 230

Las áreas de política pueden ser sobre estrategia, producción, ventas, financieras y, la que nos interesa, de servicios.

Koontz<sup>31</sup> menciona que los procedimientos son muy utilizados ya que son planes que establecen un método requerido de manejar las actividades futuras, son guías para la acción y detallan la forma exacta como se deben llevar a cabo ciertas actividades. Son sucesiones cronológicas de acciones requeridas.

Los programas<sup>32</sup> son un conjunto de metas o objetivos, políticas, procedimientos, reglas, asignación de tareas, recursos a emplear, pasos a seguir y otros elementos necesarios para llevar a cabo un determinado curso de acción, por lo general, están respaldados por presupuestos; los programas pueden ser tan variados como de necesidades se trate, o bien puede ser un programa integral de operación.

Además de los elementos que la administración y que el proceso administrativo han aportado, se debe mencionar, también, lo que *programa* significa y el contexto de la Administración Pública, así pues Terry y Franklin<sup>33</sup> lo definen: “se puede definir un programa como un plan que incluye el uso futuro de diferentes recursos en un patrón integrado y que establece una secuencia de acciones requeridas y programas cronológicos para cada uno, con el fin de alcanzar los objetivos estipulados”.

Los programas trazan las acciones que se deben emprender, por quién, cuándo y dónde; las suposiciones, cometidos y las áreas que van a verse afectadas, también quedan establecidos.

En estos programas, como dice Mayntz<sup>34</sup> se determina la magnitud requerida, por los ámbitos de cobertura, para que sea rentable el funcionamiento de los organismos públicos, es más fácil aunque no sea por razones de método, establecer el límite inferior que el superior, es decir, es más fácil decir cuál ha de

---

<sup>31</sup> Koontz, Harold. *op.cit.* p. 53.

<sup>32</sup> *Ibid.* p.55

<sup>33</sup> Terry, George R., y Franklin, Stephen G. *op.cit.* p. 42.

<sup>34</sup> Mayntz, Renate. *Sociología de la Administración Pública*. Madrid. Alianza. 1985. p. 97.

ser la magnitud mínima del ámbito de cobertura, que determinar el punto a partir del cual una posterior ampliación entorpecería la realización de tareas.

Es por lo anterior que la Administración Pública, en su calidad de administradora de los bienes nacionales requiere de una Planeación Nacional que le permita ser eficiente en la consecución de sus objetivos al menor costo, pero sobre todo saber el estado que guarda, al momento de hacer la planeación, y el objetivo que se pretende alcanzar. Para ello el siguiente apartado nos dará un marco general de la historia y la aplicación de la Planeación en México.

### 1.6 La Planeación en México

La Ley de Planeación de 1930 planteó la necesidad de inventariar ampliamente los recursos naturales del país, y reorganizar la actividad económica y social. A partir de entonces, en la medida en que se precisaba la participación del Estado en la vida democrática del país, se desarrollaron las técnicas necesarias para programar la inversión pública y hacerla más eficiente en su papel de generadora de una infraestructura para el desarrollo nacional y de controladora de ciertos sectores económicos estratégicos.

En la década de los setenta se organizaron unidades de programación en todas las secretarías y departamentos de Estado, así como en las principales entidades paraestatales, hecho que permitió avanzar en la base administrativa de planeación. Así comenzó la elaboración de los planes, diseñados para ámbitos sectoriales o intersectoriales específicos, como un esfuerzo para ubicar la planeación dentro de ciertas actividades prioritarias.

Hace más de 70 años que la planeación se concibió en nuestro país como necesaria para orientar y promover, de acuerdo con las condiciones de cada momento, las transformaciones sociales que la Constitución señala. En cada momento de la historia, las actividades de planeación han correspondido a la evolución institucional del país, a la idea prevaleciente del desarrollo y de la función que el Estado debía asumir en el proceso de crecimiento, así como a la complejidad de la estructura económica y social.



El sistema de planeación que se aplica en un país, debe estar en correspondencia con el carácter de sus estructuras jurídicas, políticas y administrativas. En este sentido la planeación en México no sólo puede ser indicativa, ni puede nuestro régimen de libertades aceptar una planeación autoritaria o centralizada. Para que sea eficaz y operativa, se tiene que precisar la estrategia y los instrumentos que serán utilizados para enfrentar las diversas situaciones económicas y sociales del país, así como los mecanismos de participación y las responsabilidades de los diversos grupos sociales que en ella intervienen.

En México, el establecimiento definitivo de la planeación, es una respuesta a las demandas de la población, para conducir la política de desarrollo de manera ordenada y previsor, y con una amplia participación de los grupos sociales del país. Con esto el Gobierno cumple con el mandato Constitucional<sup>35</sup> de planeación y, derivado de éste el de organización, acopio de información y todas aquellas actividades diferentes que se generen para el cumplimiento de objetivos y metas tanto en el Gobierno Federal como en los Gobiernos Estatales y Municipales.

El Plan Nacional de Desarrollo<sup>36</sup> constituye el primer documento de instrumentación y ejecución, sin embargo ésta requiere de la precisión de los mecanismos de las actividades del proceso de planeación en sus distintos ámbitos y niveles.

En México, la planeación se ha instrumentado para enfrentar las condiciones económicas adversas obligando a la Administración Pública a llevar a cabo un esfuerzo ordenado y racional para poder normar el quehacer público y orientar las actividades de los sectores social y privado dentro de una perspectiva amplia de desarrollo. En este proceso, es necesario asegurar que los esfuerzos de corto plazo se vinculen a los de largo plazo, es por ello que la planeación es un instrumento del gobierno.

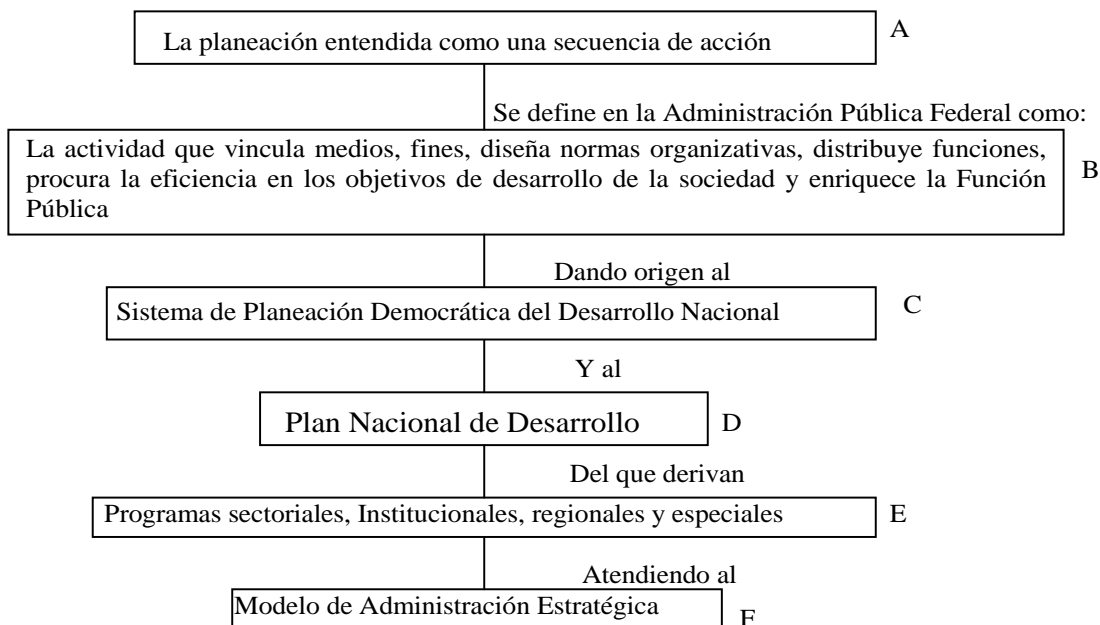
---

<sup>35</sup> cf. *infra*, p.21, se muestra un esquema de la planeación en México

<sup>36</sup> Antología de la Planeación en México. 1917-1985. México. FCE, SPP. Tomo17. p.10.

Lo anterior queda establecido en el artículo 26 Constitucional<sup>37</sup> que a la letra dice: “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal”. La planeación, ha permitido examinar el estado en que se encuentra el país, precisar lo que falta por hacer, y realizar un recuento de los medios y recursos disponibles e integrarlo todo en un Plan Nacional de Desarrollo.

El siguiente esquema representa el Proceso de Planeación en México:



Este esquema nos muestra el proceso de planeación en México, que es rector de la Administración Pública en México. Como bien sabemos ésta es la estructura en la que descansa la Administración propiamente dicha del país y que

<sup>37</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 26.

se comprende en los planes sexenales que se conocen como Plan Nacional de Desarrollo.

Por su parte el Plan Nacional de Desarrollo, como ya se puntualizó es la respuesta al mandato del Artículo 26 Constitucional y a la Ley de Planeación<sup>38</sup>, ésta última menciona que se entiende por Plan Nacional de Desarrollo, la ordenación racional y sistemática de acciones que, en ejercicio de las atribuciones que están a cargo del Poder Ejecutivo Federal, tienen por objeto transformar la realidad del país, y que se fijará para ello objetivos, metas, estrategias y prioridades, se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, así como coordinación de acciones y evaluación de resultados.

En cuanto a los programas contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo se dividen en sectoriales, institucionales, regionales y especiales, y deben ser elaborados de tal forma que entre ellos haya cohesión, armonía y congruencia; todos deben estar comprendidos dentro de los lineamientos trazados en el PND. Una vez aprobado el PND y los programas, éstos serán obligatorios para todas las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal. En este sentido encontramos que en el marco de la política social integral, el programa de Desarrollo Humano Oportunidades se encuentra inserto en su vertiente de desarrollo social y es por ello que el siguiente apartado nos dará un breve marco de las políticas públicas y cómo deriva de éstas la política social, que para el caso del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, integra los objetivos de los programas sectoriales de salud, educación y desarrollo social.

#### 1.6.1. Política Social en México

En México las características de la política social son propias del subdesarrollo en el que ha estado inmerso el país a lo largo de su historia, de tal manera que la política social surge hasta el siglo XX y se remonta a los contenidos sociales de la Constitución Política de 1917, fundamentalmente los artículos

---

<sup>38</sup> [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx), en acceso directo: Leyes Federales y Estatales.

3º,4º,27 y 123 Constitucionales<sup>39</sup>. Antes de la Revolución de 1910, las acciones sociales y la atención de los pobres se dio bajo un esquema asistencialista, compartida por la Iglesia católica, por la beneficencia privada y muy marginalmente por la intervención del Estado; fue con los gobiernos posrevolucionarios cuando la política social comienza a formar parte de la agenda gubernamental, aunque bajo modalidades diferentes. La política social de nuestro país, hasta finales de los años ochenta, venía implícita en las políticas de crecimiento, ya que se consideraba que el modelo de crecimiento adoptado crearía las bases de bienestar social.

