



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA EVALUACIÓN COMO HERRAMIENTA PARA MEJORAR LOS
PROGRAMAS SOCIALES EN MEXICO: EL CASO DEL PROGRAMA PARA
EL DESARROLLO LOCAL MICRORREGIONES 2002-2007

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

P R E S E N T A:

SOFÍA ELENA RUBÍ MEZA HERNÁNDEZ



DIRECTOR DE TESIS: MTRO. FRANCISCO RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ

NOVIEMBRE 2010



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.

DEDICADA:

A MIS PADRES

Guadalupe y Alfonso

*A su ejemplo y dedicación
en todo lo que hacen*

Y A MI HIJO

Esteban

por ser mi inspiración

AGRADECIMIENTOS

*Al Mtro. Francisco Rodríguez
Hernández, mi tutor por sus
comentarios, tiempo y apoyo
incondicional*

*A los miembros del sínodo: Dr.
Francisco Patiño Ortiz, Dr.
Edgar Ortiz Calisto, Dr.
Medardo Tapia, Dra. Verónica
Zenaida Montes de Oca Zavala,
gracias por sus valiosos y
acertados comentarios, porque
debido a ellos este trabajo se
enriqueció sustancialmente.*

*Al C.P. Carlos García Rayón,
Dr. Jorge Bolaños Cacho, C.P.
Javier Cervantes Martínez, L.C.
Lizbeth Touar Alavez, Lic. Raúl
Gerardo Lemus Soto, por su
apoyo incondicional para la
realización de esta travesía.*

*A mi marido Eduardo Flores
Mejía por su apoyo, comprensión
y paciencia en todo momento y
sobre todo gracias por estar, y por
creer.*

*A mis amigos, Wendy, Rosy,
Alma, Alfonso, Angélica,
Gyovanni, Eduardo, Aaron,
Esther, Carlos, Mario,
Adriana, Lety por sus
comentarios para el
perfeccionamiento de este trabajo.*

*A mi Universidad Nacional
Autónoma de México, por el
orgullo de ser universitaria, por
darme tanto por tan poco.*

**LA EVALUACIÓN COMO HERRAMIENTA PARA MEJORAR LOS
PROGRAMAS SOCIALES EN MEXICO: EL CASO DEL PROGRAMA PARA
EL DESARROLLO LOCAL MICRORREGIONES 2002-2007**

ÍNDICE TEMÁTICO

INTRODUCCIÓN	IV
1.- LA POLÍTICA SOCIAL Y LOS PROGRAMAS SOCIALES	
1.1.-Política social	1
1.1.1.-Visiones de la política social	1
1.1.2.-Política social e intervención del Estado	6
1.2.-La política social en México	10
1.3.-Política social y programas sociales	21
2.- LA EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES	
2.1.- Genealogía e importancia de la Evaluación a los programas sociales	26
2.2.-Concepto, tipos, metodologías y métodos de la Evaluación	27
2.3.-La evaluación de los programas sociales en México	43
3.- LA EVALUACIÓN EN EL PROGRAMA DE MICRORREGIONES	
3.1.-Origen del Programa	48
3.1.1- Ubicación en la estructura de Gobierno: misión y visión del programa	51
3.1.2.- Marco Normativo del Programa	54
3.1.3.- Características del Programa	55
3.2 -Evaluaciones del programa	63
3.2.1.-Normatividad en materia de evaluación	63
3.2.2.-Evaluación externa del programa	68

3.3.- Metodología de las Evaluaciones externas realizadas al Programa 2002-2007	70
3.3.1.- 2002	70
3.3.2.- 2003	72
3.3.3.- 2004	73
3.3.4.- 2005	74
3.3.5.- 2006	74
3.3.6.- 2007	75
3.4.- Principales Resultados y recomendaciones de las Evaluaciones externas al Programa	78
3.4.1.- Evaluación externa 2002	79
3.4.1.1.-Resultados	79
3.4.1.2.-Recomendaciones	81
3.4.2.- Evaluación externa 2003	83
3.4.2.1.-Resultados	83
3.4.2.2.-Recomendaciones	86
3.4.3.- Evaluación externa 2004	87
3.4.3.1.-Resultados	87
3.4.3.2.-Recomendaciones	91
3.4.4.- Evaluación externa 2005	92
3.4.4.1.-Resultados	92
3.4.4.2.-Recomendaciones	97
3.4.5.- Evaluación externa 2006	99
3.4.5.1.-Resultados	99
3.4.5.2.-Recomendaciones	102
3.4.6.- Evaluación externa 2007	103
3.4.6.1.-Resultados	103
3.4.6.2.-Recomendaciones	107
3.4.7.-Resultados en común que mostró el análisis de las Evaluaciones	108

3.5.- Logros y desafíos del programa	110
3.5.1.- Logros	110
3.5.2.-Desafíos	112

4.-CONCLUSIONES Y ASPECTOS A CONSIDERAR PARA FUTURAS INVESTIGACIONES

4.1.- Conclusiones	114
4.2.-Aspectos a considerar para futuras investigaciones ...	122

ANEXOS

Modificaciones que han presentado los principales elementos considerados en las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Local Microrregiones 2002, 2003, 2005 y 2007)	124
Abreviaciones	136
Referencias bibliográficas	138

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, el ejercicio de la evaluación ha tomado importancia en los gobiernos en el mundo globalizado. A partir de la crisis del modelo keynesiano-fordista y la implantación del modelo neoliberal, el estado reorientó sus funciones para fomentar la desregulación de la economía y reducir la intervención del sector público. Se reconoció que los recursos monetarios se debían racionalizar, pues son finitos y escasos, recurriendo a la evaluación de las actividades y programas gubernamentales para constatar que el uso y destino de los recursos presupuestales se hiciera de manera eficaz y eficiente.

La política social, que tiene un papel fundamental en los gobiernos, se ha ido desarrollando y modificando a partir de los cambios en el contexto global. En el modelo keynesiano-fordista reforzó el proceso de acumulación, mientras que con el modelo neoliberal se concentró a impedir el avance de la pobreza, para lo cual utilizó medidas restrictivas orientadas a compensar los efectos negativos del ajuste macroeconómico, sustituyendo de esta manera el objetivo del desarrollo social por el de compensación social.

En consecuencia, cambiaron los roles del Estado y el mercado en el ámbito social. La política social dejó de asociarse con la justicia social para vincularla con la equidad social, y los programas sociales lanzados por los gobiernos a nivel mundial modificaron su contenido o fueron replanteados a partir de las ideas de inversión social y/o subsidios directos e indirectos.

Los cambios ocurridos en el entorno mundial en materia de política social también impactaron en México. Muestra de ello es la transición en los tipos de política social que se aplicaron: Universal , focalizada e Integral .

En particular, es a partir de los años setentas y hasta nuestros días, que la estrategia de política social ha basado la aplicación de programas contra la pobreza, bajo un enfoque focalizado.

No obstante, y a pesar de la implementación del modelo neoliberal, los niveles de pobreza a nivel internacional al igual que en México han continuado en aumento, razón por la cual se considera necesario la aplicación de evaluaciones a los programas sociales puestos en marcha por el gobierno, a fin de conocer su eficacia y eficiencia.

En América Latina la aplicación de la evaluación en los años 50 y 60 fue mínima, mientras que para los 70 su uso aumentó, ya que fue utilizada para evaluar programas de desarrollo. Sin embargo es hasta los años 90 cuando se realizaron intentos para el desarrollo de sistemas nacionales de planificación y evaluación en varios países, por lo que a partir de ese momento y hasta nuestros días se le considera como una herramienta fundamental para verificar la correcta aplicación de los programas sociales.

En México, la implantación de un sistema de evaluación de la política social ha avanzado mediante la promulgación de la Ley de Desarrollo Social y la creación del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL).

En concordancia con lo anterior, la presente tesis tiene como objeto conocer el impacto de la evaluación externa en los programas sociales para el rediseño, reorientación o mejoramiento de los mismos, tomando como caso práctico el Programa para el Desarrollo Local Microrregiones 2002-2007.

La investigación realizada tuvo seis objetivos particulares:

- Conocer como es definida la política social y porqué es responsabilidad del Estado Mexicano.
- Conocer las etapas de la política social en México

- Conocer por qué es necesario evaluar los programas sociales
- Identificar los tipos de de evaluación y las metodologías utilizadas para los programas sociales en México y América Latina
- Conocer el origen y la operación del Programa para el Desarrollo Local Microrregiones del 2002 al 2007
- Conocer el impacto de las evaluaciones externas realizadas al Programa para el Desarrollo Local Microrregiones del 2002 al 2007

El tema de la presente tesis es considerado vigente, pues los gobiernos cuentan con recursos restringidos para orientarlos al gasto social, de ahí la importancia de evaluar los programas sociales con el fin de verificar, entre otras cosas, el uso y aprovechamiento de los recursos financieros, impulsando con ello la rendición de cuentas.

Asimismo, la evaluación coadyuva a que los programas sociales implementados por el gobierno perduren, en la medida en que permite corroborar si dichos programas están cumpliendo con sus objetivos o es necesaria su modificación.

Actualmente existe un debate a nivel mundial sobre el desarrollo local y sus implicaciones, por lo que al analizar el impacto de las evaluaciones externas para el mejoramiento de los programas sociales en México y específicamente en el caso del Programa para el Desarrollo Local Microrregiones, se tendrán elementos que permitan mostrar cómo funciona el programa, ponderar la pertinencia e importancia de la evaluación en su caso, así como generar las aportaciones correspondientes.

La hipótesis que propone este trabajo consiste en resaltar que en México las evaluaciones y específicamente las realizadas por organismos y/o instituciones

ajenas a las áreas gubernamentales (externas) no son consideradas en su totalidad por las instancias responsables de la operación de los programas, a efecto de que se le considere como una herramienta y/o instrumento que contribuya a la mejora de los programas sociales, sino más bien, como un requisito que se debe cumplir ante el Congreso de la Unión para que éste autorice el presupuesto del ejercicio fiscal siguiente.

El trabajo realizado se basó en investigación documental. Se revisó la literatura especializada nacional e internacional relacionada con el tema, incluyendo la generada por instituciones como el Banco Mundial, la CEPAL, y documentos oficiales como el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Ley General de Desarrollo Social, los Presupuestos de Egresos de la Federación emitidos anualmente, las Reglas de Operación del Programa emitidas anualmente, el manual de organización de la Secretaría de Desarrollo Social; los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, el Programa Anual de Evaluación, los Términos de referencia para la evaluación de los programas sociales, los informes metodológicos y los resultados de las evaluaciones externas de los años 2002-2007.

A fin de cumplir con sus objetivos y validar la hipótesis el presente trabajo se encuentra estructurado en cuatro capítulos. En el capítulo primero “La política social y los programas sociales”, se aborda la política social a partir de su definición y de las visiones que se tienen de ésta, el papel del Estado en la política social, y como se ha dado en México. Posteriormente se aborda la planeación gubernamental a efecto de indicar que la política social se tangibiliza a través de programas sociales, los cuales se elaboran con base en las líneas de acción de los Planes Nacionales de Desarrollo, considerando que la etapa previa a la implementación un programa social es la planeación del mismo.

En el capítulo segundo “La evaluación de los programas sociales”, se examina la importancia de la Evaluación en los programas sociales, así como la

definición, tipos y metodologías de evaluación, para posteriormente aterrizar en el papel de la evaluación de los programas sociales en el caso mexicano.

En el capítulo tercero “La evaluación en el Programa Microrregiones” se describen las características del Programa para el Desarrollo Local Microrregiones, su origen, diseño, aplicación, modificaciones y logros, las evaluaciones externas en el período 2002-2007 y su impacto, para posteriormente indicar los logros y desafíos que enfrenta el programa.

En el capítulo cuarto se presentan las conclusiones del presente trabajo de investigación, que incluyen al final una serie de aspectos a considerar en futuras investigaciones en materia de evaluación a programas sociales.

1.- LA POLÍTICA SOCIAL Y LOS PROGRAMAS SOCIALES

El presente capítulo tiene como objetivo adentrar al lector en el tema de la política social, por lo cual se abordara primeramente su definición, para posteriormente indicar el papel del Estado en la política social, así como también las etapas que ha presentado en México, por último, se habla de la planeación gubernamental y cómo es que a partir de ésta la política social se tangibiliza a través de programas sociales, que son elaborados con base en las líneas de acción establecidas en los Planes Nacionales de Desarrollo de los gobiernos.

La política social en México ha presentado diversas características (asistencialista, universalista, focalizada) a lo largo de la historia mexicana, por lo que en el presente trabajo se hablara de tres etapas de ésta: de la colonia a la revolución; el periodo posrevolucionario; y la aplicación de programas contra la pobreza a partir de los setenta hasta nuestros días, mismas que se abordaran en el siguiente apartado de este capítulo.

Es menester destacar que la política social se recarga en los programas sociales, de ahí que en el tercer apartado del presente capítulo se aborde dicha situación.

1.1.Política social

1.1.1.Visiones de la Política Social

La política social tiene que ver con la promoción del bienestar de los individuos a través de la acción social. Se considera que “aborda el contexto social, político, ideológico e institucional en el cual el bienestar es producido, organizado y distribuido”¹, para lo cual recurre a los métodos y teorías de la sociología, el derecho, la política, la geografía, por citar algunas.

El papel de la política social ha sido fundamental en los gobiernos, se ha ido desarrollando y modificando a partir de los cambios en el contexto global. Con el modelo keynesiano-fordista, la política social reforzó el proceso de acumulación; de acuerdo con Carlos M. Vilas (1994) “i) se definieron economías externas para la inversión privada; inversión pública en infraestructura social (educación, salud, capacitación de la fuerza de trabajo...), ambiciosos programas de construcción de vivienda por empresas privadas con financiamiento privado y

¹ José Adelantado, “*Las Políticas Sociales*”, Secretaría de Promoción Social, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2005.

público, y similares; ii) se amplió el consumo colectivo de los trabajadores y elevaron su nivel y el consumo individual mediante políticas de empleo, salarios y precios. La política social fue encarada como una dimensión de la inversión y no del gasto;.....”².

Con la crisis de los ochenta y el surgimiento del modelo neoliberal el Estado reorientó sus funciones para fomentar la desregulación de la economía, y reducir la intervención del sector público. La política social se reformuló, dejó de tener su anterior función integradora y se concentró a impedir un mayor deterioro de la pobreza, para lo cual recurrió a un conjunto de medidas restrictivas orientadas a compensar los efectos negativos del ajuste macroeconómico, sustituyendo el objetivo del desarrollo social por la compensación social; ya que apuntó a impedir que quienes se encontraban en condiciones de pobreza no deterioraran más sus condiciones de vida; se puede ver que es una política de contención. De ahí que los programas sociales implementados por los gobiernos en diversos países del mundo hayan tenido que modificar su contenido o incluso replantearlos a partir de las ideas de inversión social y/o subsidios directos e indirectos, en el primer caso, fomentando la creación de obras de infraestructura, generación de servicios, educación, salud, seguridad personal, comunicaciones, entre otros; en el segundo caso, entregando apoyos económicos a las personas en situación de pobreza.

Es de considerar que con la estrategia del modelo de desarrollo económico neoliberal se amplió el número de actores de la política social como resultado de las movilizaciones y/o luchas sociales como son: asociaciones, grupos, organizaciones comunales y/o barriales, (anteriormente limitado a sindicatos, dependencias gubernamentales, asociaciones privadas de tipo beneficencia) quienes interactúan con organismos como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Cabe mencionar que el mayor número de actores sociales responde a la preocupación por la persistencia y/o aumento de la pobreza que acompaña a la aplicación del modelo neoliberal.

² Carlos Vilas. M., “ *De ambulancias, bomberos y policías: La política social del neoliberalismo (notas para una perspectiva macro)*”, CIIH UNAM, mimeo, México, 1994.

Resulta difícil definir la política social ya que ha evolucionado de manera paralela al Estado, por lo que hay diversas maneras de precisar su significado. A continuación se muestran algunas definiciones de distintos autores:

- Para Carlos Sabino (1991), es el “conjunto de acciones desarrolladas por el Estado, a cualquiera de sus niveles, encaminadas a incrementar el bienestar de la población y a resolver lo que en un momento dado se definan como problemas sociales”³.
- Para Raúl Atria (2005), es el conjunto articulado y temporalizado de acciones, mecanismos e instrumentos, conducidos por un agente público, explícitamente destinados a mejorar la distribución de oportunidades o corregir la distribución de activos a favor de ciertos grupos o categorías sociales⁴.
- Para Guillermo Cabanellas (2003), la política social puede tener dos definiciones, una desde lo práctico esto es “ concepción de planes u aplicación de medidas, por el Estado y otros organismos de eficacia pública, que contribuyen a la eliminación o alivio de los antagonismos sociales e impulsan, a más del urgente remedio de angustiosas necesidades permanentes u ocasionales de índole general, el bienestar material y moral de la sociedad (...) más en especial todavía al de los sectores de menos recursos, con el propósito adicional de fomentar el mejoramiento del nivel de vida (...) y otra desde lo teórico, como el estudio, investigación y propuesta de lo concerniente a la política social como arte o conducción pública y a su aplicación práctica⁵.

Asimismo, también se ha hablado de las formas de su conceptualización. Para Sonia Fleury(1999)⁶ existen cinco formas de conceptualizarla⁷ con sus ventajas y limitaciones cada una de éstas. A saber: finalísticas, dirigidas a las finalidades que debe cumplir la política social; sectoriales, encaminadas a atender sectores específicos; funcionales, relacionadas

³ Carlos A. Sabino, “*Concepciones y tendencias actuales en la Definición de Políticas Sociales*”, Venezuela, Caracas, 1991, p. 1.

⁴ Raúl Atria B., “*Políticas sociales, concepto y diseño*”, en revista de estudios sociales, no. 116, semestre 2, 2005, CPU, p.55

⁵ Guillermo Cabanellas, “*Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*”, Tomo VI, Edit. Heliasta SRL, Buenos Aires Argentina, 2003, pp. 305-306.

⁶ Doctora en Ciencia Política, docente e investigadora de la Escuela Brasileña de Administración Pública y de Empresas de la Fundación Getúlio Vargas. www.ebape.fgv.br/pp/peep .Miembro del Consejo del Desarrollo Económico y Social creado en el Gobierno Lula. (www.cdes.gov.br).

⁷ Para una amplia descripción de estas conceptualizaciones véase el trabajo de Fleury Sonia, “*Políticas Sociales y Ciudadanía*”, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), junio 1999, pp.1-28.

con la función que la política social debe cumplir; operacionales, enfocada a la operación de la política a partir de su caracterización como política pública; relacionales, la política social es resultado de la dinámica relacional de poder en la que intervienen diversos actores provocando que se redefinan sus identidades y estrategias.

A partir de las formas de conceptualización de la política social mencionadas, se pueden delimitar las características que debe tener una política social: 1) Identificación del tipo de beneficiarios a los que se dirigirá, 2) finalidad, se debe establecer el fin de la política; 2) establecimiento de la función que la política deberá cumplir; 3) orientación al cumplimiento de metas determinadas en diversos sectores educativo, salud, vivienda, infraestructura, etc.; 4) generación de acuerdos con diversos actores para la aceptación e instrumentación de la política.

Considerando las definiciones y conceptualizaciones antes descritas actualmente la política social puede definirse en términos generales como: aquella que implica toma de decisiones, no necesariamente del gobierno, sino también de otros actores (privados) e incluso organismos, así como el establecimiento de estrategias e instrumentos con el objeto de alcanzar diversas metas en el ámbito social (educación, salud, alimentación, vivienda, etc) cuyos efectos reflejen equidad en la sociedad coadyuvando al bienestar social.

Cabe mencionar que independientemente de la conceptualización a partir de la cual se le defina, no se debe perder de vista que es política, porque se realiza en el ámbito de los intereses, transacciones, acuerdos y luchas entre las distintas formas organizativas de una sociedad particular; y es social, porque desde su origen y a lo largo de la historia se ha identificado como aquella que debe fortalecer a la sociedad, por lo que debe buscar equilibrios o relaciones más justas entre los diversos sectores sociales que la conforman.

Dependiendo de los gobiernos la política social implica diversos apoyos relacionados con la inversión social, ya que los grupos a los que se destina obtienen beneficios mayores que los que alcanzarían mediante el mercado. Considerando esto, se puede decir también que dicha política conlleva a una forma de discriminación positiva, ya que por medio de ella se busca mejorar el bienestar y la calidad de vida de los grupos y/o individuos que no pueden hacerlo por sí solos.

Al respecto, Clara Jusidman (1996) indica que “la asunción de la pobreza y la desigualdad como expresiones de la problemática social más que como fenómenos circunscritos al plano de los comportamientos, inercias o vicios de los individuos datan de finales del XIX y es cuando se legitima económica y políticamente la intervención sistemática de Estado para enfrentarlas”⁸.

La política social consiste en la redistribución de recursos por el Estado a través de “un conjunto de procedimientos que construyen, regulan y modulan la desigualdad social, al asignar a cada sector determinada responsabilidad en el suministro de recursos de bienestar”⁹, lo anterior debido a que la desigualdad es producto de una construcción histórica-social, a través de la cual se origina una posesión de bienes y medios, situación que se busca modificar a través de la intervención del Estado mediante la política social.

Para el caso de la presente investigación se utilizará el concepto de política social utilizado por el gobierno federal encabezado por Felipe Calderon Hinojosa, mismo que se enmarca en la concepción finalística de la política social de Fleury(1999) y cumple con las características antes señaladas:

“conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos conducentes a la preservación y elevación del bienestar social, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad con la mayor equidad.”¹⁰

En México, a partir de esta definición y del entorno nacional e internacional se han establecido programas sociales, de corte universal y/o focalizado, a fin de otorgar servicios a la comunidad y promover el bienestar social, entre ellos el programa para el Desarrollo Local Microrregiones, mismo que se abordara en los capítulos subsecuentes. Lo anterior en virtud de que la política social se aterriza a través de programas a partir de los cuales se busca atender problemas como pobreza, salud, educación, por citar algunos.

⁸ Jusidman Clara, “La política social en el México Post-revolucionario, Diez hipótesis para investigación”, revista DemoS, no. 009, 1996, p. 13.

⁹ Sánchez Almaza Adolfo, “Política social y gasto público para la superación de la pobreza en México. El caso del Progres-a-Oportunidades”, 2006, TESIUNAM, <http://dgb.unam.mx>

¹⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Glosario de términos más usados en la Administración Pública”, Subsecretaría de Egresos, México 2006, p. 40.

1.1.2. Política social e intervención del Estado

Como se comentó en el apartado anterior la política social esta vinculada al estado en virtud de que éste se ha apoyado de la primera para hacer frente a las desigualdades sociales, caso concreto es la pobreza.

Hasta principios de los años ochenta¹¹ bajo el modelo de sustitución de importaciones se argumentaba que el Estado tenía la obligación de satisfacer las necesidades de los seres humanos: salud, educación, vivienda, etc eliminando aquellos obstáculos que impiden que algunos individuos no gocen o disfruten de éstos, por lo que generó políticas y programas tendientes a garantizar el bienestar social de manera universal a través del gobierno y de sus instituciones.

En dicha década el deterioro social y el empobrecimiento que sufrió América Latina como consecuencia de la crisis, el cambio de estrategia económica y los ajustes, atrajeron el interés por la generación de políticas para el combate a la pobreza y junto con ello el establecimiento de políticas sociales que permitieran contrarrestar los efectos sociales de la década de 1980-1990 y garantizar resultados positivos en la década de 1990-2000.

Con lo anterior surge una revisión crítica de las políticas sociales que se aplicaron en el periodo de la estrategia de sustitución de importaciones, para establecer la naturaleza de las políticas que se debían aplicar.

Instituciones mundiales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, regionales y pensadores latinoamericanos coincidieron en que las políticas sociales que se aplicaron en el periodo de sustitución de importaciones no beneficiaron a los grupos pobres, sino a los sectores medios de la sociedad y especialmente a los grupos ocupacionales vinculados a la industrialización, agrupados en corporaciones o sindicatos. Se consideró también que se aplicaron políticas populistas y paternalistas, que propiciaron la redistribución

¹¹ A partir del cambio del modelo de sustitución de importaciones por el neoliberal, se dio un cambio en la política social ya que pasó de ser universal a focalizada, dirigida a los que se encuentran en situaciones de pobreza extrema.

de bienes y servicios entre grupos populares con la finalidad de originar clientela de apoyo político, sin exigir a cambio compromiso y responsabilidad.

Lo anterior conlleva a la pauperización de las clases trabajadoras, lo que se traduce de acuerdo con Asa Cristina Laurell en la de-presión del salario real y el incremento en el desempleo y subempleo, coadyuvando al aumento de la pobreza. Los bajos salarios, obligan a que los trabajadores acepten laborar más de 48 horas a la semana; en México, para 1978 el 21.8% de los obreros industriales laboraban 49 horas o más a la semana, dato que llegaba a cerca del 30% en las industrias extractivas y de construcción.¹²

De esta manera se tiene que al aumentar el desempleo, los niveles de pobreza se incrementan, llevando consigo entre otras cosas repercusiones en la salud de los individuos que la padecen. Cifras oficiales indican que en 1980 en México sólo 35 por ciento de la población tenía niveles de nutrición aceptables, 19 % presentaba cuadros crónicos de desnutrición; 58% de la población (23 millones de mexicanos mayores de 15 años) no había concluido la escuela primaria y 6 millones carecían en general de instrucción; 45 por ciento de la población total (30 millones de mexicanos) no tenían cobertura médica o asistencial de ningún tipo, y sólo 38 de cada cien viviendas contaba con agua entubada, drenaje y electricidad.

A partir del análisis de las políticas implementadas a ese periodo en América Latina, se plantearon políticas dirigidas especialmente a los pobres, que realmente llegaran a ellos sin caer en el paternalismo, así como también políticas sistemáticas, que conserven los equilibrios globales.

En ese marco, surgen los programas de focalización¹³ de la pobreza promovidos por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional e instrumentados por los gobiernos de la

¹² *Encuesta continua sobre ocupación*, vol. 6, n. 1, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1979.

¹³ Los programas focalizados se caracterizan por que: "1) Se dirigen a los más pobres, 2) corresponsabilizan a los pobres en el combate a la pobreza, se trata de comprometerlos de tal modo que éstos pongan a disposición su trabajo para permitir el funcionamiento de los programas sociales, para la construcción de vivienda, el levantamiento de una nueva carretera, etc., 3) se alejan del paternalismo de las políticas pretéritas, se establecen por acuerdos directos sin mediaciones entre gobernantes y los pobres, sin la presencia de corporaciones y sindicatos que eran las instancias encargadas en el pretérito de tramitar beneficios sociales a cambio de apoyo político." Bertha Lerner, "El debate sobre las políticas sociales y sobre los programas de focalización contra la pobreza como una nueva modalidad de política social, en América Latina: Los debates en política social, desigualdad y pobreza", México 1996, edit. Porrúa, p 94.

región, para compensar los costos del ajuste que propició la estrategia neoliberal y detener el empobrecimiento y para no perder el control social.

En la década de los años noventa, derivado de los resultados poco satisfactorios del combate a la pobreza, pues de acuerdo con la CEPAL para 1999 había 211.4 millones de pobres de los cuales 89.4 vivían en pobreza extrema, se llevó a cabo la cumbre de Copenhague, donde se colocó el tema de la pobreza en la mesa de discusiones, aceptando que su solución era fundamental para alcanzar el desarrollo, y afirmándose que el mercado por sí solo no puede erradicar la pobreza, lograr la equidad, la sustentabilidad y la seguridad humana. Se propuso como alternativa el “desarrollo humano”¹⁴, que implicaba reducir la desigualdad a través de diversas acciones tomando en cuenta a las personas, permitiendo y alentando mecanismos de participación, impulsando la corresponsabilidad en la satisfacción de necesidades y promoviendo la creación de capital humano.¹⁵

Las dimensiones del desarrollo humano como elemento para disminuir la desigualdad se plantearon en los postulados siguientes:

- *Que la función del Estado debía ser la de alentar la participación de la sociedad mediante la descentralización de recursos, programas y acciones.*
- *Que alentar la democracia conlleva a una ciudadanía social, por medio del fomento a todas las posibilidades de gestión social.*
- *Que la equidad debía promover la igualdad de oportunidades entre las personas, sin distinción de género, raza o condición social.*
- *Que la potenciación de las capacidades de las personas, mediante el acceso a la enseñanza, salud y formación conduce a un mejoramiento de sus condiciones de vida, en tanto que amplía sus posibilidades de participación.*
- *Que se requiere de un Estado que persiga como meta el desarrollo humano, que fortalezca y profundice la democracia y que sea capaz de formar equipo con la iniciativa privada y sociedad civil.¹⁶*

¹⁴ Se refiere a los valores humanos imprescindibles para lograr una óptima calidad de vida.

¹⁵ Laura Mota Díaz, “La política Social del gobierno del cambio”, Universidad Autónoma del Estado de México, Centro de Investigación en Ciencias Políticas y Administración Pública, 2002, p.160.

¹⁶ Ídem.

Para el 2000, se llevó a cabo en Nueva York la Cumbre del Milenio. En 2001 se celebró la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y la Intolerancia en Durban. En el 2002 se realizó en Johannesburgo la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sustentable. En dichos encuentros se abordaron temas como: la persistencia de la pobreza extrema; el incremento del desempleo; la migración; el aumento de la violencia y criminalidad.

Lo anterior, refleja los problemas que ha enfrentado la política social, derivado de la forma tradicional de llevarla a cabo y la inminente necesidad de reformular los criterios para su diseño, implementación y evaluación. Las relaciones del estado con el componente social cambian, pues se pasa de un paradigma dominante a uno emergente, esto es, se deja atrás un estado fuertemente centralizado y burocrático, que financiaba la política social enteramente de los recursos fiscales, abanderando el universalismo de ésta, cuya cobertura era de arriba hacia abajo¹⁷ beneficiando principalmente a las clases medias y grupos organizados; de ese modelo se pasa a un Estado que fomenta la descentralización y la participación de otros actores, así como la presentación de proyectos por los interesados en función a su percepción de cómo solucionar problemas sociales, buscando la cofinanciación, ya sea comprometiendo a los beneficiarios a contribuir de alguna u otra forma o cobrando tarifas para la prestación de servicios públicos sociales, buscando en todo momento la universalidad de la satisfacción de las necesidades básicas de las personas.

Como se ha visto la relación del estado con la sociedad ha cambiado, ya que ha pasado de ser omnipotente y omnipresente (además de ser un gran monopolio de la vida pública) a regulador, debido a la participación de diversos actores en la toma de decisiones. El estado continúa poseyendo distintos medios de intervención como el uso legítimo de la fuerza pública, para utilizarla cuando lo considere necesario en función del tipo de problemas que se generen. Para alcanzar los fines de la política social se requiere inevitablemente la presencia de los órganos del estado, esto es de los poderes públicos en la orientación, regulación o desarrollo de esas políticas independientemente de que se fomente la participación de otros actores (privados, ONG's, etc) en la implementación de éstas.

¹⁷ Dicha situación implicaba que se empezara por quienes tenían menos necesidades y más capacidad para defender sus intereses.

En suma, se debe afirmar que el Estado continua presente en la vida pública, sin embargo ya no hace las mismas cosas de antaño, ni de la misma forma.¹⁸ Asimismo y derivado de la transformación del Estado, la concepción de la política social se ha visto en la necesidad de adecuarse a la problemática del entorno a efecto de hacer frente a los retos que en materia de empleo, pobreza, educación, salud entre otros enfrenta.

1.2.- La política social en México

En México se identifican tres periodos de la política social: 1) de la colonia a la revolución; 2) el periodo posrevolucionario; y 3) la aplicación de programas contra la pobreza, a partir de los años setenta¹⁹ y hasta nuestros días, por lo cual ésta se ha desarrollado con múltiples matices, para impulsar la inserción social.