La población objetivo de la política social en México ha respondido a tres necesidades que ha generado el desarrollo económico<sup>40</sup>:

1. Después del movimiento revolucionario la población objetivo de la política social, fue la población campesina que protagonizó muchas de las batallas revolucionarias.
2. Al modificarse el modelo de desarrollo en la posguerra y hasta finales de los años setenta, la población privilegiada con acciones de política social fue la asalariada industrial y la de los sectores de servicios formales.
3. A finales de los años ochenta y hasta la actualidad, en medio de ajustes y reformas estructurales, así como de una miseria masiva, la población objetivo de la política social, ha sido la que se ha encontrado en pobreza y pobreza extrema.

La política social, como política pública; aparecen como concepto en el vocabulario de la agenda gubernamental hasta finales de los años ochenta por dos cuestiones: a) cuando la pobreza alcanza niveles verdaderamente alarmantes, b) la preocupación gubernamental responde a la tercera generación de reformas en las que se han embarcado varios países subdesarrollados con los organismos internacionales.

---

<sup>39</sup> Palacios Escobar, Ángeles. *Características de la Política Social en México* en [www.rolandocordera.org.mx/pol\\_social/caracteristicas.htm](http://www.rolandocordera.org.mx/pol_social/caracteristicas.htm)

<sup>40</sup> Loc. cit.

De lo anterior se derivó que la prioridad del gobierno en los últimos años en cuestión de política social, ha sido el combate a la pobreza; de tal manera que se comienzan a emprender acciones en 1989 con el Programa Nacional de Solidaridad y posteriormente en el sexenio siguiente se continúa con esta tendencia con el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) y actualmente con el Programa Oportunidades.

Estos han sido programas focalizados orientados al abatimiento de la pobreza extrema. De esta manera, la característica de la política social contemporánea, es una política social que atiende a la focalización; es importante señalar que esta tendencia se ha dado marginalmente, ya que la mayor proporción del gasto social se ha destinado a los sectores tradicionales de la política social: educación y salud. Por medio de la focalización se ofrece la posibilidad de utilizar recursos escasos de manera selectiva a favor de grupos meta predeterminados y según criterios de costo-eficiencia.

Con la revaloración de las estrategias focalizadoras del combate a la pobreza como tarea fundamental de las políticas de desarrollo, comenzó a observarse un desplazamiento de los principales grupos meta-destinatarios de la acción social, desde los trabajadores organizados a la población pobre.

En un contexto de redefinición de objetivos y estrategias también se modificaron las visiones acerca de los roles asignados al Estado y al mercado en el ámbito social. En el nuevo discurso social y político comenzó a atribuirse crecientemente al mercado el rol de mecanismo de asignación de servicios y beneficios sociales con el argumento de una mayor eficiencia y equidad, que en última instancia, llevaría a una igualación de oportunidades. De esta manera se comenzó sustituir el término tradicionalmente asociado a la política social de justicia social por el políticamente neutro de equidad social.

El discurso de la nueva política social puso énfasis en la necesidad de perseguir una mayor conformidad de la política social con las reglas de la política económica, también se añadió la idea de que los gastos sociales de Estado deberían ser entendidos como una inversión eficiente y redituable destinada a la

formación de capital humano. De esta manera las políticas de desarrollo de capital humano se han focalizado y conforman la parte medular de los programas de combate a la pobreza extrema.

En este sentido la desigualdad generalmente se considera como producto de la falta histórica de igualdad en las oportunidades, transmitida de una generación a otra mediante la educación, el origen étnico, la posición social y el lugar de nacimiento. El camino más común en México ha sido el de atenderla como un tema relacionado con la pobreza, mismo que se le ha considerado desde diferentes rasgos. De hecho, a finales de la última década se asociaba con los altos niveles de fertilidad, desnutrición y mortalidad infantil y deserción escolar prevalecientes en el sector rural de México; factores, claro, que no solo inciden sobre el nivel de vida de estas poblaciones, sino que limitan en forma importante sus oportunidades de movilidad económica. Es así como se observa que en el caso de Progresá, éste se centraba en el componente de educación y es éste el que le da el carácter de generación de activos productivos y aún cuando en Progresá también estaban considerados la salud y nutrición, éstos últimos, en aquel momento no constituían directamente una restricción tan relevante como la educación y el acceso a mejores oportunidades productivas. En este sentido pueden contarse algunos ejemplos de intervenciones muy exitosas, como el programa Progresá-Oportunidades.

En ellos también hay que considerar los recursos con los que podemos contar para la planeación y consecuente implementación de determinada política, tanto tecnológicos como administrativos, organización operativa, gasto, etc. De igual manera, se menciona, hay que ser cuidadoso al planear la política a aplicar ya que debemos tener en cuenta la opinión de la sociedad (al menos de una parte de ella) a la que aplicaremos nuestros planes, porque a nuestra visión nos puede parecer una magnífica idea, pero para las personas puede parecer perjudicial o benéfica

Conjuntamente a la transformación producida por la crisis del Estado de Bienestar, se han encontrado también modificaciones en la centralidad de sus

estructuras (focalización vs. Intención de universalidad) y el carácter de las intervenciones (ocupando mayor cantidad de recursos las asistencialistas).

La contrapartida del Estado de Bienestar se da por la imposición del modelo neoliberal que ha demostrado, en el tiempo, que tampoco está en condiciones de compensar los efectos del ajuste, ni de asegurar las prestaciones básicas en áreas que tradicionalmente contaban con una cobertura estatal ampliada, (salud, educación, vivienda, etc.). En este sentido podemos encontrar los antecedentes<sup>41</sup> de oportunidades en programas y estudios pilotos que constituyeron insumos explícitos de lucha contra la pobreza extrema y desarrollo rural.

La implementación de estas políticas sociales, y antecedentes<sup>42</sup> de oportunidades, se encuentran en PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad), principal programa de lucha contra la pobreza Salinista (1989-1994), de éste, el programa Progresá, intenta recuperar el carácter participativo al condicionar sus beneficios, en la corresponsabilidad de los beneficiarios, en el uso de los servicios educativos y de salud; sin embargo Progresá, aunque representó uno de de los principales programas sociales del sexenio de Zedillo, pretendía complementar, no sustituir, las acciones de inversión en infraestructura básica que PRONASOL realizaba.

En el Progresá<sup>43</sup>, para seleccionar familias beneficiarias se levantaban Encuestas de Características Socioeconómica de los Hogares (ENCASEH 1996, 1997,1998), misma que contiene información demográfica, educativa, étnica económica, migratoria y de acceso a programas sociales y servicios de salud. A partir de esta ENCASEH y contando con una línea de pobreza extrema basada en el costo de la canasta normativa alimentaría definida por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), y comúnmente utilizada en México, para definir la línea de pobreza extrema.

De hecho, una de las diferencias más importantes entre el programa PRONASOL y Progresá es, justamente, que el último considera a la educación

---

<sup>41</sup> Scout, John. *Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación*. CIDE, México.1999.

<sup>42</sup> *Ibíd.* p.5.

<sup>43</sup> *Loc. cit.*

como componente central y esto le da al programa más claridad en cuanto al carácter de inversión en la generación de activos productivos, además de apoyo para la formación de capacidades básicas; aún, cuando la salud y la nutrición representaban activos productivos y las condiciones del país en aquel momento no constituían una restricción tan importante como la educación al acceso a mejores oportunidades productivas.

Por tanto Progresá representó un programa innovador de combate a la pobreza extrema rural y, posiblemente en el ámbito Internacional, al combinar simultáneamente, para cada familia beneficiaria, apoyos en tres áreas críticas y complementarias en la formación de capital humano básico, además de que fue el primer programa en México, de subsidios al capital humano focalizado al nivel de las localidades y hogares más pobres del país.



## **CAPITULO II PLANEACIÓN Y OPERACIÓN DEL PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES**

### **2.1 El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Programa) es implementado por la Secretaría de Desarrollo Social como parte de las políticas sociales del Gobierno Federal vinculándose a dos vertientes importantes: incremento de capacidades y apertura de opciones de desarrollo para las familias. El Programa está inserto en la vertiente de desarrollo social y humano que promueve, en el marco de la política social integral, acciones interinstitucionales para la educación, salud y alimentación de las familias que viven en condiciones de pobreza extrema, de acuerdo a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, así como de los programas sectoriales de salud, educación y desarrollo social.

El Programa se ubica en la vertiente de capacidades y esta dirigido a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante transferencias en efectivo y acciones integradas en salud, educación y alimentación.

Oportunidades cuenta con un objetivo general del cual se desprenden seis objetivos específicos. El objetivo general<sup>44</sup> consiste en apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida.

---

<sup>44</sup> Reglas de Operación 2006 del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. SEDESOL. México. 2006.

Los objetivos específicos del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades son<sup>45</sup>:

- Mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en situación de pobreza extrema mediante el acceso a servicios de calidad en materia de educación, salud, alimentación y la entrega de apoyos monetarios.
- Integrar acciones de educación, salud y alimentación para que la continuidad escolar no se vea afectada por enfermedades o desnutrición, ni por la necesidad de realizar labores que dificulten la asistencia escolar de los niños y jóvenes.
- Contribuir a que los niños y jóvenes completen la educación básica y media superior mediante becas escolares crecientes, y tengan la posibilidad de continuar hacia estudios superiores.
- Atender la salud y nutrición durante las etapas de gestación y crecimiento de niños y niñas mediante la entrega de complementos alimenticios, vigilancia médica en las unidades de salud e información para el auto cuidado y la buena alimentación.
- Fomentar la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los integrantes de la familia para mejorar su educación, salud y alimentación.
- Promover la participación y respaldo de los padres en el mejoramiento de la calidad de la educación y los servicios de salud para que beneficien a toda la comunidad.

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) es responsable de la coordinación del Programa a través de la Coordinación Nacional de Oportunidades. Asimismo, participa la Secretaría de Educación Pública (SEP) a través del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), la Secretaría de Salud (SSA) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Como parte de Consejo Técnico Nacional participa la secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) así como la Secretaría de la Función Pública (SEFUPU).

---

<sup>45</sup> Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2004.

Los gobiernos de los estados, las delegaciones y las representaciones de las Secretarías de Salud, Educación, Función Pública, así como las Coordinaciones Estatales de Oportunidades (CEO) instaladas en las 32 entidades del país son las encargadas de operar y otorgar los servicios de educación y salud a la población beneficiaria.

Los componentes que el Programa otorga a sus familias beneficiarias son<sup>46</sup>:

- Salud: Paquete Básico de Salud; sesiones educativas para la salud.
- Alimentación: apoyo monetario para la adquisición de alimentos y entrega de suplementos alimenticios.
- Educativo: becas para niños y jóvenes que cursen en tercero de primaria y tercer nivel de educación media superior, así como la entrega de apoyos para la adquisición de útiles escolares.
- Patrimonial: ahorro económico para los becarios que han concluido el nivel medio superior.
- Y a partir del 2006, se incorpora el componente para Adultos Mayores: el cual consiste en otorgar de manera bimestral y directa, un apoyo monetario a los Adultos Mayores, con 70 años cumplidos, integrantes de las Familias Beneficiarias.

La SEP, la SSA y el IMSS, en coordinación con las autoridades de sus sectores en los estados, deben proporcionar en forma adecuada los servicios de educación y salud, la capacitación de su personal, así como la oportuna y correcta certificación de las corresponsabilidades de las familias. La información correspondiente a la operación del Programa, así como el manejo de papelería oficial es responsabilidad del Programa a través de sus respectivas Coordinaciones Estatales de Oportunidades (CEO).