En los periodos de política social mencionados se han aplicado políticas, universales, focalizadas e integrales, por lo que a continuación se indica en que consiste cada una:

- Universal: se generan mecanismos a fin de que la población obtenga los medios que le permitan aumentar su calidad de vida, así como formar recursos humanos para el desarrollo y la cohesión social.
- Focalizada²⁰: esta política social es un instrumento a partir del cual se asignan recursos (subsidios) a la población con mayores carencias, para que ésta acceda a los servicios y garantías sociales.
- Integral: implica dos dimensiones 1) la existencia de una adecuada integración de instrumentos, así como una relación explícita con la política económica y 2) conjunción de diversos beneficios sociales(educación, salud, vivienda, etc.).

¹⁸ Se trata ahora de que el Estado sólo sea parcialmente el responsable del financiamiento de los programas, ejerza actividades de promoción y realice algunas funciones de ejecución de los programas, entre otras.

¹⁹ Luis Alfredo Sánchez Idefonso, *“La Administración Pública y los Programas de Combate a la Pobreza en México: 1989-2005. Análisis de tres estrategias”*, Tesis para obtener el grado de Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos, México, UNAM, FCPyS, mayo 2006, p. 59.

²⁰ Se considera que los programas focalizados son útiles y necesarios cuando las personas y/o familias no están cubiertas por los esquemas de protección y seguridad social o cuando la pobreza esta concentrada en ciertos grupos de la población o en ciertos espacios geográficos.

Por otro lado es importante resaltar que el tipo de política social aplicada en México en cada etapa de las que a continuación se abordarán, responde a los cambios en el entorno a nivel nacional e internacional:

➤ **Antes de la revolución (1812-1900)**

En la época colonial no existía una política social propiamente dicha, pues la atención de la población pobre se hacía desde la perspectiva de la beneficencia o caridad, misma que estaba en manos principalmente de la Iglesia y en menor medida de los particulares. Así, se crearon hospitales, hospicios, asilos, colegios.²¹

En el siglo XIX, como resultado de los cambios en la estructura y organización del mundo, los demócratas españoles hispanos crearon en 1812 las Cortes Constituyentes de Cádiz, dando inicio a una nueva etapa en España que trajo consigo luchas contra el absolutismo y el clero por parte de intelectuales y liberales.

Lo anterior provoca que la Iglesia deje de influir en la fundación y funcionamiento de obras de beneficencia, ya que a partir de ese momento dichas actividades pasaron a ser administradas por ayuntamientos e instituciones privadas.

Así, la noción de beneficencia otorgada principalmente por agentes privados se transforma en un servicio público proporcionada por la administración civil. El patrón religioso con el que solía identificarse la caridad, se sustituyó por una concepción laica y científica.

Los gobiernos como los de Benito Juárez y Porfirio Díaz realizaron durante sus gestiones diversas políticas relacionadas con la ayuda caritativa. En el caso del primero, entre las políticas lanzadas resaltan: 1) Los expósitos prohijados dejarían de tener condición de sirvientes, otorgándoles la de hijos con iguales garantías que las de los hijos legítimos, respetando el Código Civil; 2) Introdujo, en las casas de beneficencia, la enseñanza de algunos oficios (relojería, encuadernación y fotografía); 3) Autorizó la fundación de la

²¹ Para ahondar más sobre el tema, véase el trabajo de Verónica Ofelia Villarespe Reyes, "*La solidaridad: Beneficencia y Programas. Pasado y presente del tratamiento de la pobreza en México*", México, Porrúa, 2001, pp.7-71.

Lotería, para que el 15% de sus ingresos fuera aplicado a la Casa de Cuna; 4) Estableció un hospital de maternidad e infancia, que luego desapareció por circunstancias adversas propiciadas por la Intervención francesa, y por la oposición del clero, aunque la idea fue aprovechada por el emperador Maximiliano de Habsburgo creando éste la Casa de Maternidad (el Hospital de San Carlos), contigua al Hospicio de los Pobres; 5) Secularizó la beneficencia, iniciando la centralización de los servicios de socorro y su control por parte del Estado²².

En cuanto a Porfirio Díaz, durante su administración la beneficencia sufrió cambios administrativos por una reorganización, expidiendo una circular el 23 de enero de 1877, a partir de la cual los establecimientos hospitalarios, de asistencia social y de corrección, que estaban a cargo del Ayuntamiento desde 1862, y los que posteriormente se fundaran serían administrados por una junta denominada Dirección General de Beneficencia Pública, dependiente del entonces Ministerio de Gobernación. Posteriormente, en 1879, la Dirección de Beneficencia Pública sustituye a la Dirección de Fondos creada en 1861. Y hasta 1881 que, por el Reglamento de Beneficencia Pública, los organismos de caridad forman parte integrante del gobierno, en particular de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de Gobernación²³. En 1905 se inauguró el Hospicio de Niños del Hospital General

Lo anterior, permite observar en esta etapa de la política social la presencia de un modelo de asistencia social, mediante el cual el Estado asume la responsabilidad marginal de otorgar a los pobres beneficios de asistencia social, mediante un sistema restringido, así como la implementación de medidas de control estrictas.

➤ **Política social posrevolucionaria (1917-1970)**

Los orígenes de la política social contemporánea se remontan al México posrevolucionario. Con el régimen surgido de la revolución mexicana se buscó desarmar a los enemigos, controlar al ejército y organizar al país para dar fin a dictaduras

²² Para mayor ahondamiento ver Verónica Villarespe Reyes 2001, op. cit. supra, nota 21, pp. 25-26.

²³ Idem.

promoviendo la modernización económica y garantizando la seguridad en todo el territorio.²⁴

La política social se nutrió de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, producto del movimiento revolucionario, específicamente en sus artículos 3^o²⁵, 4^o²⁶, 27^o²⁷ y 123^o²⁸, ya que en ellos se plasmaron derechos sociales que debían ser otorgados por el gobierno: educación, vivienda y salud, derecho a la tierra, así como al trabajo y a la seguridad social.

Con el establecimiento de dichos derechos, el estado reconoció que la política social era su obligación, por lo que los primeros gobiernos posrevolucionarios ofrecieron educación pública, protegieron al trabajador e invirtieron en infraestructura. De esa manera buscaron atender las demandas de bienestar de la población, pues consideraron que estaban en deuda con quienes los llevaron al triunfo.

Bajo la presidencia de Lázaro Cárdenas el concepto de beneficencia fue sustituido por el de asistencia, indicando con ello que las obligaciones del estado eran “promover y regular las acciones relativas a la salud y el proporcionar auxilio médico y social a la población”²⁹. En 1924 fue decretado que los productos del impuesto sobre el premio y aproximaciones de la lotería se destinaran a la beneficencia, facultándose a la Secretaría de Salud la aplicación de los fondos de la Lotería Nacional y los Pronósticos Deportivos. Para 1937 se crea la Secretaría de Asistencia Pública que fusionó la beneficencia pública y privada del Distrito Federal con el Departamento Autónomo de Asistencia Social Infantil.

²⁴ En ese periodo se consideró que no existía otra institución que el propio estado nacional como aquel ente capaz de asegurar el control y el consenso social requeridos para que se dieran los cambios pertinentes pacíficamente. El nuevo pacto, implicaba la posibilidad de un acceso a un mejor nivel de vida de la población.

²⁵ Dicho artículo constitucional indica que la educación preescolar, primaria y secundaria debe ser obligatoria, gratuita, y laica, es decir, ajena a cualquier doctrina religiosa, con lo cual se garantiza la libertad de cultos en todo el territorio nacional. Este artículo de 1920 hasta el 2009 se había modificado en 6 ocasiones.

²⁶ Se refiere a la igualdad del hombre y la mujer ante la ley, asimismo a que toda persona tiene derecho a la protección de la salud, así como a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. Este artículo de 1920 hasta el 2009 se había modificado en 8 ocasiones.

²⁷ Hace referencia a la propiedad de la tierra. En él se declara que las riquezas del suelo, el subsuelo, las aguas y mares de México pertenecen a la nación, y sólo el gobierno puede ceder a particulares el derecho de propiedad de la tierra y de la explotación del subsuelo, así como expropiarlas cuando lo considere necesario. Este artículo hizo posible controlar la actividad de las compañías mineras y petroleras, así como el reparto de la tierra de las grandes haciendas entre los campesinos. Dicho artículo de 1920 hasta el 2009 ha sufrido 14 modificaciones.

²⁸ Con la promulgación de dicho artículo se protege a los trabajadores, a quienes se estableció una jornada máxima de 8 horas por día con derecho a un día de descanso obligatorio a la semana. Se prohibió que las mujeres y niños laboraran en actividades inapropiadas para su sexo y edad y se reconoció la libertad de formar sindicatos de trabajadores para proteger sus derechos dentro de los centros laborales, así como el derecho a huelga para exigir mejores condiciones laborales y resolver conflictos internos. Este artículo de 1920 hasta el 2009 se había modificado en 21 ocasiones.

²⁹ Verónica Villarespe Reyes 2001, op. cit. supra, nota 21, p.32.

En la década de los cuarentas se comienzan a crear instituciones orientadas al cumplimiento de los derechos sociales, para garantizar el acceso de la población a los bienes y servicios. Uno de los antecedentes institucionales es el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), creado en 1943, organismo gestor de la seguridad social de los trabajadores asalariados del sector formal de la economía. Con la creación de dicho Instituto, aunado al auge de la industrialización, se consideró que se podría incorporar a la población económicamente activa al trabajo asalariado, de manera que el IMSS cubriría paulatinamente la demanda de toda la población,³⁰ situación que no sucedió, en parte porque no había correspondencia entre el crecimiento de la población y el trabajo asalariado. Además no se debe olvidar que una economía no se conforma solamente con trabajadores asalariados y patrones sino también de personas que se ocupan por su cuenta (profesionistas, comerciantes, prestadores de servicios, por citar algunos) quienes no están obligadas por la ley del IMSS. De acuerdo con Martha Schteingart (1999) entre 1944 y 1946 se incorporaron 246,537 trabajadores, en 1958 ascendió a 899,504 y en 1965 eran 2'191,160 trabajadores.

Otro antecedente institucional son el ISSSTE creado en 1960 para el beneficio de los trabajadores estatales; el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit); el Fondo para la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado (Fovissste) y el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular (Indeco), este último dirigido a los sectores de población que carecían de seguridad social.

³⁰ El objetivo no se ha cumplido hasta la fecha, muestra de esto es que el gobierno de Vicente Fox Quesada implementó el "Seguro Popular", como una opción de aseguramiento público en materia de salud para todos aquellos que por su condición laboral y socioeconómica No son derechohabientes de las instituciones de seguridad social. Dicho seguro consiste en: 1) Otorgar un paquete explícito de intervenciones y sus medicamentos asociados, que responden al perfil epidemiológico y a la demanda de los servicios y necesidades de salud; fomentar la atención oportuna de la salud de las familias mexicanas, evitando la postergación y consecuente agravamiento de enfermedades por motivos económicos; fortalecer el sistema público de la salud para reducir la brecha entre familias derechohabientes de la seguridad social y las que no tienen esta prestación en materia de salud; contribuir a superar inequidades y rezagos en la distribución del gasto entre entidades federativas con diferentes niveles de desarrollo en materia de salud; reducir el gasto de bolsillo de las familias afiliadas.

Con la aparición de la seguridad social en el país, inicialmente para los trabajadores del Estado y luego con el nacimiento del IMSS se buscó proteger a un grupo estratégico que después se volvió privilegiado, no obstante la política social continuo siendo asistencialista.

Entre 1940 y 1970 el Estado promovió el abatimiento de rezagos económicos y sociales, induciendo el proceso de industrialización y el crecimiento económico. Esta etapa es conocida como el milagro mexicano – desarrollo estabilizador pues a partir de 1948, el Producto Nacional Bruto (PIB), creció a una tasa del 6%, por su parte la producción manufacturera creció al 8% anual.

Las características de la política social durante ese periodo fueron de carácter general (universal) para la población rural y urbana. La reforma agraria y la fijación de precios de los productos básicos, fueron políticas dirigidas al medio rural mientras que el respeto de los derechos laborales, mantenimiento de los salarios mínimos y el fomento de la seguridad social se orientaron a la población urbana.

No obstante lo anterior, el énfasis en la industrialización marginó al campo, lo que trajo como consecuencia el empobrecimiento de su población, lo que a su vez impulsó la emigración³¹ a las ciudades en busca de oportunidades de empleo y una mejora en su calidad de vida. Sin embargo, a medida que los empleos fueron disminuyendo incluso en las ciudades, se generaron cinturones de pobreza alrededor de los centros urbanos.

Es de resaltar que en ese periodo se dieron las primeras manifestaciones de la crisis del modelo económico a través de movimientos sociales como fueron el de los ferrocarrileros en 1959, de los médicos en 1964 y el movimiento estudiantil de 1968, lo que obligó al gobierno a implementar acciones a partir de las cuales se redistribuyeran los ingresos y se ampliara la cobertura de los servicios sociales eficientemente.

En esta etapa de la política social se observa un Estado de Bienestar que operaba abanderando las ideas de solidaridad, responsabilidad colectiva, igualdad, universalismo;

³¹ Se considera que las altas tasas de crecimiento económico, favorecidas por el modelo de sustitución de importaciones permitieron absorber la mano de obra en la década de los sesenta y setenta hacia la Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara.

fomentando la participación de los grupos mediante esquemas corporativos. La política social fue universal, abierta y dirigida a todos, considerando los propósitos de integración social e igualdad. No obstante el acceso a los bienes y servicios sociales era desigual en función de diversos factores que iban desde el lugar de residencia de los beneficiarios hasta la disponibilidad de recursos de éstos, derivado de los costos de transacción para ser beneficiario.

Desde este periodo la política social y la seguridad social se politizaron ya que respondían a propósitos del partido en el poder, fomentando así un aparato de asistencia social, que otorgaba privilegios y concesiones a grupos estratégicos, a través de organizaciones como la CROC, CROM, la CNC, etc. Adicionalmente, en dicho periodo la política social fue instrumentada verticalmente, esto es de arriba hacia abajo, atendiendo a las presiones y compromisos adquiridos con las corporaciones y sectores específicos de la población, lo que traía como consecuencia que los beneficios no siempre llegaran a los más necesitados.

➤ **Periodo de Aplicación de Programas contra la Pobreza (1970- a la fecha)**

Derivado del aumento de pobreza y desigualdad como parte de los efectos del modelo de sustitución de importaciones durante los sexenios de Luis Echeverría y José López Portillo se da un cambio en el modelo económico aumentando la intervención estatal, incrementándose la inversión a los recursos destinados al campo, aumentó el crédito, así como el apoyo al campo y a la industria, asimismo se apostó al desarrollo del país a través de la exportación de petróleo y sus derivados, sin embargo la excesiva dependencia de éste provocó, déficit fiscal y sobrevaluación del peso, lo que originó desequilibrio de la balanza de pagos. No obstante lo anterior, la política social fue encaminada a mejorar la distribución del ingreso, creando empleos y aplicando subsidios de manera generalizada.

A partir de los setentas se comienzan a implementar programas específicos orientados principalmente al sector rural derivado del deterioro que presentaba éste, por lo que surgieron programas e instituciones como: el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER); el Plan Nacional para Zonas Deprimidas y Grupos Marginados

(COPLAMAR), el Sistema Alimentario Mexicano (SAM)³², el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT); el Fondo Nacional para el consumo de los trabajadores (FONACOT) y el Programa Nacional de Solidaridad Social del IMSS.

En los años ochenta, la política social entró en paréntesis por la crisis del modelo de sustitución de importaciones y por el cambio estructural en la economía, dando paso al modelo neoliberal fundamentado en posiciones filosóficas del liberalismo igualitario y del libertario. Ese nuevo modelo abanderó la instrumentación de programas focalizados a través de los cuales el Estado reduce las responsabilidades que tenía al respecto, convirtiéndose en responsable parcial del financiamiento, diversificándose hacia fuentes internacionales y privadas, pues se reconoce que las funciones de la política social pueden ser cubiertas por otros actores³³.