El Programa trabaja de forma coordinada con la Dirección General de Padrones de la SEDESOL, a fin de que sus apoyos otorgados no sean duplicados con otros programas de carácter social, implementados por el Gobierno Federal;

---

<sup>46</sup> Ibid. p. 17-28

buscando, como objetivo, potenciar el impacto de sus recursos, fortalecer su cobertura de acciones, así como, reducir gastos administrativos.

Oportunidades se rige por sus Reglas de Operación del respectivo año de publicación en el Diario Oficial de la Federación, a fin de tener criterios de operación unificados en todo el territorio nacional.

La selección de localidades para atención del Programa, tanto en el ámbito rural como en el urbano, se realiza con base en el índice actual de marginación establecido por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), así como en la información estadística disponible a nivel de localidades, áreas geoestadísticas básicas (AGEB), colonias y/o manzanas, generada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e informática (INEGI), dando prioridad a la selección y atención de aquellas donde la concentración de hogares en pobreza extrema es mayor. La validación de accesibilidad y capacidad de atención de los servicios de educación y salud, en localidades seleccionadas, tiene como propósito confirmar el acceso y la capacidad de atención a las familias beneficiarias en las unidades de salud y en los planteles de educación básica; esto se hace con base en la infraestructura de salud, educación básica existente y considerando las condiciones de accesibilidad y su capacidad de atención.

La identificación de familias beneficiarias se lleva a cabo a partir de procedimientos rigurosos, objetivos e imparciales, homogéneos a nivel nacional, que son verificables y auditables. La detección de familias para ingresar a Oportunidades se realiza mediante la aplicación de una Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares (ENCASEH), resultando beneficiarias aquellas que reúnen las condiciones de pobreza establecidas por el Programa en su normatividad.

Una vez identificadas las familias susceptibles se inicia el proceso denominado incorporación, en él se establece el contacto formal del Programa con sus beneficiarios a través de la titular de la familia, quien generalmente es la madre de la familia, que recibe los apoyos monetarios que se entregaran de manera bimestral.

Los beneficios del Programa se hacen llegar directamente a las familias identificadas en forma individual, a través de la titular beneficiaria, evitando cualquier interferencia en la entrega.

Para el logro de los objetivos del Programa, es fundamental la convicción de las familias sobre el beneficio que traen consigo el cumplimiento de sus corresponsabilidades, mismas que consisten en asistir a sus pláticas para la salud, enviar a los becarios a los servicios educativos, asistir a recibir oportunamente sus apoyos económicos y estar al pendiente del cuidado de los niños integrantes de la familia.

## 2.2. Mecanismos de Operación del Programa Oportunidades

Para la adecuada atención de las familias beneficiarias, el Programa opera con una división territorial al interior de cada Estado, a esta división se le llama Zonas de Atención. Cada una de estas Zonas debe contar a nivel de localidad, con acceso a los servicios de Salud y de Educación, pues solo bajo estas condiciones operará el Programa. Si los servicios no son proporcionados por falta de ellos o por saturación de los mismos, la puesta en operación del Programa a la localidad será postergada hasta que existan las condiciones necesarias.

El resultado de la validación de servicios es informado a las CEO por los responsables estatales de las instituciones de salud y educación al seno del Comité Técnico Estatal, en un máximo de 30 días naturales a partir de la recepción de los listados y antes del inicio del levantamiento de la información socioeconómica. La Coordinación Nacional incorpora al programa las localidades y AGEB's, con el número de familias validadas por los sectores y documentadas en las actas de las sesiones del Comité Técnico Estatal.

Simultáneamente, a la validación de los servicios de salud, se realiza la regionalización operativa de éstos, lo cual es definido como la demarcación geográfica cuyo eje lo constituye la infraestructura. Dicha regionalización representa la asignación de localidades y AGEB's atendidas por Oportunidades en

las unidades de salud. Esta información es reportada a la CEO a efecto de que se registre la asignación de las familias a las unidades de salud, lo que permite generar los formatos para el registro de las familias en dichas unidades.

Las delegaciones de SEDESOL, en las entidades federativas, canalizarán al INEGI las propuestas que tengan los estados, los municipios y las organizaciones del sector social sobre localidades sin clave para la asignación de una y que puedan ser consideradas, en su caso, como parte de las zonas de atención del Programa.

La Coordinación Nacional es responsable de la recolección, captura, procesamiento, resguardo y análisis de la información socioeconómica de las familias para identificar a aquellas que se encuentran en condición de pobreza extrema y por tanto son susceptibles de incorporarse como beneficiarias.

La metodología considera las características socioeconómicas de los hogares provenientes del instrumento primario de levantamiento denominado cédula de verificación, su entorno regional y su condición de residencia rural-urbana y 14 regiones geográficas del país. El resultado de la identificación de los hogares surge del análisis simultáneo de diversos factores de la unidad doméstica, y su aplicación evita la discrecionalidad en la identificación de los hogares beneficiarios.

El aspecto central del análisis discriminante consiste en tipificar los perfiles de las familias pobres extremas y las que no lo son, y con base en ello determina una regla para clasificarlas en función de su perfil.

Una vez incorporadas las familias, éstas deben cumplir con sus corresponsabilidades para no ser acreedoras a sanciones y/o, en su caso, dadas de baja del programa. Para poder brindar esta atención permanente, así como el seguimiento a dudas, problemas y demás situaciones inherentes a la operación del programa, los Centros de Atención y Registro (CAR) operan de manera permanente en coordinación directa y estrecha con la CEO correspondiente, que a

su vez, mantiene una interlocución permanente con la Coordinación Nacional, la cual tiene su sede en el Distrito Federal.

### 2.2.1 Participación Ciudadana en Oportunidades

Las familias beneficiarias cuentan con los Comités de Promoción Comunitaria, éstos son una instancia de organización de las titulares, integrada por el conjunto de vocales (Educación, Salud, Vigilancia y Nutrición) nombradas mediante asamblea comunitaria por las familias representadas en la localidad.

Dichos comités contribuyen a establecer una mejor vinculación entre las familias beneficiarias y el personal de los servicios de salud, educación y de la Coordinación Nacional. A través de estos, se canalizan las solicitudes y sugerencias de ellas y sus representadas, así como el fortalecimiento de las acciones de nutrición, contraloría social y transparencia del programa. Estas vocales son elegidas durante los eventos de incorporación, en cada localidad rural o en las colonias de las localidades urbanas. Esta participación es voluntaria y no reciben ninguna remuneración económica.

### 2.2.2 Evaluación y seguimiento

Debido al impacto que ha tenido el Programa, reflejado en su cobertura de atención de 5 millones de familias dentro del todo el territorio nacional, así como por la importancia de sus recursos asignados, éste es objeto de revisión y evaluación permanente por diferentes órganos fiscalizadores tanto internos como externos a la Administración Pública mexicana.

De manera adicional a los mecanismos internos de supervisión de cada sector, el modelo de seguimiento operativo, considera dos tipos de indicadores de acuerdo al alcance, cobertura y periodicidad:

- Indicadores bimestrales. Se integran con información proveniente de los resultados operativos de cada entidad federativa, y permiten la

detección de problemas específicos que requieren de atención inmediata para su corrección.

- Indicadores semestrales: Sirven para constatar aspectos relacionados con:
  - ✓ el desempeño operativo,
  - ✓ el cumplimiento de los compromisos establecidos con la población beneficiaria, y
  - ✓ los aspectos relacionados con la eficiencia operativa del programa, entre otros.

Estos indicadores se integran a través de encuestas aplicadas a la población beneficiaria del Programa y a los participantes en las unidades de servicio, y constituyen un insumo fundamental para la consolidación y mejora operativa.

Los resultados son revisados y atendidos por los diversos sectores y de conformidad a la competencia para resolver los asuntos planteados.

Los CAR<sup>47</sup> tienen como objetivo acercar a las familias la atención que ofrecen las Coordinaciones Estatales, se constituye como un centro de registro y procesamiento de información que permite reducir los tiempos de atención a la población. Cumple con los objetivos de garantizar que las familias en pobreza sean evaluadas e identificadas para incorporarse al Programa, brinda una atención personalizada a las familias que acuden, disminuye los tiempos entre los procesos de levantamiento, incorporación y de entrega de identificación definitiva a las familias, así como, reducir el tiempo de respuesta a una solicitud o demanda ciudadana; cuentan con una ubicación geográfica estratégica de acuerdo a la zona de operación. Este puede ser fijo o semifijo, en los dos casos la base de datos con la que opera contiene la totalidad de localidades y de municipios que conforman la zona de operación.

---

<sup>47</sup> Centro de atención y Registro



### 2.3. Dirección General de Atención y Operación

Esta Dirección (DGAO) tiene como misión<sup>48</sup> atender en forma oportuna, transparente, honesta y con calidez a la población en extrema pobreza para su identificación, realización de trámites, orientación, y entrega de apoyos mediante el diseño, coordinación y ejecución de acciones operativas en el marco del modelo de atención y servicio del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Sus objetivos<sup>49</sup> son entregar a la población beneficiaria los servicios y productos de Oportunidades con calidad y eficiencia, resolver de manera expedita sus solicitudes de atención y trámites mediante la innovación, mejora, diseño e implementación de los procesos y procedimientos operativos, atendiendo la normatividad aplicable.

Otro de sus objetivos es realizar acciones de fortalecimiento comunitario (cuidar y mejorar el tejido comunitario con información y capacitación) para impulsar la exigibilidad de sus derechos y obligaciones, la vigilancia del programa y lograr una participación comprometida para el cumplimiento de estos objetivos.

Los procesos sustantivos de esta Dirección son:

- Mantener un catálogo de acciones operativas alineado a los objetivos del programa.
- Analizar y participar en la conformación del Calendario de Referencia Operativo (CRO) que integra las actividades normadas por otras Direcciones Generales, y de concertación con actores externos, como marco normativo para la programación y ejecución de las tareas operativas.
- Diseñar y documentar los procesos y procedimientos de las acciones operativas y de atención, para definir los lineamientos y estrategias de forma estandarizada, y con ello, lograr una ejecución eficiente y eficaz de los procesos de operación.

---

<sup>48</sup> Manual de Organización. Dirección General de Atención y Operación. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. p.2

<sup>49</sup> Ibid. p. 2

La Dirección, se encuentra enmarcada en un sistema de gestión, con el cual se implementan y actualizan los procedimientos administrativos y operativos que integren y coordinen las funciones del personal a nivel nacional, para atender las acciones programadas en campo con metas por bimestre y zona de atención, de acuerdo al Calendario de Referencia Operativa (CRO) y dar cumplimiento a los tiempos asignados. Lo anterior con vistas al mejoramiento del desempeño y efectividad de los procesos operativos a través de una planeación estratégica y mecanismos nacionales de seguimiento a la atención y operación.