En el periodo 1982-1988 se realizaron cambios normativos³⁴ y administrativos³⁵ en el ejercicio del gasto, pero no tuvieron impacto en la política social porque no se acompañaron de reformas institucionales. Lo anterior, debido a que en ese periodo se consideró que la desigualdad no sólo surgía a consecuencia de cuestiones económicas, sino también políticas y sociales. Ante la estrechez del presupuesto público, comprometido con la deuda externa por la crisis del petróleo, se comenzó a plantear la necesidad de mayor eficiencia del gasto público³⁶.

Durante la administración de Salinas de Gortari, la política social experimentó tres cambios³⁷:

- ✓ Se colocó como centro y eje de la acción pública; aumentó el gasto público de ese sexenio, pasando de 21 a 55% del presupuesto del gasto federal;

³² Los objetivos de este programa fueron alcanzar la autosuficiencia en granos básicos, subsidiar el consumo de alimentos de los campesinos pobres, sobre todo maíz, frijol, arroz y aceites comestibles y extender la agricultura hacia las zonas marginadas del país. Para mayor información véase Concepción Ceja Mena, "La política social mexicana de cara a la pobreza", en revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, Vol. II, Núm. 176, 1 de noviembre de 2004.

³³ Como organizaciones no gubernamentales, privados.

³⁴ Estos cambios se refieren al reconocimiento del derecho a la salud y a la vivienda en la Constitución.

³⁵ Se realizó un proceso de desconcentración por medio de los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) con los estados, por lo que los recursos destinados a áreas como salud, educación, entre otros eran manejados por autoridades estatales y por delegados de la desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto.

³⁶ Se buscaba establecer la manera de gastar el dinero de la federación de forma eficiente para la solución del problema de la pobreza.

³⁷ Concepción Ceja Mena, op.cit. supra, nota 32, pp. 17-19, www.ub.es/geocrit/sn/sn-176.htm, 11/02/08.

- ✓ Se adoptó como objetivo principal el acceso de toda la población a servicios mínimos, lo que podía satisfacer en diversas modalidades y con la participación de actores sociales y privados;
- ✓ La población se vuelve corresponsable de la política social, a través de una mayor participación.

En el discurso oficial de dicha administración aparece la pobreza como un elemento central³⁸. El enfoque de la política social sufrió cambios al reconocer que la excesiva intervención estatal no garantizó la atención eficiente de la pobreza. Se comienza a hablar de la erradicación de la pobreza extrema y con ello a la generación de políticas focalizadas³⁹ dirigidas a los pobres que no pueden satisfacer necesidades consideradas como básicas.

En ese tenor, la política social salinista se basó en la puesta en marcha de programas sociales, siendo el más importante de dicha gestión, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)⁴⁰. “Bajo este programa se consideró a la pobreza como la falta de oportunidades de superación personal y familiar condicionada por niveles de educación, salud, alimentación bajos debido a la carencia de ingresos suficientes y por la escasa infraestructura y oportunidades a nivel local”⁴¹.

La crisis de 1994 provocó más empobrecimiento, lo que obligó a que el gobierno encabezado por Ernesto Zedillo Ponce de León desarrollara una política social dirigida a atender las necesidades básicas de la población, para mejorar su nivel de vida. Las líneas de desarrollo en política social instrumentadas por el estado mexicano en ese periodo fueron:

³⁸ Ya en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se establecieron tres líneas estratégicas para la consolidación del “cambio estructural” de la economía.

³⁹ Se debe resaltar que desde 1982, y con mayor énfasis desde 1988, las políticas aplicadas en años anteriores difieren de las actuales sobre todo por la importancia que se ha dado a los programas focalizados.

⁴⁰ Se considera que por las características de este programa, sus objetivos y su método rompió con los objetivos tradicionales de la política social, su mayor innovación se encuentra en su instrumentación, aunque no logró superar algunos vicios de la instrumentación de la política social en México.

⁴¹ Sofía Elena Rubí Meza Hernández, “La política social para la superación de la pobreza en México: el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2002-2004”, Tesis para obtener el grado de Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Públicas, México, UNAM, FCPyS, agosto 2005, p. 49.

Políticas asistenciales; política de formación de capital humano; políticas de formación de capital familiar, políticas de desarrollo de infraestructura social básica, políticas de impulso al desarrollo productivo; política de desarrollo de infraestructura básica; políticas de desarrollo de canales de comercialización, cadenas productivas y programas de capacitación; políticas de desarrollo regional; políticas de promoción de la participación ciudadana en el desarrollo social,

La implementación de esa política fue complicada, pues el país continuaba arrastrando la deuda externa y por ende sus diversos compromisos con organismos internacionales de financiamiento (FMI y el Banco Mundial), los cuales han intervenido sobre acciones que repercuten en el desarrollo y bienestar de los mexicanos.

En ese periodo la política social continuó teniendo como principal objetivo la erradicación de la pobreza. Los ejes de ésta fueron: la descentralización a estados y municipios bajo el “nuevo federalismo” y una mayor focalización a fin de dirigirla a la población más pobre.

Así, en 1997 surgió el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)⁴² dirigido a los mexicanos que se encontraban en situación de pobreza extrema. Sin embargo las cifras de pobreza continuaron creciendo. Algunos de los objetivos del programa eran:

- ✓ Mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias, particularmente de los niños y de su madres;
- ✓ Integrar acciones de educación y salud para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por enfermedades o desnutrición de niños y jóvenes, ni porque se vean en la necesidad de realizar labores que dificulten su asistencia escolar;
- ✓ Inducir la responsabilidad y la participación activa de los padres y de los integrantes de las familias, para mejorar su salud, alimentación y educación.

En la administración de Vicente Fox se habló de un enfoque integral de las políticas para erradicar la pobreza. En ese sentido la política social se dirigió a la creación de programas dirigidos a reducir la pobreza extrema, generar igualdad de oportunidades,

⁴² Véase Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000, Gobierno de la República.

fortalecer el tejido social por medio del fomento a la participación y el desarrollo comunitario. Los objetivos de la política social⁴³ de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 fueron:

- 1) Mejorar los niveles de educación y bienestar de la población;
- 2) Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva;
- 3) Fortalecer el capital social y la cohesión social;
- 4) Lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza;
- 5) Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades;
- 5) Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza de la población en las instituciones.

Dicha administración dio continuidad a las políticas de focalización, así entre los programas implementados destacan: Oportunidades (continuación del PROGRESA), el programa para el Desarrollo Local Microrregiones, estudio de caso de la presente investigación.

La política social bajo esa administración siguió dos vías paralelas: por un lado, se dirigía a la implementación de programas para ampliar las capacidades humanas y por el otro, a programas para aumentar las oportunidades de producción y empleo.

En resumen, las etapas por las que ha transitado la política social obedecieron al entorno que caracterizó al gobierno mexicano, por lo que ha pasado de ser universal a focalizada e incluso su población objetivo ha cambiado: después del movimiento revolucionario se dirigió a la población campesina; cuando se adoptó el modelo de sustitución de importaciones y hasta los años setenta sus acciones se dirigieron hacia la población asalariada industrial, así como a la de los sectores de servicios formales, mientras que a partir de los años ochenta y hasta nuestros días se ha enfocado al combate de la pobreza y la pobreza extrema a través de la focalización la cual, de acuerdo con organismos internacionales, ofrece la posibilidad de utilizar recursos escasos, racionalizando de esta manera el gasto social.

⁴³ Véase Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, Gobierno de la República.

Aunado a lo anterior, también se ha observado el cambio de los roles del Estado y del Mercado en el ámbito social, ya que se ha pasado del discurso tradicional en el que se asociaba a la política social con la justicia social por el de equidad social.

No obstante, los niveles de pobreza han continuado en aumento, razón por la cual es menester la aplicación de evaluaciones a los programas sociales puestos en marcha por el gobierno, a fin de conocer si éstos cumplen con el objetivo para el que fueron creados o sólo son una forma de justificar recursos.

1.3.- Política social y programas sociales

Como se vio en el apartado anterior, la política social en México y en el mundo se ha vinculado al estado por las etapas históricas que lo refieren, por tal situación se ha tangibilizado a través de programas sociales, a fin de otorgar servicios como educación, salud, vivienda e infraestructura, entre otros.

La política social que aplican los gobiernos esta en función del entorno, así como también de las necesidades y/o asuntos que consideran prioritarias y que a su vez están en la agenda de gobierno, en ese orden de ideas y partiendo de que la política social para llevarse a cabo requiere de instrumentos para su concretización o sea, de programas que se dirijan a los destinatarios que se hayan elegido dependiendo del problema que se pretenda abordar (salud, educación, empleo, etc.) Los programas sociales aún y cuando en la actualidad hay una participación más activa de la sociedad civil, para la atención de los mismos, son elaborados por los gobiernos con base en las líneas de acción de sus Planes Nacionales de Desarrollo, además de que son producto de una planeación previa de las instancias encargadas de dicha actividad.

Considerando lo anterior, la planeación es un elemento primordial en el quehacer de la vida pública. A través de ésta el Gobierno define cómo y con qué deberá abordar los problemas económicos, políticos, sociales y culturales que aquejan a la ciudadanía.

La planeación ha sido abordada y definida por varios autores. Es de utilidad para el presente trabajo mencionar algunas de estas definiciones. Para Agustín Reyes Ponce (1995)⁴⁴ “consiste en fijar el curso concreto de acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo y las determinaciones de tiempo y de números necesarias para su realización”.

Para Ignacio Pichardo Pagaza (1984)⁴⁵ es “una función de la administración pública que consiste en identificar los objetivos generales de una institución o de un conjunto de instituciones a corto, mediano y largo plazo; ordenarlos de acuerdo a prioridades; establecer el marco normativo dentro del cual se desenvuelven las acciones de la institución y dar las bases para poder realizar otras funciones generales de la administración: la programación, el financiamiento, la administración de personal, el control y evaluación de resultados”.

De acuerdo con Narciso Sánchez Gómez (1998)⁴⁶, de la Universidad Nacional Autónoma de México, “es el análisis y la selección de alternativas para el logro de un resultado o de un objetivo específico a través de la aplicación de los mejores métodos. Hablar de planeación de la administración pública, significa realizar una labor inteligente, reflexiva y congruente con las aspiraciones, demandas y necesidades de la población, para que el resultado del quehacer político sea válido, eficaz y útil en el logro del bienestar social”.

En el caso mexicano la planeación Nacional del Desarrollo está a cargo del Ejecutivo Federal, por lo que éste debe elaborar un Plan y remitirlo al Congreso de la Unión para su examen y opinión, el cual realizara las observaciones a que haya lugar durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan. Cabe mencionar que cada año cuando el presidente informa al Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública debe indicar las decisiones tomadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales, por lo que debe remitir un informe a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión durante el mes de marzo de cada año en el que se especifiquen las acciones y los resultados de la ejecución del Plan y los programas

⁴⁴ Agustín Reyes Ponce, “Administración de Empresas; teoría y práctica”, Ed. Limusa, México, 1995, p. 165.

⁴⁵ Ignacio Pichardo Pagaza, “Introducción a la Administración Pública en México”, Tomo II, Ed. INAP, México 1984, p.16.

⁴⁶ Narciso Sánchez Gómez, “Derecho Administrativo”, Ed. Porrúa, México 1998, p.220.

sectoriales. Es importante resaltar que en términos normativos el elemento que regula e indica como deberá ser la planeación es la “Ley de Planeación”⁴⁷.

Dicha ley en su artículo 2, precisa que la planeación se debe llevar a cabo como un medio para el desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y debe encaminarse a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, en su artículo 3 indica lo que se entiende por Planeación Nacional de Desarrollo, la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país.

A través de la planeación se establecen objetivos, metas, estrategias y prioridades, se otorgan recursos, se establecen responsabilidades, se coordinan acciones, así como tiempos de ejecución. Como se mencionó líneas arriba, la planeación es responsabilidad del ejecutivo federal la cual se tangibiliza en el Plan Nacional de Desarrollo en el cual las metas a alcanzar tienen una duración sexenal. Cada presidente a partir de la toma de posesión correspondiente cuenta con seis meses para elaborar, aprobar y publicar dicho Plan.

El Plan Nacional de Desarrollo es el documento rector del gobierno en términos de planeación, ya que “precisa los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país; contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución; establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática”⁴⁸.

⁴⁷ Ley de Planeación, “Diario Oficial de la Federación”, última reforma 13-06-2003.

⁴⁸ *Ibíd.*, p. 7.

Por su parte, las dependencias de la administración pública centralizada deben planear y conducir sus actividades en estricto apego a los objetivos y prioridades plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo. En ese tenor, las dependencias elaboran sus programas nacionales para posteriormente establecer líneas de acción e implementar programas sectoriales dirigidos a la ciudadanía. Tal es el caso del Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), a través del cual dicha dependencia establece los ejes rectores de la política social y con base en éstos, implementa estrategias y programas sociales para alcanzar los objetivos planteados en el Programa Nacional de Desarrollo Social y consecuentemente en el Plan Nacional de Desarrollo. Por lo anterior, la política social se atiende a través de programas sociales como lo es el Programa para el Desarrollo Local Microrregiones objeto de la presente investigación, a fin de lograr las metas y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

Los programas de la naturaleza de que se trate, además de ser elaborados en apego a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, su vigencia, de acuerdo con el artículo 22 de la Ley de Planeación, no debe exceder el periodo de la gestión gubernamental en que se aprueben⁴⁹. Adicionalmente, para la ejecución del plan y de los programas se elaboran programas anuales, mismos que contienen las actividades que se realizarán durante un año a efecto de dar cumplimiento a las líneas de acción que se indiquen en el Plan Nacional.

Expuesto lo anterior y considerando que la política social se concreta mediante la implementación de programas, es menester que a éstos se les de el seguimiento correspondiente, para lo cual la evaluación tiene un papel muy importante al respecto, como se expone en el capítulo siguiente.

Recapitulando, desde su origen hasta nuestros días la política social y el estado están vinculados en mayor o menor medida dependiendo de la situación que impere en el entorno mundial, así bajo el modelo de sustitución de importaciones la política social se consideraba como responsabilidad exclusiva del estado, sin embargo, con la crisis de dicho modelo se

⁴⁹ Es conveniente indicar que se observan inconsistencias en la vigencia de los programas, ya que de acuerdo con lo indicado en dicho artículo de la Ley de planeación, la vigencia de éstos no debe exceder el periodo de la gestión gubernamental en que se aprueben, situación que habría que analizar ya que para el caso del microrregiones, éste comenzó a operar en la gestión de Vicente Fox y continua vigente en el Gobierno de Felipe Calderón.

replanteó el papel que debía tener, en virtud de que aparecieron nuevos actores que exigieron participar en la ejecución de la misma.

En el caso mexicano se identifican tres periodos en la aplicación de la política social: de la colonia a la revolución; el periodo posrevolucionario; y la aplicación de programas contra la pobreza, a partir de los años setentas y hasta nuestros días. Asimismo en cada periodo ha tenido características específicas: antes de la revolución mexicana era de asistencia social; con los regimenes posrevolucionarios, fue vertical ya que atendió los compromisos adquiridos con corporaciones y/o sectores determinados; para los setentas opera mediante programas específicos encaminados a combatir la pobreza.

2.-LA EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

El presente capítulo tiene como finalidad examinar la importancia de la Evaluación en los programas sociales, por lo cual se abordan algunas definiciones, tipos y metodologías de ésta, para posteriormente aterrizar en el papel de la evaluación de los programas sociales en el caso mexicano.

2.1.Genealogía e importancia de la Evaluación a los Programas Sociales

La evaluación se consolidó durante el auge del Estado de Bienestar¹, como un instrumento para determinar la validez de las políticas sociales de los gobiernos. De acuerdo con Leonardo Solarte Pazos, ésta ha evolucionado junto con el Estado²; a partir de la reducción del Estado, la reorientación al mercado y el auge de las escuelas gerencialistas de la administración pública, la evaluación se deja de concentrar en la reforma de la sociedad y pasa a ser un mecanismo de reforma del Estado, buscando aumentar la eficiencia de éste.

Así, surgieron corrientes teóricas en Europa y Estados Unidos que orientan la evaluación a diversos usos como decisión pública, mejoramiento de la gestión, aprendizaje social y fomento a la democracia.³

En lo que se refiere a América Latina, se considera que la aplicación de la evaluación en los años 50 y 60 fue mínima, mientras que en los años setenta su uso aumentó considerablemente ya que se utilizó para evaluar programas de desarrollo. Cabe mencionar que en ese periodo fue promovida por organismos multilaterales y ONG's internacionales. En los años noventa se realizaron intentos para desarrollar sistemas nacionales de planificación y evaluación en varios países,⁴ en algunos con mayor éxito que en otros, por lo que a partir de esa época, y a la fecha, la evaluación es indispensable en los programas sociales.

¹ Leonardo Solarte Pasos, "La evaluación de programas sociales en el Estado de Bienestar", VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8/10/2002, p.11.

² La evaluación ha evolucionado desde la posguerra, en Europa con el Estado de Bienestar Liberal y en Estados Unidos, como un instrumento para diseñar las reformas sociales.

³ Leonardo Solarte Pasos, op. cit. supra, nota 50, p.2.

⁴ Algunos de los países son Bolivia con el SISPLAN, México con el modelo de la Secretaría de Desarrollo Social, etc.

La evaluación a los programas sociales se ha convertido en un tema central abordado por los gobiernos principalmente por tres razones: 1) el desarrollo y progreso social no han aminorado los problemas de pobreza, desigualdad, exclusión; todo lo contrario, se han agudizado cada vez más; 2) aún cuando hay innovaciones institucionales, programáticas y estructurales en la administración pública las medidas implementadas no han arrojado los resultados esperados y 3) se actúa en un marco de escasez de recursos, de ahí que se apunta al uso racional y eficiente de éstos en la actividad gubernamental.

A partir de lo anterior y con el objeto de utilizar de la mejor manera los recursos públicos, así como para hacer frente a problemas de pobreza, exclusión y desigualdad, el gobierno ha impulsado la evaluación de las políticas gubernamentales, entre ellas los programas sociales a fin de que dicho instrumento permita contar con políticas y/o programas eficaces y eficientes.

2.2. Concepto, tipos, metodologías y métodos de la Evaluación

➤ Concepto:

Derivado de la importancia de la evaluación de los programas sociales en los últimos años, ha sido estudiada por organismos internacionales y especialistas en el tema, por lo que a continuación se dan a conocer algunas definiciones de la misma. Cabe mencionar que no es una revisión exhaustiva, sólo se pretende conocer cómo es percibida por los estudiosos del tema, así como por algunas instituciones:

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) define a la evaluación de proyectos y programas, “como el procedimiento mediante el cual verificamos la eficiencia y la eficacia en la ejecución de un proceso mediante la identificación de sus logros y debilidades”⁵.

Para Judith Wilde y Suzanne Sockey (1995) es un examen riguroso, detallado y cuidadoso que se aplica a un programa social con la intención primaria de conocerlo,

⁵ www.iadb.org/cont/evo/spbook.evaii.htm,

aprender de él, con la segunda intención de describir y analizar sus procesos, para por último convertirlo en un programa óptimo.⁶

Según María José Aguilar y Ezequiel Ander-Egg (1994)⁷ es una forma de investigación social aplicada, sistemática, planificada y dirigida; encaminada a identificar, obtener y proporcionar de manera válida y fiable, datos e información suficiente y relevante, en que apoyar un juicio acerca del mérito y el valor de los diferentes componentes de un programa (en las fases de diagnóstico, programación y ejecución), o de un conjunto de actividades específicas que se realizan, han realizado o realizarán, con el propósito de producir efectos y resultados concretos; comprobando la extensión y el grado en que dichos logros se han dado, de forma tal que sirva de base o guía para una toma de decisiones racional e inteligente entre cursos de acción, o para solucionar problemas y promover el conocimiento y la comprensión de los factores asociados al éxito o al fracaso de sus resultados”.

Ernesto Cohen y Rolando Franco (1989)⁸ en su obra *Evaluación de Programas Sociales Masivos*, definen a la evaluación de programas sociales como aquella que se centra en medir tanto el impacto, es decir, los cambios experimentados por la población objetivo a causa del programa, como la eficiencia con que se le ha implementado.

Rocío Fernández Ballesteros (1996), indica que es el conjunto ordenado y sistemático de procedimientos que permiten establecer un juicio u opinión sobre el mérito o valor de un programa para tomar decisiones sobre él que apunten a su mejoramiento.⁹

Finalmente, Guillermo Briones (2006)¹⁰, en su libro *Evaluación de Programas Sociales* refiere que es un tipo de investigación que analiza la estructura, el funcionamiento y los resultados de un programa con el fin de proporcionar información de la cual se

⁶ Wilde y Sockey, *Manual de Evaluación*, Fondo Editorial de la Universidad de Albuquerque, Nuevo México, 1995, Estados Unidos.

⁷ María José Aguilar Ibañez y Ezequiel Ander-Egg, *Evaluación de servicios y programas sociales*, edit. Lumen, 1994, Buenos Aires, Argentina, p. 18.

⁸ Ernesto Cohen y Rolando Franco, *Evaluación de Programas Sociales Masivos*, PROPOSAL / OEA, San José, Costa Rica, 1989, p.30.

⁹ Rocío Fernández Ballesteros, *Evaluación de Programas: una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud*, edit. Síntesis, Madrid, 1996.

¹⁰ Guillermo Briones, *Evaluación de Programas Sociales*, 3ª. Edición, México, Trillas, 2006, p.13.

deriven criterios útiles para la toma de decisiones en relación con su administración y desarrollo.

Considerando los conceptos antes citados, se puede definir a la evaluación de programas sociales como un instrumento que permite identificar y obtener datos e información a través de los cuales se pueden analizar los efectos que puede tener un programa social antes y durante su implementación, así como también los logros alcanzados y la percepción de los beneficiarios, una vez puesto en marcha.

A partir de los conceptos antes mencionados, se pueden identificar las características que debe tener la evaluación:

- Se conoce la forma en que son administrados los programas (como operan)
- Medio o instrumento que contribuye a mejorar los programas y/o políticas.
- Se conoce la eficiencia, eficacia e impacto de los programas.
- Identifica los cambios en términos de bienestar social que experimenta la población beneficiaria a partir de la implementación de los programas de que se traten.
- Se conoce la percepción de los beneficiarios de los programas
- Permite conocer y analizar los resultados de los programas sociales a fin de determinar la efectividad de éstos.

Cabe mencionar que las características de la evaluación antes descritas no son excluyentes sino todo lo contrario; son complementarias ya que con la realización de una evaluación se puede conocer la eficacia o eficiencia del programa, su impacto, la percepción de los beneficiarios, lo que contribuye a emitir recomendaciones para en su caso, la mejora de los programas y/o políticas.

Para la presente investigación, la definición de evaluación que se utilizará es la del gobierno federal, que se cita a continuación, aunque teniendo como trasfondo las características mencionadas:

“... análisis sistemático y objetivo de los programas federales y que tiene como finalidad determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad”¹¹.

Lo anterior, en virtud de que es necesario saber cómo define el gobierno a la evaluación, ya que de ello depende la metodología utilizada para su realización en los programas sociales; esto permitirá entender e interpretar los resultados de las evaluaciones externas en dichos programas, y en su caso, identificar las debilidades de éstos para hacer las propuestas de mejora a que haya lugar.

➤ **Tipos de Evaluación:**

Existen diversos enfoques para clasificar la evaluación de las políticas y los programas sociales. Asimismo, no todas las evaluaciones son iguales, ya que dependen principalmente del momento en que se realizan, del tiempo que se tenga para su realización, los objetivos planteados, las personas que la llevaran a cabo, así como las personas y/o servidores públicos a los que se les deberán de entregar los resultados.

Considerando lo anterior, y de acuerdo con la bibliografía de la materia consultada al respecto, los tipos de evaluación se pueden clasificar en:

A) En función del momento en que se evalúa respecto a la aplicación del programa o política de que se trate:

- Evaluación ex - ante: se realiza a fin de constatar si un proyecto debe o no implementarse. “consiste en evaluar el programa y/o proyecto en sí mismo, mediante la estimación crítica de su pertinencia, viabilidad y eficacia potencial, con el fin de proporcionar criterios racionales sobre la conveniencia o no de llevar a cabo un programa o proyecto”.¹²
- Evaluación Durante: se lleva a cabo en la fase de ejecución del programa o proyecto, aportando información sobre cómo se va conduciendo el

¹¹ Secretaría de la Función Pública, “Lineamientos Generales para la Evaluación de los programas Federales de la Administración Pública Federal”, Diario Oficial de la Federación, 30-03-2007.

¹² María José Aguilar Ibáñez y Ezequiel Ander-Egg, op. cit. supra, nota 56, p. 27.

mismo, a fin de establecer la medida en la que se está cumpliendo en relación con los objetivos planteados.

- Evaluación Ex - post: se realiza una vez que el programa y/o proyecto ha concluido.

B) En función de los agentes que realizan la evaluación:

- Evaluación interna: la realizan los actores del proyecto o programa, analizan su propio trabajo desde el interior. Algunas de sus ventajas son que se tiene conocimiento profundo y específico sobre el proyecto o programa y sobre las instituciones participantes; existe flexibilidad en el proceso, el cual se puede repetir periódicamente con menos gastos y permite corregir el rumbo rápidamente; además es eficaz si quienes la realizan son autocríticos. Sin embargo también tiene una desventaja, ésta es que no hay distancia frente a las actividades cotidianas.
- Evaluación externa: es realizada por especialistas que no colaboran en el proyecto o programa. Las ventajas de este tipo de evaluación son: la distancia de los evaluadores con respecto a lo evaluado y su independencia; la experiencia con que cuentan los evaluadores les permite trazar comparaciones y ver cosas que las personas directamente implicadas en el proyecto o programa no ven. Algunas de las desventajas de este tipo de evaluación son: los esfuerzos enormes que hay que invertir en su preparación y ejecución, así como su limitación temporal, ya que se suele disponer de poco tiempo para su realización, por lo que sólo se tiene un segmento de las distintas realidades, excluyéndose un análisis profundo del programa.
- Evaluación Mixta: es una combinación de los dos tipos de evaluación antes indicados, tratando de resaltar sus ventajas. A través de este tipo de evaluación se busca que los evaluadores ya sea internos y/o externos trabajen conjuntamente con los miembros del proyecto a evaluar.

C) En función de los Destinatarios de la evaluación:

Este tipo de evaluación va dirigido a analizar para quién se evalúa; de acuerdo con Ernesto Cohen y Rolando Franco¹³ se pueden identificar tres tipos de destinatarios.

- Directivos Superiores que definen las políticas y establecen las prioridades entre los proyectos según los objetivos de la institución.
- Los administradores: los que distribuyen recursos para el logro de los objetivos establecidos. Generan modelos de asignación que optimicen la relación insumo-producto.
- Los Técnicos: los que ejecutan los proyectos, se centran en los aspectos operativos de los programas.

D) De acuerdo con la función que cumple la evaluación:

- Evaluación sumativa: estudio que se realiza al final de una intervención (o de una fase de esa intervención) para determinar en qué medida se produjeron los resultados previstos.¹⁴ “Determina el valor de un programa una vez que ha sido desarrollado, investiga los efectos y los compara con las necesidades de los usuarios o beneficiarios”.¹⁵
- Evaluación formativa: se refiere al seguimiento que se realiza durante la ejecución de un programa o proyecto y contribuye al mejoramiento y/o perfeccionamiento de la realización y/o funcionamiento del programa.

¹³ Ernesto Cohen, y Rolando Franco, “Evaluación de proyectos Sociales”, siglo XXI editores, séptima edición, México, 2006, p.119.

¹⁴ Ídem

¹⁵ María José Aguilar Ibáñez y Ezequiel Ander-Egg, Op. cit. supra, nota 56, p. 30.

E) En función de los aspectos del programa que se van a evaluar:

- Evaluación de impacto: mide el cambio que produce el programa en términos de reactividad, creencias y conducta de la población beneficiaria.¹⁶
- Evaluación de resultados: con este tipo de evaluación se busca medir la efectividad de un programa, a través de los resultados de éste.
- Evaluación Contrafactual o de impacto: Situación o condición que podría presentarse hipotéticamente para las personas, las organizaciones o los grupos, si no hubiera existido una intervención específica.¹⁷

Conviene resaltar que las tipologías mencionadas no son excluyentes. En los hechos, una evaluación puede combinar dos o más de los tipos descritos en función de lo que se busca evaluar. Por ejemplo, se puede realizar una evaluación externa y ésta puede ser de impacto o contra factual, o por resultados.

En el caso de la política social en México se ha impulsado más la “evaluación durante” y de resultados (ejemplo claro es la definición de evaluación del gobierno federal), por lo cual la presente investigación se centrara en el análisis de este tipo de evaluación y, específicamente, en las evaluaciones externas realizadas al Programa para el Desarrollo Local Microrregiones durante el periodo 2004 – 2006, considerando a la evaluación como un elemento que contribuye al mejoramiento de los programas sociales.

➤ **Metodologías de evaluación**

A partir de la evaluación que se vaya a realizar se debe contar con una metodología que permita alcanzar su objetivo.

Antes de comenzar a hablar sobre las metodologías de evaluación, se considera conveniente definir metodología y método. La primera es el conjunto de métodos por los cuales se regirá una investigación, mientras que el método, es el procedimiento que se llevará a cabo en orden a la consecución de determinados objetivos. Como puede apreciarse la metodología y el método no son lo mismo ya que una, se refiere

¹⁶ Gerardo Torres Salcido, “Evaluación de Políticas y Programas Públicos. Cuantitativo y Cualitativo. ¿Falsas Disyuntivas?”, Ponencia en el Instituto Mora el 6 de enero de 2007.

¹⁷ Ídem

principalmente al uso de métodos para la realización de investigación y el otro, al procedimiento mediante el cual se buscará llegar a la obtención de objetivos planteados.

En lo que refiere a la metodología utilizada para la realización de evaluaciones, ésta ha consistido principalmente en una mezcla de distintos métodos (contra factual, análisis antes-después, entrevistas, estudios de caso, por citar algunos) en función de los objetivos que se tienen, auxiliándose en la mayoría de los casos de técnicas estadísticas (análisis de datos, varianza, desviación estándar) para la interpretación de los resultados arrojados.

Dentro de las metodologías a las que se ha recurrido en los últimos años para la evaluación de programas sociales se encuentra el “marco lógico”, a la cual se le considera como una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Su énfasis de acuerdo con Ortegón, Pacheco y Prieto, se centra en la orientación por objetivos, la orientación hacia grupos beneficiarios y facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas¹⁸.

El marco lógico surge entre otras cosas a fin de evitar problemas que se presentaban frecuentemente en los programas y/o proyectos como son:

- ✓ La existencia de diversos objetivos del proyecto y la incorporación de actividades que no conducían al logro de los primeros.
- ✓ Falta de claridad en las responsabilidades (que le toca hacer a cada quién) lo que conducía a fracasos en la ejecución del proyecto.
- ✓ La existencia de métodos inadecuados para seguimiento y control.

¹⁸ Edgar Ortegón, Juan Francisco Pacheco, Adriana Prieto, “*Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de Proyectos y Programas*”, CEPAL, Serie Manuales No. 42, Santiago de Chile, julio 2005.

A través del marco lógico se busca contar con una herramienta que permita “ facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos”.¹⁹

En ese sentido, de acuerdo con los autores antes mencionados en el manual 42 “Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas” de la serie de manuales de la CEPAL, las ventajas que ofrece el Marco Lógico con respecto a la forma en la que se conceptualizaban, diseñaban, ejecutaban y evaluaban los proyectos y/o programas sociales son:

- ❖ Aporta una terminología uniforme que facilita la comunicación y que sirve para reducir ambigüedades;
- ❖ Aporta un formato para llegar a acuerdos precisos acerca de los objetivos, metas y riesgos del proyecto que comparten los diferentes actores relacionados con el proyecto;
- ❖ Suministra un temario analítico común que pueden utilizar los involucrados, los consultores y el equipo de proyecto para elaborar tanto el proyecto como el informe de proyecto, como también para la interpretación de éste;
- ❖ Enfoca el trabajo técnico en los aspectos críticos y puede acortar documentos de proyecto en forma considerable;
- ❖ Suministra información para organizar y preparar en forma lógica el plan de ejecución del proyecto;
- ❖ Suministra información necesaria para la ejecución, monitoreo y evaluación del proyecto; y
- ❖ Proporciona una estructura para expresar, en un solo cuadro, la información más importante sobre un proyecto.