#### 2.4. Diseño de Instrumentos y Procedimientos para la programación de procesos operativos de Oportunidades

El presente informe se delimita en el proceso de incorporación de 2004, año en el que se incluyeron algunas zonas de mayor pobreza de las principales metrópolis del país (Distrito Federal, Monterrey y Guadalajara) para su atención con independencia de su grado de marginación y, para comprender la necesidad de innovar en la planeación y ejecución de las actividades, se hace hincapié en la alineación de procesos y propiamente en la identificación de familias susceptibles de recibir los apoyos del Programa en el Distrito Federal.

La identificación de familias es el proceso básico para la operación, de ello parte la planeación en el levantamiento de encuestas a determinadas zonas, así como otras estrategias de atención y/o procesos operativos.

Oportunidades enfrentó desde sus inicios el reto de desarrollar procesos de focalización y atención de calidad, a fin de identificar con mayor eficiencia y eficacia a las familias que, por sus condiciones socioeconómicas, son susceptibles de recibir los beneficios, con la focalización se pone el acento no sólo en la forma de utilización del gasto social, sino también en los destinatarios de dicho gasto.

Por este motivo desde 1997 hasta el año 2000 se atendieron localidades rurales con grados de muy alta, alta y media marginación; identificadas, mediante focalización geográfica y atendidas bajo un esquema de barrido total, el cual

consistió en visitar todos los hogares de las localidades seleccionadas aplicando la (ENCASEH).

Posteriormente, en el 2001, la cobertura se amplió a zonas semiurbanas, donde fue necesario desarrollar una nueva estrategia que permitiera delimitar las zonas de mayor concentración de pobreza, dentro de una misma localidad.

Dado el ámbito de atención, también fue necesario aumentar la dinámica en la identificación de las familias factibles de ser incorporadas, facilitando y permitiendo una mayor precisión en la determinación de la situación socioeconómica de las familias, disminuyendo considerablemente los tiempos del proceso.

En 2002, la cobertura se extendió a zonas urbanas, atendándose localidades de hasta un millón de habitantes, para esto se implementó una metodología de atención por demanda, a través de la instalación estratégica de módulos de atención urbana en ciudades medias, a partir de las cuales se asignó un radio de influencia que osciló entre 2.5 y 12.5 kilómetros, permitiendo con esto la atención de localidades y familias que por alguna razón habían quedado fuera de los universos de barrido total.

En el 2003, la incorporación de familias tuvo como objetivo el mantenimiento del padrón de familias, sustituyendo las bajas naturales del padrón, de conformidad con lo estipulado en el Presupuesto de Egresos de la Federación<sup>50</sup>, dando prioridad a las familias previamente identificadas, preferentemente de zonas rurales.

En el año 2004, el programa tenía como meta alcanzar una cobertura de cinco millones de familias beneficiarias, lo que significa integrar en su cobertura de atención a todas aquellas localidades no atendidas que por su tamaño y condición geográfica son operables y cuentan con accesibilidad a servicios de salud y educación, con independencia de su grado de marginación, incluyendo en éstas

---

<sup>50</sup> Alineación de Procesos 2004. Documento elaborado por la Dirección General de atención y Operación de la Coordinación Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades.

las zonas metropolitanas con más de 1 millón de habitantes<sup>51</sup>; donde destacaron el Distrito Federal, Guadalajara, Monterrey, Puebla, León, Tijuana, Torreón y San Luís Potosí.

Aunado al levantamiento de encuestas para la incorporación de nuevas familias, en el 2004, se ejecutaron otros procesos operativos y, dada la alta dispersión de las localidades y el periodo disponible para la realización de los operativos, se estableció como estrategia, alinear la ejecución, que consistió en ejecutar los diferentes procesos operativos de manera simultánea en las localidades en que coinciden dos o más de ellos, a efecto de utilizar los recursos de manera más eficiente.

La alineación de Procesos es resultado de la Planeación Operativa de las actividades de campo. La Planeación Operativa, es la acción que inicia cada ciclo anual y toma como marco el calendario de referencia operativo (CRO) que integra las fechas asignadas por el H. Congreso de la Unión (político/electoral), Reglas de Operación del Programa y normadas por la DGAO, para realizar una ejecución en campo ajustado a toda la normatividad vigente.

La planeación operativa, en la alineación de procesos, retoma las estrategias y las metodologías que a lo largo de la operación del Programa han arrojado mejores resultados en términos cualitativos y cuantitativos, e implementó mejoras en los procedimientos. Cabe señalar que el cumplimiento de las metas depende de la organización, de la correcta división del trabajo, así como del personal que, desde la operación básica (trabajo de campo) hasta los mandos medios, ejecutan con responsabilidad y calidad las actividades programadas en la consecución de metas. Para ello se hace necesario el dominio de los procedimientos, la comunicación precisa y constante como parte fundamental en la ejecución.

De acuerdo a la normatividad vigente del Programa<sup>52</sup> los criterios de cobertura general se han clasificado en un universo de atención, diferenciándola de

---

<sup>51</sup> *Ibid.* p.5

<sup>52</sup> Alineación de procesos 2004. Documento Elaborado por la Dirección General de Atención y Operación.

acuerdo al tamaño y características de cada localidad; resultando de la siguiente manera:

- Localidades rurales, con menos de 2500 habitantes,
- Localidades semiurbanas, de 2500 a 15 mil habitantes,
- Localidades urbanas, de 15 mil a un millón de habitantes, y
- Localidades metropolitanas, con más de un millón de habitantes.

A lo largo de la operación del Programa, la planeación operativa se ha conformado de las siguientes etapas<sup>53</sup>:

- Determinación de zonas de atención.
- Determinación de zonas de operación.
- Determinación de zonas de concentración.
- Identificación de zonas especiales.
- Identificación de zonas no programables.
- Cálculo presupuestal por estado y zona de operación.
- Definición de sedes, rutas y periodos de atención.
- Validación de servicios de salud y educación.
- Programación operativa.
- Asignación de institución liquidadora.
- Determinación del bimestre de incorporación.

La estrategia de alineación de procesos integra un enfoque de cobertura geográfica y de atención, que asegura la correcta identificación de puntos de control y esquemas operativos para el cumplimiento de la meta y los objetivos establecidos. Se integra por<sup>54</sup>:

- Definición de Universos de Atención: consiste en reunir los procesos y/o actividades operativas, para integrarlos en un escenario completo por tipo de actividad y localidad a operar, esta actividad se

---

<sup>53</sup> Loc. cit.

<sup>54</sup> Loc. cit.

realiza de manera anual y bimestral, por su origen, se clasifican como:

- ✓ Nuevos,
  - ✓ Por demanda, y
  - ✓ Rezagos de Atención.
- El análisis de las actividades operativas: consiste en revisar los criterios y fechas normativas de ejecución para cada proceso.
  - Planeación Operativa: consiste en alinear la ejecución de procesos, asignación de metas y calculo de personal, toma como insumo las actividades, escenarios y metas, con los cuales realiza un proceso que clasifica, ordena y alinea para obtener, a través de la aplicación de factores de productividad, las acciones, metas y recursos por estado, zona y mesa de atención.
  - Calendarización Operativa: es la definición de rutas, fechas de ejecución y asignación de personal responsable de ejecutar las tareas operativas.

Los insumos que la DGAO proporciona a los Estados para llevar a cabo la programación operativa, son:

- La base de datos que contiene el escenario de operación, zonas de atención, municipios y total de acciones por Proceso Operativo;
- Meta tope de las acciones de levantamiento de encuestas por estado;
- Meta tope de las acciones de incorporación por estado;
- Parámetros de productividad por día/persona/proceso;
- Criterios para el cálculo de acciones;
- Criterios para la programación operativa;
- Procedimientos para realizar las actividades de la programación; y
- Flujo de acciones para la validación de la programación operativa.

De esta manera, las acciones se llevan a cabo de forma alineada, considerando los criterios, periodos y prioridades establecidos para cada proceso; de acuerdo, con la Dirección General de Planeación y Evaluación, con una

programación de localidades para levantamiento de encuestas e incorporación de acuerdo a las prioridades y en los periodos establecidos para la operación de las zonas de atención.

Dicho modelo permitió estandarizar procesos, tipificar las localidades por el tipo de acciones a ejecutar, consolidar parámetros de productividad y determinar costos operativos permitiendo evaluar la eficiencia de los procesos; así como contar con puntos de control para el adecuado seguimiento a lo largo del proceso operativo.

Como parte de las acciones de innovación, Oportunidades cuenta con una herramienta cartográfica en software denominada ArcView, donde se dibujan los polígonos de influencia de cada una de las zonas mencionadas. Dicha información cartográfica se puso a disposición de las CEO.

Una vez definidos los polígonos de cada zona por medio del software, se procede a determinar el tipo de estrategia de atención que se aplicará en cada localidad, lo que permite asociar esta información a la herramienta cartográfica, de tal forma que, la base de datos resultantes de este ejercicio, permite llevar a cabo la programación operativa de cada zona de operación.

La construcción del escenario potencial de crecimiento se realiza a través de procesos de focalización geográfica que incorporaron, por primera vez, las principales zonas metropolitanas del país, mismas que ya se mencionaron. La información cartográfica, a nivel de colonia y manzana, facilitó que las brigadas de encuestadores cuenten con mapas electrónicos de consulta en pantalla para definir las rutas y tareas a realizar.

Por la diversidad de procedimientos que se ejecutan y los diferentes universos de atención, la estrategia de atención integra tres metodologías de levantamiento de encuestas que son<sup>55</sup>:

1. Barrido total.

---

<sup>55</sup> Alineación de procesos 2004. Loc. cit.

2. Atención a la demanda por densificación.
3. Atención a la demanda por ventanilla.

La definición de estrategias está ligada a las definiciones de Zonas de Atención (ZA)<sup>56</sup>, Zonas de Operación (ZO)<sup>57</sup> y Zonas de Concentración (ZC)<sup>58</sup>.

Esta focalización permite ser eficaces en la operación y así alcanzar las metas establecidas en un rango de tiempo determinado.

La zona de atención representa la división territorial hacia el interior de cada entidad federativa, atendiendo características geográficas regionales y permite asegurar la calidad y eficiencia en la atención a los beneficiarios. Dependiendo de las características de cada estado, estos podrán tener una o más zonas de atención debido a que la zona de atención es la unidad territorial que divide al estado, conformada por uno o varios municipios colindantes y comunicados entre sí. En el 2004 las ZA se basó en el ámbito regional, calidad y eficiencia en la atención de los beneficiarios; así como en las características de cada estado.

La zona de operación representa un punto control y operación a nivel estatal y nacional, dentro de la cual podrán llevarse a cabo los procesos operativos. Los criterios generales utilizados en la delimitación de este tipo de zonas fue la colindancia de municipios dentro de la zona de atención y contar, con al menos, 4,000 familias estimadas a incorporar en el año 2004.

Las zonas de operación se definen como la unidad territorial que divide la zona de atención (ZA) y se conforma por uno o varios municipios colindantes y comunicados entre si. Esta unidad territorial constituye un punto de control al interior del cual se ejecutarán los procesos planeados y programados. Para el 2004 la conformación de estas zonas se basó en la accesibilidad, en agrupar municipios colindantes y en las ya mencionadas.