¹⁹ Ibid, p. 13.

Se considera que con la utilización de la metodología del marco lógico se pueden responder preguntas²⁰ como:

- ✓ ¿Cuál es la finalidad que se persigue con su ejecución?
- ✓ ¿Qué impacto concreto se espera alcanzar?
- ✓ ¿Qué bienes o servicios deberán ser producidos?
- ✓ ¿Cómo se va a hacer para producir dichos bienes o servicios?
- ✓ ¿Cuánto va a costar producirlos?

Al dar contestación a estas preguntas con el marco lógico, se permitirá alcanzar los objetivos del proyecto y/o programa social de que se trate.

El producto de la metodología del Marco Lógico es una matriz la cual “resume lo que el proyecto pretende hacer y cómo, cuáles son los supuestos claves y cómo los insumos y productos del proyecto serán monitoreados y evaluados”.²¹

La matriz del marco lógico²² es una tabla conformada de cuatro filas y cuatro columnas, como se indica a continuación:

Resumen Narrativo de objetivos	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Fin			
Propósito			
Componentes			
Actividades			

²⁰ Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y social, “Metodología del Marco Lógico”, Boletín del Instituto, 15, Octubre, 2004.

²¹ Edgar Ortégón, Juan Francisco Pacheco, Adriana Prieto, op. cit. supra, nota 67, p.15.

²² Para ahondar más sobre la matriz del marco lógico, véase Edgar Ortégón, Juan Francisco Pacheco, Adriana Prieto, “Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de Proyectos y Programas”, CEPAL, Serie Manuales No. 42, Santiago de Chile, julio 2005; Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y social, Metodología del Marco Lógico, Boletín del Instituto, 15, Octubre, 2004.

Filas

- **Fin:** hace referencia a la descripción de la solución a problemas que se han diagnosticado.
- **Propósito:** resultado que se espera al final de la ejecución del proyecto. “Es la consecuencia directa que se espera ocurrirá como resultado de disponer de los bienes o servicios que producirá el proyecto.”²³
- **Componentes:** son los resultados que entrega el proyecto y/o programa en términos de productos y/o servicios como pueden ser viviendas, caminos, electricidad, equipo médico, vacunación, alimentación, capacitación, etc. Se considera que cada componente es necesario para el logro del propósito del proyecto.
- **Actividades:** acciones que se deben realizar para producir cada componente, cada una de ellas se debe enlistar en la matriz, preferentemente en orden cronológico y agrupadas por componente.

Una vez plasmados los elementos antes descritos en la matriz, es importante que se verifique que el fin, el propósito, los componentes y las actividades del proyecto y/o programa estén claramente definidos ya que hay que cerciorarse que no existan ambigüedades entre éstos, evitando con ello problemas durante la ejecución.

Columnas

- **Indicadores:** “Definen metas específicas que posibilitan estimar en qué medida se cumplen los objetivos en cuatro dimensiones: calidad, cantidad, cronograma y costos”.²⁴ Se recomienda no utilizar un número excesivo de indicadores lo que implique que se requiera mucho tiempo para recopilar la información para interpretarlos y calcularlos.

²³ Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, op. cit. supra, nota 69, p.15.

²⁴ *Ibíd.*, p. 18.

- **Medios de Verificación:** Son las fuentes de información que serán utilizadas para la obtención de los datos para calcular los indicadores, esto obliga a quienes elaboran los proyectos a buscar fuentes existentes y disponibles como son estadísticas, materiales publicados en periódicos, revistas, tesis, Internet. Asimismo, también se genera información mediante trabajo de campo (encuestas, entrevistas, observación directa, etc.).

- **Supuestos:** se refieren a identificar los riesgos del programa y/o proyecto en cada etapa: fin, propósito, componente, actividad, ello debido a que cada proyecto comprende riesgos ambientales, financieros, institucionales, sociales, políticos, climatológicos u otros factores que pueden hacer que fracase. “El razonamiento es el siguiente: si llevamos a cabo las Actividades indicadas y ciertos supuestos se cumplen, entonces produciremos los componentes indicados. Si producimos los Componentes indicados y otros supuestos se cumplen, entonces lograremos el Propósito del proyecto. Si logramos el Propósito del proyecto, y todavía se siguen demostrando los supuestos ulteriores, entonces contribuiremos al logro del Fin”²⁵.

Los elementos antes mencionados que conforman la matriz del marco lógico, permiten que se tenga de una manera muy resumida el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación del proyecto de que se trate.

Cabe mencionar que por la eficiencia que ha mostrado el marco lógico, éste es utilizado en diversos países en Latinoamérica como Chile, Colombia y México. Asimismo existen agencias e instituciones a nivel mundial que lo han adoptado en algunos casos con algunas variantes, entre ellas: el Banco Interamericano de Desarrollo, Naciones Unidas.

No obstante lo anterior, se debe recalcar que el marco lógico no excluye la utilización de otras metodologías, métodos o instrumentos específicos para la realización de evaluaciones ya que incluso con la metodología del marco lógico se puede recurrir a la realización de encuestas, trabajo de campo, entre otras, a efecto de contar con resultados más completos que sean de utilidad para la toma de decisiones.

²⁵ Edgar Ortegón, Juan Francisco Pacheco, Adriana Prieto, op. cit. supra, nota 67, p.27.

➤ **Métodos para la realización de evaluaciones**

La evaluación de los programas sociales utiliza los instrumentos cualitativos y cuantitativos de la investigación social, en donde la elección de éstos depende de lo que se va a evaluar, así como de las fuentes de información y de los recursos (humanos, económicos, informáticos) con que se cuenten para llevarla a cabo, sin olvidar los tiempos para la ejecución, el diseño elegido y la perspectiva conceptual de quien realizará la evaluación.

Entre los **métodos cuantitativos** destacan:

- **El Experimental:** busca establecer relaciones de causalidad entre el programa y su impacto y toma como referencia el paradigma metodológico desarrollado en las ciencias naturales²⁶

De acuerdo con Cardozo Brum para poner en práctica un experimento social, se debe construir un modelo contrafactual, a fin de estimar lo que habría sucedido en caso de no haberse realizado la intervención en cuestión. Bajo este modelo, se debe contar con dos grupos de destinatarios elegidos al azar, cuyas características entre ambos deben ser similares, con la única diferencia de que sólo a uno de ellos (grupo tratamiento) se le aplicará el programa social de que se trate, mientras que el otro se considera como “grupo control”. Con dicho modelo se pueden realizar mediciones durante el tiempo que dure dicha actividad a fin de identificar las evoluciones que se pueden presentar en el “grupo caso”.

Considerando lo anterior, se debe señalar que la conformación de grupos experimentales en las ciencias sociales es difícil por cuestiones éticas y técnicas. No es lo mismo experimentar con animales o plantas como ocurre en las ciencias naturales, que con individuos como sucede en la ciencias sociales, lo que puede acarrear graves problemas.

Ante tal situación se ha buscado contar con una metodología menos rígida al patrón de equivalencia entre el grupo de control y el grupo de beneficiarios,

²⁶ Myriam Cardozo Brum Myriam, “La evaluación de Políticas y Programas Públicos, El caso de los Programas de desarrollo Social en México”, ed. Porrúa México, 2006, p.63

impulsando los **métodos cuasi-experimentales**, éstos tienen las mismas características del modelo contrafactual, sin embargo se acepta que los grupos se constituyan en la forma más parecida posible, renunciando a la equivalencia fundada en la selección aleatoria²⁷

- **Análisis antes-después:** se realiza por medio de la generación de indicadores para las variables impactadas siguiendo la lógica de la investigación aplicada o el Marco Lógico aplicado por los organismos internacionales²⁸

Adicionalmente las técnicas cuantitativas utilizadas en la evaluación ex –ante como son: los análisis costo – eficacia, análisis costo beneficio y método electra; se pueden aplicar también en la evaluación ex – post para lo cual sólo hay que sustituir lo previsto por los datos realmente obtenidos.

- **Análisis costo –eficacia:** se utiliza para comparar programas y proyectos que persiguen un mismo objetivo, eligiendo el que presente un menor costo por unidad de logro. De acuerdo con Cardozo Brum, la eficacia es difícil de cuantificar directamente, por lo que su medición se sustituye por indicadores indirectos correlacionados con los objetivos finales; la limitante principal que muestra dicho análisis es que no permite comparar proyectos que persiguen objetivos diferentes y/o múltiples.
- **Análisis costo-beneficio:** “consiste en homogeneizar a través de una unidad de medida común (generalmente las unidades monetarias aunque pueden usarse otras) los costos y beneficios relativos a ambos proyectos para luego seleccionar en base al criterio del máximo beneficio neto positivo (diferencia de beneficios menos costos) o la máxima relación beneficios/costos, que sea a su vez mayor que uno (para que aporte más beneficio que costos)”²⁹.

²⁷ Ibíd. p. 64.

²⁸ Ibíd. p. 65.

²⁹ Myriam Cardozo Brum , “*Formulación de Políticas Públicas*”, CIDE, material Docente núm. 5 Serie Administración Pública, Departamento de Administración Pública, Octubre 1983, p. 6.

- **Método Electra:** creado como respuesta a las críticas que recibió el análisis de costo-beneficio, “considera objetivos múltiples (cualitativos y cuantitativos), bajo este modelo los proyectos son ordenados con base en cada objetivo de acuerdo con una escala predeterminada, evitando la adjudicación de valores y la homogeneización hecha de acuerdo con un sistema de unidades comunes”³⁰.

La información que se obtiene de la aplicación de alguno de los métodos anteriores se puede analizar e interpretar a partir del uso de las técnicas estadísticas, a saber:

- **Análisis de datos:** “consiste en separar los elementos básicos de la información y examinarlos con el propósito de responder a las distintas cuestiones planteadas en la investigación”³¹. En suma, con dicho análisis se organizan, describen y analizan los datos obtenidos en la investigación.
- **Varianza:** Es el resultado de la división de la sumatoria de las distancias existentes entre cada dato y su media aritmética elevadas al cuadrado, y el número total de datos. Es una medida de dispersión estadística.
- **Desviación estándar:** es también una medida de dispersión utilizada que permite saber cuánto tienden a alejarse los valores puntuales del promedio en una distribución.

Por lo que se refiere a los **Métodos cualitativos** más utilizados están:

- **Entrevista:** mediante ésta se busca que un individuo exprese sus impresiones pasadas y/o presentes, que pueden ser de diversos tipos³² en función de la persona a la que se vaya a entrevistar.

³⁰ Myriam Cardozo Brum , “La evaluación de las Políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones”, Revista INAP, no. 84, México, p. 179.

³¹ Raúl Rojas Soriano , “Guía para realizar Investigaciones Sociales”, editores Plaza y Valdés PYV, México, trigésima cuarta edición, p.333.

³² Puede ser semiestructurada (para personas que disponen de poco tiempo), enfocada (el entrevistador conduce al entrevistado al asunto que le interesa, dejando en libertad al entrevistado en la exposición del mismo) y grupal (dirigida a un grupo relacionada con un tema que comparten todos, en la cual el entrevistador es el moderador).

- **Estudios de caso:** es un análisis de algo específico, puede ser una forma de comprender mejor el caso particular o de ejemplificar un tema, pero también puede permitir mejorar la comprensión de un fenómeno general³³.

Considerando lo antes expuesto, vale la pena decir que el uso de la metodología a elegir por parte del evaluador depende de lo que se quiere evaluar, ya que algunos métodos son adecuados para determinados tipos de programas, mientras que no lo son para otros.

Al respecto Torres Salcido, indica que los métodos y técnicas a utilizar deben responder a los objetivos de la evaluación y ser pertinentes a las metas del estudio, por lo que no existen mejores métodos y técnicas, pero si deben considerarse algunas cosas como:

- La amplitud de la base de datos
- La cobertura
- Los objetivos del programa
- La dificultad para construir una muestra de la población
- La validez del cuestionario
- Los sesgos en la aplicación del cuestionario
- La calidad en el procesamiento de la información³⁴

En resumen, la metodología, así como también las herramientas para realizar una evaluación a un programa social y/o gubernamental o en su caso, de un proyecto, están sujetas a lo que se pretende evaluar, sin embargo no se debe perder de vista que, Thompson y McClintock³⁵ apuntan a que toda evaluación debe contener componentes como:

“Un objetivo claro y definido, concretado en una frase que defina clara y específicamente el propósito de la evaluación. Sin tal frase, los evaluadores están desenfocados y no saben qué medir.

³³ Myriam Cardozo Brum , op. cit. supra, nota 75, p.73.

³⁴ Gerardo Torres Salcido , “*La administración de la desigualdad social: experiencias de evaluación de programas sociales en México*”, IX Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid España, 2-5 Noviembre 2004.

³⁵ N. J. Thompson, y H. O. McClintock, , “*Demonstrating your program's worth. A primer on evaluation for program to prevent unintentional injury. Atlanta: Centers for Disease Control and Prevention*”, National Center for Injury, 2000.

Una descripción de la población y, si es posible, el grupo de comparación (grupo control), siendo tan específico como sea posible. La población variará dependiendo del objetivo de la evaluación.

Una descripción de qué va a ser evaluado, incluyendo el tipo de información que debe recogerse y cómo esa información se relaciona con los objetivos del programa.

Métodos específicos, apropiados para cubrir el objetivo de la evaluación y que producirán el tipo de información que se busca.

Información bruta de los componentes de la población diana, es decir, información que se recoge según avanza el programa.

Información procesada, de forma que se haga posible su análisis. Normalmente, esto significa introducir información en una base de datos que permite al evaluador realizar cálculos estadísticos.

Análisis de la información cualitativa o cuantitativa.

Informe de evaluación, que incluya los resultados de los análisis y la significación y relevancia de los mismos.”³⁶

2.3.La Evaluación de los Programas Sociales en México

Los antecedentes de la evaluación en México se remontan a 1917, época en que se realizaron los primeros intentos para crear organismos que midieran parcialmente los resultados de la gestión gubernamental. Sin embargo, bajo la permanencia de un partido hegemónico en el poder, cada cambio de administración implicaba la reorientación de los programas con el fin de poner el sello propio del gobierno en turno, consecuentemente no había el interés de evaluar lo realizado en los diversos ámbitos de la administración pública mexicana.

Por lo anterior los avances en materia de evaluación fueron parciales, realizados por instancias como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la extinta Secretaría del

³⁶ Sonia Tirado González, “*Metodología para la evaluación de programas de intervención social*”, Universidad Miguel Hernández Elche, p. 390.

Patrimonio Nacional y la Secretaría de la Presidencia. De acuerdo con Cardozo Brum (2006), los procesos de planeación de los que la evaluación formó parte, comienzan en la administración de López Portillo y su origen podría ubicarse en los trabajos realizados desde 1965, por la Comisión de Administración Pública (CAP)³⁷.

No obstante lo anterior, se considera que más que evaluaciones de políticas y programas públicos, lo que existía eran controles jurídicos y financieros del gasto, así como seguimientos de avance y cumplimiento de metas, además de que las actividades de control y evaluación eran realizadas principalmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

Es en los años noventa cuando se realizaron las primeras evaluaciones a algunos programas sociales³⁸, por lo que se puede decir que la evaluación a éstos en México es reciente. En 1997 se establece la práctica de la evaluación dentro de la normatividad de los programas lanzados por la federación; un ejemplo de éstos es el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), en el cual la evaluación se identifica como una actividad a partir de la cual se busca conocer el impacto del mismo.

Gerardo Torres Salcido³⁹, indica que el Congreso de la Unión institucionalizó la obligación de evaluar los programas sociales en el 2000⁴⁰; a partir de entonces y hasta la fecha los programas sociales son evaluados interna y/o externamente.

En 2001, el Plan Nacional de Desarrollo⁴¹, reconoce la importancia de la evaluación en los programas sociales, por lo que la Cámara de Diputados hizo obligatoria la realización de evaluaciones externas a los programas gubernamentales que se encontraran sujetos a reglas de operación, creándose en ese año la Subsecretaría de Planificación y Evaluación

³⁷ Myriam Cardozo Brum, op. cit. supra, nota 75, p.115.