---

<sup>56</sup> Ibid p. 13

<sup>57</sup> Ibid. p. 14

<sup>58</sup> Ibid. p. 15



A partir del universo de cada zona de operación y los parámetros de productividad definidos para cada proceso, en el 2004, se determinó el total de acciones operativas a ejecutar en este tipo de zona, estandarizando de esta manera el costo a nivel nacional.

Las zonas de concentración se delimitan únicamente en las zonas urbanas y se determinan con base en la proporción de hogares en pobreza de capacidades (Hpcap). Para la definición de dichas zonas, se realizó un análisis de la información al nivel de manzana, para determinar el punto de corte a partir del cual se pudo aplicar la metodología del barrido total urbano; concluyéndose como manzanas de concentración, las que cumplieran con la siguiente condición:

**Hpcap-p $\geq$ 3 y que la prop-hog $\geq$ 20%**<sup>59</sup>

Donde:

Hpcap-p: hogares en pobreza de capacidades pendientes de atender en la manzana.

Prop-hog: proporción de hogares pobres en cada manzana, en relación a su totalidad de hogares.

Como resultado de lo anterior, cada manzana que tuviera tres o más hogares pobres de capacidades pendientes de atender y éstos representen el 20% o más de los hogares totales de la manzana, se les aplicó la metodología de barrido total urbano, para identificar a los hogares pobres de capacidades (Hpcap). De tal forma que se define a la zona de concentración como la unidad territorial dentro de una zona urbana, conformada por una o un conjunto de manzanas con alta concentración de hogares en pobreza de capacidades (Hpcap) en relación al total de hogares en la unidad territorial.

En las localidades en donde no se cuenta con información a nivel de colonia se habilitan los AGEB's<sup>60</sup> y se puede identificar aquellos que cuenten con al menos una manzana de concentración

---

<sup>59</sup> Hogares en pobreza de capacidades pendientes de atender que en la manzana sea menor o igual a tres y que la proporción de hogares pobres en cada manzana, en relación a su totalidad de hogares sea mayor o igual a veinte por ciento.

<sup>60</sup> [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

Una vez delimitada la zona de concentración y de acuerdo a los parámetros de la misma, se define la estrategia a ejecutar identificando que colonia será atendida; asimismo, colonias que no cumplen con la condición de concentración de pobreza, pero que cuentan con manzanas de alta concentración de hogares pobres, son atendidas mediante barrido y el resto de las manzanas se atenderán mediante demanda, o cuando la colonia no cuenta con ninguna manzana de concentración, también atendida mediante demanda en el CAR.

Para obtener eficiencia en el uso de los recursos, las localidades se agrupan en rutas, optimizando los tiempos de desplazamiento y capacidad de atención, de acuerdo al personal asignado y el número de acciones a ejecutar en la ruta. El periodo de atención de la sede del CAR se determina con base a las cargas de trabajo, el personal asignado y la duración de las rutas que se desprenden de él.

2.5. Diseño de propuestas que coadyuvan en el establecimiento de parámetros y criterios para la planeación operativa

Estas propuestas las realiza la Dirección General de Atención y Operación (DGAO) del Programa, en ella se prevé la modificación o actualización de atención (se definen los periodos de atención de rutas, localidades, mesas de atención para entrega de apoyos, mesas de atención a familias beneficiarias), de localidades (se definen para incorporación de familias, nuevos levantamientos en localidades nuevas y densificación), rutas (atención a procesos complementarios, incorporación de familias, canje de identificación definitiva), o sedes (Mesa de Entrega de Apoyos Monetarios). Esto sirve para recalcular las necesidades presupuestales para el cumplimiento de las metas establecidas día a día, bimestres a bimestre y con proyección anual. Para ello, es necesario contar con el escenario de atención, que son todas aquellas localidades que a la fecha de corte se identifican con acciones nuevas o pendientes de atender.

Las acciones que se programan son la entrega de apoyos, mesa de atención, reuniones de orientación, capacitación a vocales de promoción

comunitaria (VPC), levantamiento de encuestas, recertificación de familias, re-evaluación de familias, errores de inclusión, incorporación de familias.

En la propuesta de estrategia para la programación de acciones, se prevé que las sedes de los CAR no se modifiquen, que las sedes de mesas de atención se programen en los días de operación que no tienen programadas acciones de entrega de apoyos monetarios, que se defina preferentemente por lo menos una mesa de atención por municipio y que la sede de esta mesa se programe instalar una vez al bimestre durante todo el año; el calendario de entrega de apoyos monetario se programa en período continuo por Zona de atención e Institución liquidadora.

#### 2.5.1 Innovaciones en Oportunidades

En el proceso de incorporación de 2004 se incluyeron las siguientes innovaciones<sup>61</sup>:

- Se estandarizaron los procesos de planeación operativa, a través de mecanismos de control y se descentralizó su aplicación a cada zona a través de los Centros de Atención y Registro (CAR's), mismos que tienen como objetivo acercar la atención del Programa a la población beneficiaria.
- Se llevó a cabo una división territorial mediante la definición de zonas de atención con autonomía operativa, a fin de acercar la atención a la población.
- Se crearon nuevos instrumentos de levantamiento de información socioeconómica de identificación rápida (cédula resumen) para elevar la productividad y eficiencia en la identificación de familias.
- Se desarrollaron sistemas informáticos para dar soporte a toda la operación y a los diferentes procedimientos, así como los reportes necesarios para garantizar la información al día del avance del proceso.

---

<sup>61</sup> Documento Innova OportunidadesMAScerca de ti 2005.

Para llevar a cabo lo anterior, y considerando los tiempos en que deben ejecutarse las acciones para cumplir con la meta establecida, la DGAO hace un cálculo de actividades, por proceso por día, resultando que:

- Para reuniones de orientación con 120 titulares se llevan a cabo dos reuniones de 60 grupos cada uno.
- Para la capacitación de VPC se realiza una sesión con 60 titulares.
- Para la incorporación de familias se realiza con 120 titulares x día.
- Las consideraciones para el trabajo de campo en cuanto a la obtención de información socioeconómica, se considera que cada encuestador puede aplicar 70 cédulas resumen ó, 15 Encuestas de Características Socioeconómicas de los Hogares Urbanos (ENCASURB) ó, 15 errores de inclusión ó, 16 puntos centinela ó 15 encuestas de re-evaluación al día.
- En cuanto al trabajo fuera de campo y captura de las encuestas arriba mencionadas se considera que un capturista se le puede asignar la carga de 140 cédulas resumen ó, 35 ENCASURB ó, 35 errores de inclusión ó, 64 puntos centinela ó 32 de re-evaluaciones al día.

De acuerdo con estos parámetros las CEO pueden re-programar sus actividades de forma que se cumpla con la meta establecida en los tiempos correspondientes, ya que los periodos de atención deben considerar todas las acciones programadas en la localidad; por lo tanto, las rutas asignada definidas por las CEO, deben contener estos periodos de cada una de las localidades que la integran.

En el caso de la incorporación de familias, se lleva a cabo con el padrón base identificado previamente, se realiza en localidades completas y solo se podrán incluir en estados que así lo requieran, siempre considerando la prioridad de levantamiento.

El responsable de la programación Operativa a nivel Nacional es la DGAO y en los CEO el Jefe de Atención Operativa (JAO) y/o el planeador/programador;

de tal manera que, la validación también se lleva a cabo por estas dos instancias en tres fases. En la primera, la validación de la programación se hace en la CEO (Por el Jefe de Atención Operativa y/o Planeador Programador); en la segunda fase es revisada por el grupo soporte de la DGAO; y en la tercera fase, una vez revisada se libera el escenario de atención estatal del periodo del que se trate y esto corre a cargo de la DGAO. Lo que se valida son los archivos electrónicos, el formato de base de datos y su estructura, así como la detección de inconsistencias.

2.6 Levantamiento de Información socioeconómica e incorporación de familias previamente identificadas.

En la atención del año 2004 se determinaron como estrategias de atención el barrido total y la atención en ventanilla por demanda; por lo tanto, es necesario hacer una breve mención de las características del tipo de instrumentos que se utilizaron como fueron: cédula resumen, Encasurb y los CAR. En apartados anteriores se ha mencionado a todos ellos; sin embargo, ahora los enmarcaremos en el año y circunscripción territorial arriba referida.

El barrido total urbano<sup>62</sup> consiste en visitar el cien por ciento de los hogares de las zonas de mayor concentración de hogares pobres, aplicando como instrumentos de recolección la cédula resumen y el Encasurb. Para poder alcanzar el objetivo se considera como unidad de atención del programa el *hogar*<sup>63</sup>, definido como: "el conjunto de personas que hacen vida en común dentro de la vivienda, unidos o no por parentesco, que comparten gastos de manutención y preparan los alimentos en la misma cocina". La cédula resumen permite una identificación rápida de los hogares susceptibles del programa, ya que en ella se recopilan datos sobre las características del hogar y de las condiciones socioeconómicas de sus miembros; ésta es homogénea a nivel nacional para cada uno de los hogares dentro del contexto rural y urbano. Si el resultado de dicha cédula indica que el hogar presenta condiciones de pobreza extrema se aplica una encuesta denominada Encasurb.

---

<sup>62</sup> Alineación de Procesos 2004. *loc. cit.*

<sup>63</sup> *Ibid.* apartado 2, página 2.

Estos dos instrumentos se utilizan en campo donde se llevará a cabo el barrido total, ya que tiene como objetivo obtener la información necesaria para identificar, mediante el levantamiento de cédulas individuales de información socioeconómica, a las familias que se encuentren en condición de pobreza extrema.

Para la atención en ventanilla, que se realiza en el CAR, se utiliza de forma electrónica una encuesta de inclusión y, en su caso, una cédula complementaria. Para todos los casos se asienta la firma del informante o huella digital en la encuesta al término de la entrevista.

El objetivo del levantamiento, es recolectar información socioeconómica de los hogares, con el objeto de identificar a las familias que presentan condición de pobreza extrema y, por lo tanto, son susceptibles de incorporarse como beneficiarias del programa.

Considerando lo anterior y para cumplir con el objetivo, se asignan cargas de trabajo del Jefe de CAR, al responsable de operación, quien a su vez, entrega a cada uno de los verificadores/encuestadores su carga de trabajo por ruta, y supervisa la integración de los paquetes de las encuestas. Una vez recabada la información socioeconómica, se realiza una evaluación de la Encuesta y se identifican las familias beneficiarias; estableciendo contacto con ellas, en una primera sesión para ser incorporadas y que, mediante éstas, conozcan:

- Las características del programa y las condiciones básicas para recibir los beneficios.
- La corresponsabilidad que adquieren.
- Los trámites inmediatos a realizar por parte de los integrantes de la familia incorporada.
- Conformar los comités de promoción comunitaria, con vocales elegidas por la mayoría de las titulares beneficiarias, siendo éstos, el vínculo entre el programa, los servicios de educación y salud y la población beneficiaria.