³⁸ Uno de éstos fue el Progresas, creado en 1997, la evaluación a éste era de impacto, además de que tenía recursos del Banco Interamericano de Desarrollo, el cual requirió una evaluación externa del programa.

³⁹ Gerardo Torres Salcido, op. cit. supra, nota 83.

⁴⁰ A partir de ese año el Congreso de la Unión requirió por ley una evaluación anual de los programas manejados por el Ejecutivo Federal, la evaluación requerida fue la externa con el fin de lograr transparencia y rendición de cuentas.

⁴¹ En el Plan Nacional de Desarrollo 2001- 2006 el gobierno federal plasma su interés y preocupación por evaluar los resultados de la acción gubernamental en áreas como educación, salud, vivienda, infraestructura y reducción de la pobreza.

Social en la Secretaría de Desarrollo Social, teniendo como tarea la evaluación de los programas sociales.

En 2002 se estableció que las evaluaciones que se presentaran ante el Congreso debían cumplir normas mínimas (cobertura, calidad, análisis costo-beneficio, percepción de los beneficiarios) como son:

- “Las lleva a cabo un evaluador externo.
- Se presentan al Congreso, al Ministerio de Hacienda y al Contralor General de forma anual (septiembre).
- Requisitos mínimos: cobertura, impacto, análisis de costo-beneficio, percepción de los beneficiarios.
- La Dirección General de Evaluación elabora los términos de referencia para el programa social.
- El evaluador externo presenta informes periódicos durante todo el año, sobre la base de retroalimentación proporcionada por la SEDESOL.”⁴²

En 2004 se aprobó la Ley General de Desarrollo Social, la cual institucionaliza el proceso de evaluación, y también se creó el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) que entró en vigencia en 2005,⁴³ cuyo propósito de éste es revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social a través de dos elementos:

1. Normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas, y
2. Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.⁴⁴

De acuerdo con Gonzalo Hernández⁴⁵ existen cuatro componentes en el sistema de evaluación de México:

- 1) “Evaluación externa, requerida por el Congreso, de los programas sociales.

⁴² Gonzalo Hernández, “M&E de Programas Sociales en México”, p. 53, www.wordbank.org/eod/ecd/dcs/méxico-sp.pdf, 10/05/08, p.53.

⁴³ *Ibid.*, p.52

⁴⁴ www.coneval.gob.mx/coneval/coneval.html

⁴⁵ *Ibid.*

- 2) Las evaluaciones de impacto.
- 3) Sistema de monitoreo basado en resultados, cuyo objetivo es fortalecer la evaluación interna de los programas.
- 4) Medición oficial de la pobreza en México, para medir el grado de progreso alcanzado⁴⁶.

En ese tenor los tipos de evaluación que se utilizan en el gobierno mexicano son:

“I.- Evaluación de Programas Federales: las que se aplican a cada programa, las cuales se dividen en:

Evaluación de consistencia y resultados: analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas federales, para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la matriz de indicadores;

Evaluación de indicadores: analiza mediante trabajo de campo la pertinencia y alcance de los indicadores de un programa federal para el logro de resultados;

Evaluación de procesos: analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión;

Evaluación de impacto: identifica con metodologías rigurosas el cambio en los indicadores a nivel de resultados atribuible a la ejecución del programa federal;

Evaluación específica: aquellas evaluaciones que se realizaran mediante trabajo de gabinete y/o de campo, y

II.- Evaluaciones estratégicas: evaluaciones que se aplican a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas e instituciones.”⁴⁷

Considerando lo descrito, en el Programa Anual de Evaluación de cada ejercicio fiscal de los programas federales de la Administración Pública Federal, se establecen los programas federales a evaluar, así como el tipo de evaluación que se realizará.

De acuerdo con lo anterior el papel que tiene actualmente la evaluación de los programas sociales en México, ya que se busca conocer su verdadero impacto a fin de reconocer si están cumpliendo efectivamente con el objetivo para el que fueron creados, situación que permitirá establecer las adecuaciones necesarias, o bien su sustitución o cancelación a éstos, ello partiendo de la escasez de recursos y la búsqueda de mayor eficiencia en la gestión gubernamental.

⁴⁶ Ídem.

⁴⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Consejo Nacional de Evaluación, “Lineamientos Generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal”, Diario Oficial de la Federación primera sección, 30 de marzo de 2007.

Puede deducirse también que México tiene poca experiencia en la evaluación de los programas sociales: comenzó a utilizarse recientemente; en el país existen pocos especialistas en evaluación de programas y proyectos sociales; y la bibliografía nacional es mínima al respecto, por lo que se suele recurrir a autores extranjeros.

Resumiendo, la evaluación a los programas sociales permite identificar y obtener datos e información de los efectos que tiene un programa social antes y durante su implementación, así como también los logros alcanzados y la percepción de los beneficiarios de éste, una vez puesto en marcha.

Existen diversos tipos de evaluación que se pueden clasificar: en función del momento en que se evalúa, de los actores o instancias que realizan la evaluación, de los destinatarios de la evaluación, de acuerdo con la función que cumple la evaluación, o de los aspectos del programa a evaluar.

Para evaluar un programa es necesario contar con una metodología, resaltando que en el caso de la evaluación a los programas no existe una metodología específica sino más bien una mezcla de distintos métodos (contra factual, análisis antes-después, entrevistas, estudios de caso, por citar algunos) que están en función de los objetivos que se tienen, auxiliándose en la mayoría de los casos de técnicas estadísticas (análisis de datos, varianza, desviación estándar) para la interpretación de los resultados arrojados.

No obstante lo anterior, en los últimos años se ha recurrido a la metodología del marco lógico para la evaluación de programas sociales, considerada como una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos.

3.-LA EVALUACIÓN EN EL PROGRAMA DE MICRORREGIONES

El presente capítulo tiene como objetivo describir las características del Programa para el Desarrollo Local Microrregiones, su origen, diseño, aplicación, modificaciones y logros, así como también los principales resultados que arrojaron las evaluaciones externas en el período 2002-2007 y su impacto, para posteriormente indicar los logros y desafíos que enfrenta el programa.

3.1.Origen del Programa

Como resultado del proceso electoral del 2000 por primera vez un partido de oposición (Acción Nacional) asumió la presidencia de la República Mexicana dando con ello fin a más de setenta años de gobierno del partido hegemónico en el poder, el Revolucionario Institucional.

El nuevo gobierno tuvo ante sí retos a los que debía hacer frente, relacionados con rezagos en materia educativa, social y económica, por lo que consideró necesario replantear la política social aplicada hasta antes del 2000.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 documento rector del gobierno federal, se dio a conocer que el “reto fundamental consistía en renovar las políticas económicas y sociales del gobierno y cambiar los criterios de asignación de recursos públicos para aprovechar las oportunidades y mitigar los efectos adversos del proceso.”¹

Dicho documento indicaba la creación de la Comisión para el Desarrollo Social y Humano, ya que por medio de ésta y de las Dependencias de la Administración Pública Federal se buscaba conducir la política social del país.

Asimismo, también se resaltaba la necesidad e importancia de fortalecer el federalismo a fin de “responder a la demanda social por una distribución más equitativa de oportunidades

¹ Gobierno de la República, “Plan Nacional de Desarrollo 20001-2006”, Diario Oficial de la Federación, 30/05/2001, p. 30

entre regiones, mediante la distribución adecuada de atribuciones y recursos entre los ordenes de gobierno para mejorar la competitividad y cobertura de los servicios públicos”.²

En ese tenor el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, emitido por la Secretaría de Desarrollo Social en 2001, precisa que diversos grupos de la sociedad enfrentan restricciones para lograr su desarrollo en términos de capacidades mínimas, seguridad, patrimonio básico, etc., lo cual se debe, entre otras cosas, a la falta de:

“acceso a servicios educativos y de salud, por limitaciones para que los hogares puedan invertir en el capital humano de sus integrantes, por ausencia de mecanismos de aseguramiento y ahorro para los hogares con pocos recursos, por limitado acceso a instrumentos de capacitación, crédito, asesoría técnica y comercialización para poner en marcha iniciativas productivas y poder combinar actividades del hogar.....”.³

En ese sentido desde la perspectiva gubernamental se plantea, que para superar las restricciones antes mencionadas, es primordial atender las debilidades que la política social presenta, principalmente porque existen grupos sociales que son atendidos por varios programas ejecutados por diferentes dependencias u órdenes de gobierno, mientras que otros grupos no son atendidos. Esto ha provocado que los recursos se dispersen, además de la existencia de una nula coordinación entre los órdenes de gobierno. De ahí que se reconoce la poca importancia dada a la evaluación de los programas.

Así, el gobierno de Vicente Fox plantea una orientación de integralidad de la política de desarrollo social y humano en dos vertientes: 1) enfoque territorial y 2) enfoque complementario de atención específica a lo largo del curso de la vida. El primero se concreta en la estrategia microrregiones, busca promover el desarrollo humano, productivo y la infraestructura de las comunidades a través de la estrategia antes indicada⁴, Cabe mencionar que a través de este enfoque también se considera la presencia de territorios montañosos y la dispersión de la población, situaciones que se presentan en las áreas rurales.

² *Ibíd.*, p. 31.

³ Secretaría de Desarrollo Social, “*Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006*”, p.38.

⁴ Lo que implica, de acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Social, trabajar a partir de una perspectiva global del conjunto de rezagos que afectan a una población, entendiéndolos no como una sumatoria sino desde su vinculación, por lo que se deben mejorar las capacidades del territorio, su infraestructura básica y de servicios, así como impulsar su potencial físico, productivo y de capital humano, fomentando la participación de la propia comunidad para impulsar el desarrollo local de las comunidades.

Por su parte el segundo enfoque, tiene como objetivo atender a los individuos a través de acciones como: dotación de servicios, generación de capacidades, construcción del patrimonio, mecanismos de seguridad y ahorro, impulso a la participación de la comunidad.

El enfoque territorial esta presente en la estrategia 1 del Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 “Fomentar el desarrollo Social y Económico de las microrregiones de alta marginación”, ya que a través de ésta se busca “fomentar la concepción de espacios comunes para la tarea de focalización y concentración de recursos y acciones de los tres órdenes de gobierno y, fundamentalmente, otorgar identidad a las comunidades que conforman las microrregiones de mayor marginación”⁵.

Dicha estrategia se llevaría a cabo en las microrregiones definidas por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) a través de líneas de acción como el: otorgamiento de servicios de infraestructura social básica, ampliación de redes de comunicaciones y transportes, desarrollo sustentable, coordinación entre los órdenes de gobierno.

En 2001 el entonces presidente de la república, anunció la estrategia de microrregiones, como un medio para superar la pobreza y promover el desarrollo de comunidades rezagadas⁶. El objetivo de ésta fue atender municipios de alta, muy alta y relativa marginación en todo el país, haciendo énfasis en aquellos que cuentan con población hablante de lengua indígena. Los criterios para conformar las microrregiones fueron el grado de marginación de los municipios, así como aquéllos con habitantes de lengua indígena.

Como resultado de la estrategia de microrregiones, en febrero de 2001 el Ejecutivo Federal puso en marcha el Programa para el Desarrollo Local mejor conocido como “Microrregiones”, el cual en sus inicios se concibió para atender 250 microrregiones con 476 municipios distribuidos en 17 entidades federativas.

Para lograr su objetivo, el programa fomentaba la colaboración intersecretarial a través de las bases del mismo nombre⁷, en las cuales se indicaban los instrumentos para establecer los

⁵ *Ibíd.*, p. 70.

⁶ Jesús González Rodríguez, Cámara de Diputados, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, “*El Programa para el Desarrollo Local Microrregiones*”, agosto 2005, p.8.

⁷ Las bases de Colaboración y Coordinación Intersecretarial fueron firmadas el 25 de mayo del 2001 y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2002.

medios de cooperación y vinculación entre las instancias que intervenían en la operación del mismo. Las Dependencias de la administración pública federal que participaron desde el inicio del programa fueron: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Secretaría de Economía (SE), Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)⁸, Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Salud (SSA), Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STyPS), Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y Secretaría de Turismo (SECTUR). En 2005⁹, se incorporaron al programa las Secretarías de Gobernación (SEGOB) y la de Energía (SENER). Cabe mencionar que todas estas dependencias participan conjuntamente en la ejecución del programa “Microrregiones” considerando los programas que cada una de éstas tiene a su cargo.

3.1.1. Ubicación en la estructura del Gobierno: misión y visión del programa

El Programa para el Desarrollo Local Microrregiones se ubica en la estructura del gobierno federal como un asunto importante, ya que desde el Plan Nacional de Desarrollo se estableció impulsar el Desarrollo Social y Humano, además de ser la estrategia número uno del Programa Nacional de Desarrollo Social.

Dicha estrategia cuenta con cinco líneas de acción, a saber: “Reforzar la dotación de servicios y apoyos institucionales a las localidades de las microrregiones de mayor marginación; articular físicamente el territorio microrregional y frenar la dispersión poblacional; mejorar las fuentes de ingreso de las familias de las microrregiones; impulsar el desarrollo sustentable; impulsar la coordinación entre los tres órdenes de gobierno para articular acciones a favor del desarrollo de las microrregiones de alta marginación”¹⁰.

Así, de acuerdo con la SEDESOL, para cumplir los compromisos adquiridos en el Plan Nacional de Desarrollo, “la administración pública se organiza mediante programas de

⁸ Actualmente conocida como Secretaría de la Función Pública.

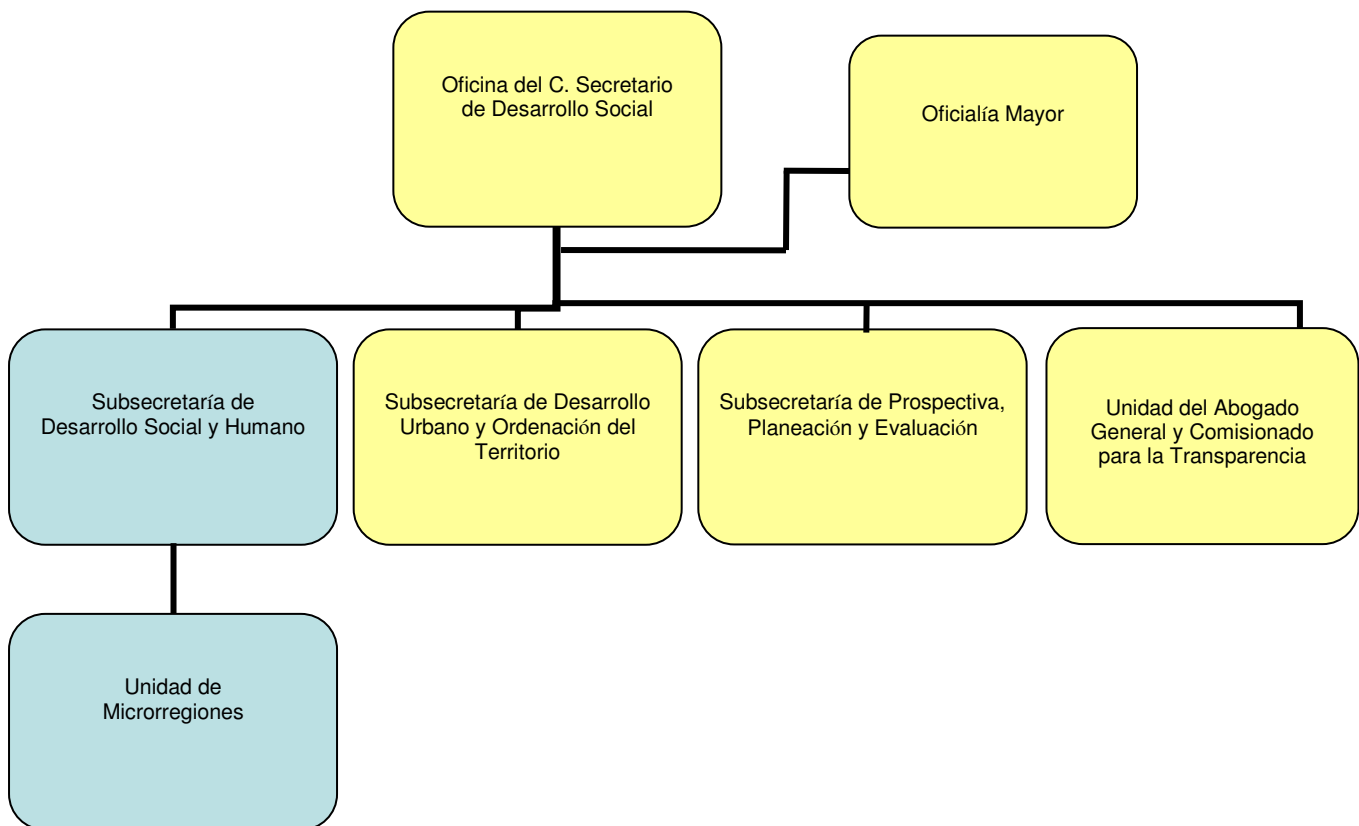
⁹ En mayo de 2005 se publican en el Diario Oficial de la Federación las nuevas bases de Colaboración y Coordinación Intersecretarial, debido a la publicación el 7 de diciembre de 2001 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y de la Ley General de Desarrollo Social el 20 de enero de 2004.