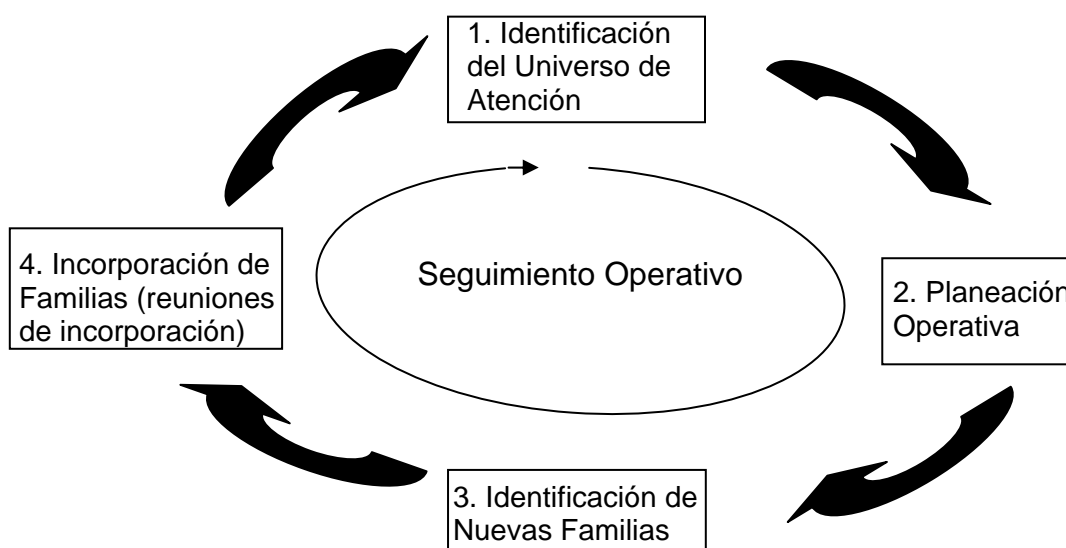
Este proceso de incorporación se hace a partir del padrón base obtenido del proceso de levantamiento y se realiza a través de reuniones. Una vez concluida el Evento de Incorporación, se integra un padrón de incorporación que contiene a todas y a cada una de las titulares que aceptaron pertenecer al programa.

En el siguiente cuadro se puede observar el proceso de incorporación y la reducción de tiempos. Para el año 2002 había una demora de 4 a 9 meses y en el 2004 se redujo de 4 a 8 días:

<b>AÑO 2002</b>			
<b>MÉTODO TRADICIONAL 4 A 9 MESES</b>			
30 días	40 días	15 días	30 días
		evaluación de	
recolección	captura	Información	Incorporación
de datos	externa	Socioeconómica	de familias.
<b>PRACTICA DE INNOVACIÓN</b>			
<b>INNOVACIÓN</b>			
<b>INCORPORACIÓN 2004</b>			
<b>4-8 DÍAS</b>			

Cuadro 1

En el siguiente cuadro lo que se puede observar es el proceso de identificación de familias hasta su incorporación y el seguimiento operativo.



Cuadro 2

Las sesiones de incorporación también se programan por rutas de trabajo, por localidad, colonia o barrio. Para el desarrollo de las reuniones, primero se nombra a las familias que no hayan sido identificadas como beneficiarias, con el propósito de atenderlas por separado y explicarles los motivos por los cuales no fueron identificadas. En esta primera sesión se les hace entrega de una identificación provisional y se elige al comité de promoción comunitaria.

En una segunda sesión de incorporación se les hace entrega de su identificación definitiva, ya sea en forma de Planilla de Hologramas, documento (Contrato Bansefi) o tarjeta plástica, que les permita recibir los apoyos monetarios del programa. La identificación definitiva se entrega a las beneficiarias que sean incorporadas al programa mediante tres instituciones liquidadoras: Bansefi, BBVA/Bancomer o Telecomm; esto depende de la cobertura que cada institución tenga.

En esta segunda sesión, se orienta a las titulares sobre el uso adecuado de la identificación definitiva, así como, que conozcan los motivos por los cuales se les puede suspender el programa de manera temporal o definitiva. La identificación definitiva se les entrega a las titulares siempre y cuando entreguen el formato que comprueba que ya se dieron de alta en el Centro de Salud que les corresponde (Formato S1\_CRUS).

Después de la incorporación se da una atención permanente a las familias beneficiarias por medio del CAR y de las Coordinaciones Estatales.



## **CAPÍTULO III EVALUACION DE LAS ACTIVIDADES REALIZADAS**

### **3.1 Resultados en la Planeación Operativa del Proceso Operativo 2004**

Para el logro de los objetivos planteados en el 2004 fue necesaria la construcción de un Modelo Operativo, que permitiera la ejecución simultánea de diferentes procesos, por ello éstos se alinearon, a nivel nacional, los resultados obtenidos fueron contundentes y se debió a la Planeación operativa, que para el caso se realizó.

Para el año 2004, en un marco de cobertura general en todo el país, se planteó el reto de lograr presencia en 2,435 municipios del país, por lo que para la selección de zonas de atención se consideraron alrededor de 170 mil localidades distribuidas en 2,424 municipios en las 32 entidades federativas. Este universo contempló localidades aún no cubiertas por el Programa y la atención a la demanda de aquellas familias de localidades en las cuales ya se tenía cobertura.

Se ha mencionado que la selección de localidades para la identificación de familias se realiza con base en el índice de marginación establecido por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), así como información estadística disponible a nivel de localidades, áreas geoestadísticas básicas (AGEB's), colonias y/o manzanas, generada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), dando prioridad a la selección y atención de aquellas donde la concentración de hogares en pobreza extrema es mayor; esto para ser eficaces en la identificación de familias beneficiarias, pues hay que recordar que una vez obtenida su información socioeconómica, se utiliza una metodología de puntajes basada en un criterio y objetivo único, homogéneo para todo el país, que considera la condición de residencia rural-urbana de las familias y sus condiciones Socioeconómicas.

Estos criterios fueron fundamentales para la atención de zonas urbanas y especialmente, las zonas metropolitanas. En este sentido, la focalización ayudo a que las acciones realizadas favorecieran a las familias de mayor pobreza; que son quienes más necesitan el Programa. La correcta focalización del programa le

permitió ampliar su cobertura a un mayor número de familias y concentrar sus esfuerzos en las entidades que presentan mayores índices de pobreza, esto es, que presentan más altos índices de marginación y menores posibilidades de desarrollo humano.

Como consecuencia de la correcta focalización, el proceso de incorporación, que es clave para la operación de este Programa, identificó y seleccionó a las familias en condiciones de pobreza extrema mediante un procedimiento riguroso y objetivo, con el fin de conformar el padrón de beneficiarios. La complejidad operativa del proceso de incorporación demandó la concertación con las diferentes esferas de responsabilidad administrativa, tales como Jefatura de Gobierno, Presidentes Municipales, Jefes Delegacionales, etc., lo que facilitó la atención de la población a nivel local y redujo su costo operativo.

El desafío principal en la estrategia de incorporación radicó en superar las dificultades originadas por la diversidad y dispersión de familias a atender (ZA, ZO, ZA); por ello, se utilizaron dos metodologías de aplicación de encuestas como lo fue el barrido total urbano y la atención por demanda en ventanilla en el CAR.

La aplicación de operativos simultáneos durante la incorporación de nuevas familias, atención y orientación a beneficiarias, así como en el levantamiento de encuestas de recertificación a las familias que cumplieron tres años de participar en el programa de Desarrollo Humano Oportunidades, fue parte de la estrategia de alineación de procesos.

Se atendieron 69 nuevos municipios, logrando una cobertura total en los 2, 429 municipios del país, de los cuales 12, 537 son localidades tanto rurales muy pequeñas con alta dispersión, semi urbanas y urbanas; y las grandes zonas metropolitanas, alcanzando una cobertura del Programa al cierre de 2004 de 82, 973 localidades atendidas.

Se diseñaron nuevos instrumentos de levantamiento de información socioeconómica de identificación rápida (CR<sup>64</sup>) con lo que se elevó la productividad

---

<sup>64</sup> Cédula resumen

y eficiencia en la identificación de familias. El procesamiento de la información en el CAR redujo sustancialmente el tiempo de atención, y contribuyó a la credibilidad de la población dada la continuidad y la respuesta inmediata respecto a su solicitud.

Toda la información socioeconómica levantada (en campo o en CAR) fue capturada y el sistema de seguimiento del Programa, habilitado en la *intranet* permitió a las Coordinaciones Estatales y a la Oficina Central del Programa realizar un seguimiento sistemático, y en línea del avance del Operativo y cumplimiento de metas. Para ello los CAR capturan un reporte diario de atención en línea, el cual puede ser consultado directamente por las instancias mencionadas. Realizar la Incorporación para alcanzar la meta sexenal en 2004 planteó los siguientes retos<sup>65</sup>:

- Alcanzar un padrón exacto de familias beneficiarias de 5 millones de familias, distribuido en los 31 estados de la República Mexicana y el Distrito Federal, cifra con la que se alcanzó el 100 por ciento de la meta sexenal, lo que implicó la incorporación de 760 mil familias más en relación con el cierre del 2003 y la reposición de las familias que de forma natural se dieran de baja del programa.
- La planeación geográfica incorporó información cartográfica, a nivel de colonia y, por primera vez, las brigadas de encuestadores contaron con mapas de consulta en pantalla, para definir sus rutas y tareas a realizar.
- Cumplir con el crecimiento a tiempo, es decir, a finales de agosto del 2004, por ser la fecha establecida en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).
- Realizar un levantamiento adicional de 860 mil encuestas por concepto de recertificación.
- Implementar mecanismos de atención en un universo muy contrastante (de lo rural pequeño a lo metropolitano), disperso y dentro de un presupuesto operativo asignado no modificable, garantizando la disposición justo a tiempo de recursos humanos y materiales.

---

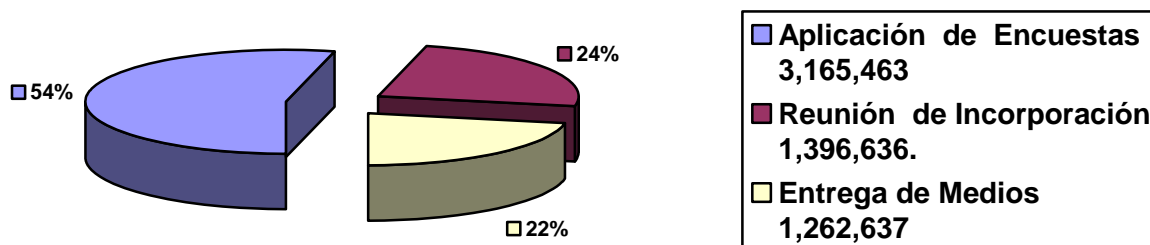
<sup>65</sup> Informe de labores 2004. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

- Implementar mecanismos de blindaje electoral en 14 estados con elecciones en el 2004 y garantizar la transparencia del Programa.

Lo anterior formó parte de la estrategia de “Procesos Alineados 2004”. En el 2004 se alcanzó la meta de 5 millones de familias beneficiarias debido a la innovación del programa y a la alineación de procesos que permitió ejecutar de manera alineada diferentes acciones, es decir la atención se dio por localidad y por proceso en un mismo estado. Aunado a ello también se logró disminuir los tiempos de atención de 6 meses a 4-8 días entre la identificación de una familia elegible y su incorporación al programa gracias a la implementación de los CAR's.

En esta alineación de procesos se ejecutaron más de 5 millones de actividades, tal como lo muestra el siguiente cuadro:

#### Número de Actividaes a ejecutar-Operativo 2004



**El número total de actividades ejecutadas: 5, 824, 736**

Cuadro 3

Como parte de las acciones de innovación, realizadas durante el 2004, Oportunidades entregó, en los eventos de incorporación, la carta compromiso al ciudadano (CCC), cuyo propósito es explicar de manera pública, accesible, sencilla y clara los derechos y obligaciones que adquieren las familias al pertenecer a Oportunidades; así como, los estándares de calidad comprometidos y las instancias con que cuenta la titular para, en su caso, presentar quejas o reconocimientos.

Dentro de la CCC se establece como atributos de calidad en el proceso de incorporación la oportunidad, transparencia, honestidad, efectividad y trato. La entrega de la CCC implica el cumplimiento de los lineamientos establecidos por la Secretaria de la Función Pública, lo cual se orienta a modernizar la gestión de los programas, mejorar su eficiencia, al tiempo que se busca que el funcionamiento de la organización se fundamente en un enfoque sistémico basado en un entorno de calidad, que redunde en beneficio de los servicios que recibe la población incorporada al Programa.

En este sentido, la evaluación externa del Programa Oportunidades es un proceso continuo cuyas actividades están dirigidas al análisis de los impactos del programa en la población beneficiaria, utilizando métodos cuantitativos y cualitativos.

Ambos métodos contemplan el seguimiento de hogares beneficiarios y no beneficiarios de Oportunidades en zonas rurales y urbanas. Durante el 2004 la evaluación fue coordinada por dos Instituciones nacionales de reconocido prestigio: el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). La evaluación considera diferentes aspectos como educación, trabajo de niños y jóvenes, salud, alimentación y consumo. En las zonas urbanas los resultados miden los impactos a un año de operación.

Aunado a la evaluación externa, el programa cuenta con mecanismo para auto evaluarse, denominada *puntos centinela*. Este es un instrumento utilizado para detectar y corregir problemas operativos. La Coordinación Nacional aplicó<sup>66</sup>, para tal efecto, 34,655 encuestas de percepción a titulares beneficiarias distribuidas en 6,931 localidades. Adicionalmente se visitaron 6,214 planteles de educación básica, 3041 planteles de educación media superior y 7,124 Centros de Salud para obtener las cédulas correspondientes.

La alineación de procesos, consistente en ejecutar diferentes procesos operativos de manera simultánea, a efecto de optimizar los recursos de manera

---

<sup>66</sup> Loc. cit.

más eficiente, y fue justamente lo que permitió estos logros. En términos de la ejecución de los procesos su eficacia y eficiencia, resultado de la alineación de procesos, fueron favorables al llegar a la meta establecida de cinco millones de familias beneficiarias. Por su calidad y eficiencia el Programa se ha hecho acreedor a diversos premios y reconocimientos nacionales e internacionales; sin embargo, este tipo de programa requiere una mejoría constante que derive en una calidad total en la prestación de su servicio, traducido éste, en 4 puntos a saber:

1. Claridad en las funciones de las figuras del CAR.
2. Perfiles adecuados a las funciones asignadas.
3. Control y capacitación a los Comités de Promoción Comunitaria.
4. Elevar la calidad de los Servicios.

Los puntos anteriores son fundamentales en la ejecución de la planeación, ya que en ellos recae la responsabilidad de alcanzar las metas establecidas, de tal suerte que la claridad de funciones se traduce en una correcta especialización, y para que éste se ejecute de acuerdo al plan, se requiere contratar personal con perfiles adecuados y bien definidos, ya que de no ser así, se produce una calidad deficiente en operativos de campo. Por otro lado, los Comités de Promoción Comunitaria, al ser un enlace directo con el programa, requieren de una capacitación constante y eficaz que redunde en beneficio de las familias beneficiarias, sobre todo cuando hablamos de cinco millones de familias beneficiarias al cierre del 2004.

La alineación de procesos no sólo permitió estandarizar actividades para alcanzar metas, sino que a su vez propició un correcto ejercicio del presupuesto, que para 2004<sup>67</sup> fue de 25 mil 597 millones de pesos. Su costo operativo (menos de cada seis centavos de cada peso) le ganó a Oportunidades el reconocimiento como uno de los programas sociales más eficientes del mundo. Esta alineación permitió distinguir, también, un estándar de productividad de acciones por estado y los periodos de ejecución de procesos. Lo anterior para contar con un escenario que contenga las acciones a realizar.

---

<sup>67</sup> Loc. Cit.

Debido a que la planeación se hace por zona de atención es necesario tener todas las acciones a este nivel. Esta alineación prevé que cuando éstos son del mismo tipo en un mismo estado, se ordenan por prioridad; lo anterior, para ser eficaces en la consecución del objetivo del mismo programa.

En esta alineación de procesos y tomando en cuenta los planes permanentes que ya mencionamos, tenemos que se libera al estado de la carga de trabajo que representa la definición de metas, ya que esto lo define la DGAO; lo que permite, que el estado se concentre en los factores importantes de la operación como recursos y cumplimiento de metas.

La planeación como instrumento de gobierno asegura que los esfuerzos de corto plazo se vinculen a los de largo plazo. En este sentido, el Programa Oportunidades cumple a cabalidad, pues sus metas forman parte de un conjunto de acciones encaminadas a un objetivo, el cual es “apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación...”<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> Reglas de operación 2004. en [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)

## CONCLUSIONES GENERALES

Los resultados obtenidos en el proceso de atención a localidades nuevas urbanas en el año 2004, fueron los esperados. La alineación de procesos y la correcta focalización permitieron ser eficaces en la identificación de familias para dar paso a la integración de un padrón de beneficiarias, previa incorporación, y dar una atención permanente a las titulares. En este sentido, la identificación e incorporación de familias beneficiarias jugó un papel fundamental; la información cartográfica, independiente para cada estado y referente a las localidades contempladas en el escenario de incorporación, fue igual de importante ya que se trataba de la información con la que se iba a operar en campo. Actualmente, dicha información puede ser modificada en períodos estratégicos para su seguimiento.

La alineación de procesos tuvo un efecto homogeneizador que se tradujo en diversos beneficios para el Programa Oportunidades y revelan una mejoría de los servicios de educación, salud y nutrición en el cierre del 2004; respecto del 2003. Sin embargo, también se pudieron detectar algunos problemas en la operación del programa como lo fue la atención a las dudas de titulares, que aunque no lo parece, es un problema grave ya que de él pueden desprenderse bajas del padrón o mal manejo del Programa en sus niveles más elementales, causando un efecto multiplicador que puede afectar la misma operación del Programa. La profesionalización del personal de campo se hace imprescindible, ya que esta es la base de operación del programa, pues de la información socioeconómica obtenida en campo se podrán identificar o no a las familias beneficiarias.

La innovación administrativa en la estandarización de los procesos a operar, así como, la definición de metas y la misma planeación son, en conjunto, todo un mecanismo de división del trabajo que permite claridad en las acciones a ejecutar y se cumple con las premisas fundamentales de:

- ¿A dónde se dirige la organización? Para el caso del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, éste se encamina al incremento de capacidades y la apertura de opciones de desarrollo para las familias



brindando los apoyos de salud, educación y alimentación. Siempre buscando la eficacia.

- ¿Qué acciones son necesarias para alcanzar el objetivo? La alineación de procesos propició ejecutar varios procesos en un mismo estado sin tener que atrasarlos o adelantarlos por no coincidir en tiempos y se pudo fijar los parámetros de productividad para la reducción de costos; de igual manera, la correcta focalización derivó en la eficacia esperada.
- ¿Se cumplió la meta? Se llegó a la meta establecida en el año 2004 de cinco millones de familias beneficiarias gracias a la alineación de procesos, la correcta ejecución de los mismos; así como, la homogeneización de criterios.

La planeación y programación operativa a nivel estatal disminuyó los tiempos de ejecución y mejoró la asignación y distribución de los recursos humanos, materiales y financieros. Este monitoreo de calidad le mereció en el 2004 al Programa Oportunidades el reconocimiento Innova, que se otorga a los servidores públicos responsables de la práctica de innovación; que para este caso, fue la incorporación de familias a los beneficios del programa Oportunidades.

Todos los procesos que lleva a cabo el Programa Oportunidades forman parte de una planeación estratégica, que como mencionamos en el primer capítulo es la actividad decisiva que se desempeña en la alta dirección o cabeza de la organización, que básicamente se centra en hacer las cosas correctas; es decir, ser eficaces en la consecución de un determinado objetivo. Para ello, se consideran las reglas de operación vigentes, guías operativas y todos los demás instrumentos o insumos que coadyuvan en la ejecución efectiva de lo planeado. Inmediatamente después de esto, viene la planeación operativa la cual se realiza en los niveles inmediatos inferiores; para este caso, en las oficinas centrales de la Coordinación Nacional. Este tipo de planeación procura hacer bien las cosas, es decir, ser eficientes en las actividades ejecutadas.

De la planeación operativa que se lleva a cabo en la Coordinación Nacional del Programa, deriva la de las Coordinaciones Estatales, pues es la Dirección General de Atención y Operación quien propone las metas por proceso, estado y zona de atención, mismas que son analizadas y validadas por las Coordinaciones Estatales, para la adecuada programación de la ejecución en campo y alcance de las metas establecidas, esto es enviado a las oficinas centrales para seguimiento. Los Estados validan todas las acciones que la DGAO propone y, conforme se realicen estas acciones, se estarán cumpliendo metas.

Ya nos mencionaba Koontz que en la planeación operativa existen dos subtipos de planes: los de un solo uso y los permanentes; en este sentido, se podría decir que para incursionar en la operación del 2004 se atendieron por primera vez las zonas consideradas metropolitanas (con más de 1 millón de habitantes) además de llevar a cabo otras acciones en el resto de las entidades federativas, se alinearon los procesos y en un primer momento se utilizó un plan de un solo uso y posteriormente se utilizó uno permanente.

Los planes de un solo uso se elaboran para alcanzar propósitos específicos y se disuelven una vez que se consiguen, pues seguramente no se repetirán de la misma manera en el futuro; por otra parte, los planes permanentes, son procedimientos estandarizados que se utilizan para manejar situaciones recurrentes y predecibles, además de que en los niveles más altos de la organización permiten ahorrar tiempo en la planeación y toma de decisiones porque las situaciones semejantes se manejan de modo uniforme. Para el caso de Oportunidades casi todos sus procesos tienen una periodicidad, misma que permite una programación de los mismos.

El llegar a la meta implicó que se hiciera presente la innovación administrativa, como parte de la planeación, y que en los diferentes niveles de la Coordinación Nacional, Coordinaciones Estatales y CAR's se encontrara personal competente para desempeñar las funciones asignadas. En este sentido, la capacitación jugó un papel fundamental ya que en ella se le hace saber al personal las metas, las acciones a ejecutar y la forma de hacerlas para estar coordinados en los procesos.

En este sentido, la descripción detallada de los perfiles y funciones del personal y la documentación de la estrategia operativa, así como los lineamientos de operación, estuvieron al alcance de todos los participantes a través de medios impresos e Intranet, logrando unificar la operación y garantizando su cumplimiento, lo que facilitó el desarrollo de las funciones del personal.

En el planteamiento de las acciones del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y en sus resultados, es muy clara la necesidad y operatividad de los pasos del proceso administrativo, o al menos los pasos que se plantearon retomando a Terry y Franklin, al principio de este informe. En definitiva la puesta en marcha del operativo y alineación de procesos 2004, tuvo como marco una planeación estratégica excelente, que le permitió a la planeación táctica definir con claridad los insumos humanos, materiales y financieros que allanaron el camino en la consecución de la meta establecida.

Sin embargo, no sólo la planeación fue necesaria, ya que una vez definida la meta, hubo que distribuir y coordinar las actividades de trabajo entre todas las áreas y direcciones de la Coordinación Nacional, Coordinaciones Estatales, y todo el personal operativo de campo que intervino (cabe señalar que en este último punto la capacitación fue eficaz ya que para operativos como en el Distrito Federal en el que hubo levantamientos por demanda y barrido así como incorporación, se capacitó personal para ese estado y esa actividad en particular); con estos dos puntos, ya implementados y listos, vino la ejecución, es decir, se puso en marcha un macro-proceso y la alineación de los mismos en los 31 Estados y 1 Distrito Federal. Hay que señalar que en la ejecución se ponen en marcha medidas que inciden y continúen las acciones necesarias para que se ejecuten las tareas.

La magnitud del proceso y sus resultados, como ya se mencionó, fueron satisfactorios aunque con los problemas inherentes a un macro-proceso con estas características; sin embargo, se estandarizaron y alinearon procesos en el 2004 y en lo subsecuente.

Los siguientes cuadros nos muestran los resultados cuantitativos, estos contienen la información de la cobertura del Programa y el cierre de familias activas en el año de estudio:

- Cuadro 4: Padrón Activo de Familias por Entidad al cierre del 2004.

I.I. Total de municipios, localidades y familias atendidos por Oportunidades (padrón activo)						
Bimestre Noviembre-Diciembre 2004 (con la corresponsabilidad Septiembre - Octubre 2004)						
Entidad Federativa	Total de Municipios y localidades con familias beneficiarias				Familias Activas	
	Municipios	%	Localidades	%		%
Nacional	2,429	102.9	82,973	117.8	5,000,000	117.9
01 Aguascalientes	11	100.0	678	191.0	26,195	175.5
02 Baja California	5	100.0	371	162.7	14,965	189.2
03 Baja California Sur	5	100.0	598	339.8	10,370	163.8
04 Campeche	11	100.0	606	120.2	57,013	120.0
05 Coahuila	38	108.6	1,031	124.8	42,166	108.3
06 Colima	10	100.0	250	143.7	16,914	123.3
07 Chiapas	118	100.9	7,597	124.6	554,525	111.4
08 Chihuahua	67	106.3	2,879	172.2	57,402	140.8
09 Distrito Federal						
10 Durango	39	100.0	2,209	118.3	73,811	126.1
11 Guanajuato	46	100.0	4,895	117.0	238,582	124.9
12 Guerrero	76	100.0	4,738	115.8	319,235	116.5
13 Hidalgo	84	100.0	3,763	110.3	198,774	111.7
14 Jalisco	124	100.8	5,368	132.1	147,580	188.7
15 México	124	112.7	3,403	112.8	381,536	135.3
16 Michoacán	113	100.0	5,490	112.3	287,091	107.9
17 Morelos	33	100.0	866	137.2	74,130	106.3
18 Nayarit	20	100.0	937	107.7	49,677	111.1
19 Nuevo León	51	118.6	2,051	180.5	49,564	194.1
20 Oaxaca	570	101.4	6,548	104.8	423,965	105.4
21 Puebla	217	100.9	4,028	107.6	383,260	119.0
22 Querétaro	18	100.0	1,444	113.3	74,568	109.0
23 Quintana Roo	8	100.0	519	155.9	46,153	111.6
24 San Luis Potosí	58	100.0	4,045	111.6	185,374	122.2
25 Sinaloa	18	100.0	2,893	120.1	123,706	119.4
26 Sonora	72	124.1	1,072	120.3	64,827	115.8
27 Tabasco	17	100.0	1,611	113.9	150,222	123.2
28 Tamaulipas	43	104.9	1,792	114.8	84,608	118.2
29 Tlaxcala	60	122.4	492	122.7	51,094	141.6
30 Veracruz	210	100.5	7,575	101.8	558,833	112.2
31 Yucatán	106	100.0	886	117.5	133,883	114.6
32 Zacatecas	57	100.0	2,338	108.9	119,977	104.8

Fuente: Corresponsabilidad del bimestre Septiembre - Octubre 2004

**Nota.-** El porcentaje de Cobertura se cálculo tomando como base la cobertura de 4,240.0 miles de familias al inicio del año 2004

- Cuadro 5: Promedio Anual de Familias Incorporadas y porcentaje de crecimiento del Padrón Activo con relación al cierre 2003.

Estado	2003 Promedio Anual de Familias Incorporadas	2004 Promedio Anual de Familias Incorporadas	Crecimiento 2004-2003
AGUASCALIENTES	143	2,025	1314.60%
BAJA CALIFORNIA	106	1,370	1192.50%
BAJA CALIFORNIA SUR	18	828	4417.30%
CAMPECHE	464	1,786	284.80%
COAHUILA	490	1,564	219.00%
COLIMA	45	816	1713.00%
CHIAPAS	2,504	12,239	388.70%
CHIHUAHUA	512	3,173	519.40%
DURANGO	737	3,050	313.60%
GUANAJUATO	1,157	9,043	681.40%
GUERRERO	1,558	9,090	483.60%
HIDALGO	923	4,465	384.00%
JALISCO	663	12,454	1779.30%
MÉXICO	2,365	18,317	674.40%
MICHOACÁN	3,152	5,743	82.20%
MORELOS	576	1,436	149.30%
NAYARIT	288	1,220	324.40%
NUEVO LEÓN	372	4,197	1028.30%
OAXACA	3,648	6,228	70.80%
PUEBLA	1,991	11,921	498.70%
QUERÉTARO	623	1,491	139.50%
QUINTANA ROO	122	1,009	724.40%
SAN LUIS POTOSÍ	1,387	6,248	350.30%
SINALOA	1,424	4,105	188.30%
SONORA	170	1,954	1052.80%
TABASCO	1,066	5,082	376.70%
TAMAULIPAS	1,464	2,811	91.90%
TLAXCALA	431	2,709	529.20%
VERACRUZ	3,321	13,355	302.10%
YUCATÁN	640	3,123	388.00%
ZACATECAS	1,460	1,955	34.00%
<b>Promedio anual Nacional</b>	<b>33 820</b>	<b>154 805</b>	<b>357.70%</b>

El Programa Oportunidades con estas innovaciones administrativas y los buenos resultados que ha obtenido le permite estar en el camino de perfeccionar las áreas en las que aún tiene deficiencias.

## BIBLIOGRAFIA

Aguilar, Villanueva Luis. La Hechura de las Políticas Públicas. México, Porrúa.1996.

Antología de la Planeación en México 1917-1985. Documentos Normativos Metodológicos. FCE, SPP. Tomo 17.

Bonnin, Charles-Jean. Principios de Administración Pública. Comp. Omar Guerrero. México. FCE. 2003.

Engel, Peter, Riedmann, Wolfgang. Casos sobre Planificación, Organización, Ejecución y Control. Bilbao. Trad. Servicios de Estudios de Ediciones Deusto.

Guerrero, Omar. La teoría de la Administración Pública. México. Harla. 1986.

Hernández Prado Bernardo, Hernández Ávila Mauricio, ed. (s).Evaluación Externa de Impacto del Programa Oportunidades 2004. México, Instituto Nacional de Salud Pública. 2005.

Hernández, Sampieri Roberto et al. Metodología de la Investigación. México, Mc Graw Hill. Tercera Edición.

Koontz, Harold. Elementos de Administración. México, McGraw-Hill.

Mayntz, Renate. Sociología de la Administración Pública. Madrid, editorial Alianza. 1985.

Medina, Fernando. La Política Social de México 1995-2000: Evaluación de Resultados. Seminario Funciones básicas de la Planificación, La Habana 2000. CEPAL.

Scout, John. Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación. CIDE, México.1999.

Stoner, James A.F. y Wankel, Charles. Administración. Ediciones Prentice Hall-Hispanoamericana, S.A. 1989. Traducción Rosa María Rosas Sánchez.

Terry, George R., y Franklin, Stephen G. Principios de Administración. México, editorial Continental. 1990.

## LEYES Y CODIGOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. 2006.

## HEMEROGRAFIA

Diario Oficial de la Federación, 5 de Enero de 1983.

Diario Oficial de la Federación, 30 de Mayo de 2001. Primera y segunda sección. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Diario Oficial de la Federación. 1° de Febrero 2006.

Tania Oubiña Trejo. “Oportunidades cruza fronteras”. Periódico Impacto el Diario. México, D.F. #574, Año II. 12 de Agosto de 2006. p.09.

Presidencia de la República. Política Económica y Social, 5o Año de Gobierno, Noviembre, 1999.

Bayon, Maria Cristina. Precariedad Social en México y Argentina: tendencias, expresiones y trayectorias nacionales. IIS UNAM. México. 2006. en revista de CEPAL #88.

## **OTRAS FUENTES**

Reglas de Operación 2004. Programa de Desarrollo Humanado Oportunidades.

Informe de labores 2005. Programa de desarrollo Humano Oportunidades.

Reglas de Operación 2006. Programa de Desarrollo Humanado Oportunidades.

Manual de Organización de la Dirección General de Atención y Operación de la Coordinación Nacional del Programa de desarrollo Humano Oportunidades.

Manual de Procedimientos para la Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Documento de Planeación Operativa 2006 para el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Calculo de la Planeación Operativa 2006 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Análisis de la Planeación Operativa 2006 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Programación Operativa 2005.Documento Elaborado por la Dirección General de Atención y Operación de la Coordinación Nacional del programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Documento de Planeación Operativa 2004, elaborado por la Dirección General de Atención y Operación de la Coordinación Nacional del programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Documento Innova OportunidadesMAScerca de ti 2005.

Planeando e innovando para un buen gobierno en [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx).



Guerrero, Isabel, López, Calva Luis Felipe. *La trampa de la desigualdad y su vínculo con el bajo crecimiento en México*. PNUD. México y Stanford Center for International Development, Universidad de Stanford y, Michael Walton Kennedy School of Government, Universidad de Harvard, en [www.worldbank.com](http://www.worldbank.com). Banco Mundial. 2004.

Palacios, Escobar Ángeles. *Características de la Política Social en México*. en [www.rolandocordera.org.mx/pol\\_social/características.htm](http://www.rolandocordera.org.mx/pol_social/características.htm)

[www.cepal.org](http://www.cepal.org)

[www.bankwordl.org](http://www.bankwordl.org)

[www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx)

[www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

[www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)