¹⁰ *Ibíd.*, p.72-74.

gobierno, los cuales surgen de acuerdo con requerimientos específicos de la población que buscan impulsar el desarrollo social y humano de los mexicanos y facilitar la realización de acciones y metas orientadas a la evaluación, el seguimiento y la resolución de dichos proyectos.”¹¹

En ese tenor el programa para el Desarrollo Local, es uno de los doce programas que tiene a su cargo la SEDESOL, instancia que se encarga de su operación a través de la Unidad de Microrregiones de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano (ver gráfico 1).

Gráfico 1 Ubicación de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano en la SEDESOL



Fuente: Elaboración propia con información del portal de la Secretaría de Desarrollo Social, <http://www.sedesol.gob.mx>

Las funciones de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano son: “formular, coordinar y ejecutar políticas públicas que promuevan la igualdad de oportunidades para el Desarrollo Social y Humano de todos los mexicanos, así como ejecutar estrategias y programas que permitan reducir la marginación de grupos y regiones, y/o promover la participación

¹¹ <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=801503&pagina=1>, 05/10/2008

corresponsable de los diferentes órdenes de gobierno y la sociedad civil en los programas de Desarrollo Social a su cargo”.¹²

Partiendo de las funciones de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano las atribuciones que tiene consisten en:

“1. Proponer las políticas para la atención de las personas, familias, grupos y comunidades en situación de pobreza, vulnerabilidad y exclusión, en las zonas rurales;

2. Formular las reglas de operación de los programas a su cargo, y verificar su difusión, así como que se asesore y capacite en esta materia a los operadores y ejecutores;

3. Asignar los programas, proyectos y acciones de su competencia a las unidades administrativas a su cargo, y verificar que se operen de manera congruente con los objetivos institucionales, y

*4. Determinar en el ámbito de su competencia los criterios para definir las zonas de concentración de la pobreza y marginación en el ámbito rural que requieren atención prioritaria”.*¹³

Con base en lo anterior, se puede observar que dicha Subsecretaría es la encargada de emitir las reglas de operación del Programa para el Desarrollo Local Microrregiones (objeto de la presente investigación), de su difusión, así como también de verificar que su operación se apege a los objetivos institucionales y, consecuentemente, al Plan Nacional de Desarrollo.

En lo que se refiere a la Unidad de Microrregiones, es un área adscrita a la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano antes mencionada, tiene bajo su responsabilidad la operación del Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones) y el Programa 3x1 para Migrantes. Adicionalmente, también coordina y administra las estrategias del Gobierno Federal con enfoque territorial de atención a la pobreza y la marginación del país; la Estrategia 100x100 y la de Microrregiones.

¹² <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=801593>, 10/10/2008

¹³ Ídem.

3.1.2.-Marco Normativo del Programa

A continuación se aborda el marco normativo en el que se sustenta el programa para el Desarrollo Local Microrregiones, objeto del presente estudio:

✓ **Ley General de Desarrollo Social:**

En su artículo 14 precisa las vertientes que debe contener la Política Nacional de Desarrollo Social entre ellas, el desarrollo regional, objeto del Programa para el Desarrollo Local Microrregiones.

✓ **Presupuesto de Egresos de la Federación:**

Para cada ejercicio fiscal en el presupuesto de Egresos de la Federación, se indican: “las características, plazos, modalidades, los responsables de elaborar las reglas, los plazos y los requisitos para el ejercicio de los recursos de los programas, los requisitos de evaluación y control de los programas de desarrollo social”¹⁴. En suma, el presupuesto de egresos contempla la obligatoriedad de emitir reglas de operación para los programas, así como los elementos y características de éstas.

Una de las deficiencias de la Ley General de Desarrollo Social con respecto al presupuesto de Egresos, es que no se hace alusión a la necesidad de emitir reglas de operación para los programas, mientras que en el segundo sí, por lo que valdría la pena realizar modificaciones a la misma a fin de que se plasme dicha actividad desde la propia ley para establecer vínculos sólidos y coherentes entre ambos documentos, que eviten confusiones o lagunas en los mismos.

✓ **Reglas de Operación:**

Desde su aparición el programa se ha ido acompañando de Reglas de Operación, mismas que son emitidas anualmente, derivado de lo indicado en el presupuesto de egresos de la federación en sus artículos 52, 53 y 61. El objetivo de éstas es dar a conocer la manera bajo la cual debe operar el programa durante el ejercicio fiscal de que se trate, verificando que los recursos fiscales asignados a dicho programa sean ejercidos de conformidad con las reglas de operación correspondientes.

¹⁴ Secretaría de Desarrollo Social, op. cit. supra, nota 99 p.59.

Con el objeto de que sean conocidas por las instancias ejecutoras, así como por la ciudadanía en general las reglas de operación son publicadas en el Diario Oficial de la Federación, para lo cual previamente deben ser autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y dictaminadas por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

Del contenido de las reglas de operación destacan: objetivos (generales y específicos), lineamientos generales (cobertura, población objetivo, criterios de selección del proyecto, etc.), lineamientos específicos, características de los apoyos, mecánica de operación, registro de operaciones programáticas y presupuestales, evaluación, medición y seguimiento.

3.1.3. Características del Programa

Como se indicó en páginas anteriores, en 2001 el Ejecutivo Federal anunció la puesta en marcha de la Estrategia Microrregiones en la cual se encuentra inmerso “el Programa para el Desarrollo Local Microrregiones” mismo que “actúa en las microrregiones (espacios geográficos integrados por municipios de muy alto o alto grado de marginación¹⁵ y/o predominantemente indígenas, de marginación relativa)¹⁶ y hacia el interior de éstas, promueve la atención o impulso a los CEC¹⁷, que son localidades que funcionan como centros de carácter social, productivo, comercial y educativo para un conjunto de localidades más pequeñas y dispersas ubicadas dentro de un área de influencia; los CEC se atienden a través de distintos tipos de apoyo, para que impulsen el desarrollo de las microrregiones”.¹⁸

¹⁵ Es un fenómeno estructural que se origina en la modalidad, estilo o patrón histórico de desarrollo de un territorio determinado. La marginación mide la proporción de la población sin acceso a bienes y servicios básicos. Secretaría de Desarrollo Social, “Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Local Microrregiones para el ejercicio fiscal 2007”, Diario Oficial de la Federación, 28 de febrero de 2007, p. 59.

¹⁶ Ver qué es una microrregión en <http://www.microrregiones.gob.mx/menu3.htm>

¹⁷ Centros Estratégicos Comunitarios, Secretaría de Desarrollo Social, “Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Local Microrregiones para el ejercicio fiscal 2007”, Diario Oficial de la Federación, 28 de febrero de 2007, p. 58.

¹⁸ *Ibíd.* p. 57.

Considerando lo anterior, las características que debe tener un CEC son:

*“1. **Tamaño de la localidad.** Es decir, un CEC debe establecerse en localidades que tengan entre 500 y 5,000 habitantes. Con este rango se garantiza que el universo de atención sea predominantemente rural y con arraigo en la región.*

*2. **Accesibilidad.** Una localidad CEC debe disponer de comunicación permanente al exterior (caminos o carreteras transitables todo el año a cabeceras municipales, capitales estatales, etc.), así como al interior de la región (camino pavimentado, terracería o veredas entre un potencial CEC y las localidades vecinas).*

*3. **Servicios de salud.** Una localidad CEC debe preferentemente disponer de algún tipo de servicio médico como unidades móviles, unidades médicas familiares o clínicas, que cubran las necesidades de atención básica en la región.*

*4. **Servicios de educación.** La localidad CEC debe ofrecer la posibilidad de acceder a los servicios de educación básica como primaria y secundaria, y en el mejor de los casos de elevar el nivel educativo de los habitantes de la propia comunidad y otras circunvecinas. Por ello, el CEC debe contar al menos con un plantel de instrucción básica de primaria o cursos de alfabetización.*

*5. **Servicios de infraestructura básica.** Una localidad CEC no debe rebasar el 50% de déficit en viviendas particulares en cuanto a agua potable y electricidad se refiere. En su defecto, el CEC debe ofrecer la posibilidad de ampliación de la infraestructura básica ya existente en las comunidades a las que da servicio.*

*6. **Integración.** Un CEC debe estar vinculado con otras localidades, más pequeñas y dispersas dentro de un ámbito que promueva el desarrollo regional.*

*7. **Vocación productiva.** En una localidad CEC deben existir condiciones propicias para participar en la cadena productiva (elaboración, distribución y/o comercialización de productos). La localidad debe contar con el potencial de reconversión productiva de modo que sea posible la diversificación o giro de las actividades productivas. Una localidad CEC extiende su “radio de influencia” a 5 kilómetros de distancia, de manera que las localidades más pequeñas, que están dentro de ese radio, conforman la red social CEC”¹⁹.*

Como se puede apreciar para definir una localidad como CEC se deben cumplir los requisitos específicos mencionados líneas arriba, a efecto de que sea un polo que contribuya al desarrollo de localidades más pequeñas y dispersas que se encuentren en el radio de influencia de dicho Centro. Sin embargo cabe preguntarse si efectivamente una localidad escogida como CEC, fomenta el desarrollo de otras localidades o en su lugar sólo se impulsa a sí misma.

¹⁹ Sedesol, “Informe final de la evaluación externa 2003”, www.sedesol.gob.mx, 12/12/2008.

Es de resaltar que desde su implementación en 2001 a la fecha, el programa objeto de estudio ha sufrido diversas modificaciones que influyen en sus características, motivo por el cual a continuación se indican los principales elementos de las reglas de operación del programa de los años 2002, 2003, 2004, 2005 y 2007 a fin de identificar cuáles han sido los principales cambios que ha experimentado el programa y en qué han consistido, detectándose lo siguiente:

- **Objetivo general:**

De 2002 a 2007 se ha ido perfeccionando, sin cambiar su esencia, es decir, promover el desarrollo de las microrregiones mediante la realización de proyectos y/u obras en beneficio de sus habitantes, impulsando la corresponsabilidad del gobierno en sus tres niveles y de la población que habita las microrregiones.

- **Objetivos específicos:**

En 2002 los objetivos específicos del programa consistían principalmente en la creación de Centros Estratégicos Comunitarios (CEC) para a través de éstos, impulsar el desarrollo de las microrregiones fomentando la vinculación con diversas instituciones de los tres órdenes de gobierno implementando acciones relacionadas con los apoyos que otorga el programa.

Para 2003 se incorpora a los objetivos la identidad jurídica, que hace referencia a brindar información y asesoría en materia jurídica e impulsa acciones para que los tres órdenes de gobierno provean la documentación necesaria a la población de las microrregiones.

- **Población Objetivo y Cobertura:**

La población objetivo se ha ido afinando ya que en sus inicios sólo se enfocaba a los habitantes de las microrregiones, mientras que para el 2007 se dirige a los habitantes de los Centros Estratégicos Comunitarios y áreas de influencia de los municipios que conforman las microrregiones.

En lo referente a la cobertura, en 2002 sólo operaba en las microrregiones, posteriormente en 2003, se amplió para que abarcara las microrregiones y las zonas

que mostraban exclusión social; para 2007, además de las microrregiones y las localidades que se encontraban en las áreas de influencia de los Centros Estratégicos Comunitarios, también se indicaba que el programa podría cubrir localidades que no fueran Centros Estratégicos, ni áreas de influencia pero que si estuvieran comprendidas en las microrregiones.

La cobertura que mostró el programa durante el periodo 2002-2006²⁰ fue como se resume en el cuadro 1:

Cuadro 1 cobertura del Programa 2002-2006

AÑO	MICRORREGIONES ATENDIDAS	PORCENTAJE DE COBERTURA
2002	115	44
2003	236	90
2004	253	96
2005	247	94
2006	222	84
UNIVERSO MICRORREGIONES	263	

Fuente: Elaboración propia con información del Informe final de la Evaluación externa 2006, Universidad Autónoma Chapingo.

Como puede apreciarse en el cuadro, la cobertura del programa mostró una tendencia a la alta, con excepción del año 2006 que disminuyó en un 10% con respecto a la presentada en 2005.

- **Apoyos e importes máximos:**

En 2002 los apoyos que otorgaba el programa eran: accesibilidad, infraestructura básica, salud y educación, vivienda, mercado de abasto y acopio e infraestructura productiva. Consistían básicamente, en impulsar obras relacionadas con la construcción de sistemas de agua potable, construcción, empedrado y adoquinamiento de calles, construcción de guarniciones y banquetas, remodelación de plazas cívicas y jardines, rehabilitación de canchas deportivas, rehabilitación de

²⁰ Por lo que se refiere a la cobertura del programa 2007, en términos de cantidad de personas el programa atendió a 5,882,004 que equivale a 13.90%.

Centros de Salud, rehabilitación de espacios educativos, fomento de la infraestructura agrícola y pecuaría, rehabilitación de viviendas, por citar algunos.

Para 2003 se observan modificaciones a los apoyos del programa ya establecidos, pues se incorpora la “identidad jurídica”, mediante la cual se brindan servicios de orientación y apoyos económicos para la realización de trámites de documentos de identificación personal, que acrediten posesión de bienes, sucesiones y actividades de promoción para el programa. En ese mismo año también se incorpora el apoyo alimentario para aumentar la ingesta de alimentos a nivel nutricional de los hogares beneficiados.

En 2007 el principal cambio que se observa es en lo correspondiente a los Centros Comunitarios de Aprendizaje²¹ (CCA) ya que se busca establecer, equipar y dar conectividad a Internet a éstos, para que la población objetivo pueda recibir educación a distancia.

En lo referente al apoyo de infraestructura y fomento productivo se adicionó a la infraestructura agrícola y pecuaria, lo correspondiente a la infraestructura forestal, el cultivo de productos y el establecimiento de talleres de orientación y capacitación en materia productiva.

En lo que se refiere a los montos máximos de los apoyos se observó que del año 2002 al 2007 se han incrementado. En sus inicios dichos montos se diferenciaban en: a) proyectos de infraestructura educativa, abasto, salud, cultura, recreación; b) proyectos de infraestructura básica, agropecuaria y de servicios; y c) proyectos que aumentan la productividad de los beneficiarios, asignándoseles en el 2002 hasta \$ 500,000.00, \$250,000.00 y \$100,000.00 respectivamente.

En el 2003 para la modalidad de microrregiones y zonas de alta marginación, se otorgaban hasta \$2,000,000.00, o incluso más si el proyecto lo ameritaba, para lo cual

²¹ Son espacios de aprendizaje y capacitación para la comunidad, con una oferta educativa flexible en tiempo y espacio, a través del uso de computadoras conectadas en red y con servicio de Internet.

se debía contar con el dictamen del Comité Único de Validación Central del Programa²².

Para el 2007 el monto máximo para las obras, ascendió a \$2,500,000.00, indicándose que en caso de requerirse una cantidad superior debía contar, como en 2003, con el dictamen del Comité Único de Validación Central. Por otro lado, los recursos destinados a localidades que no estaban identificadas como Centros Estratégicos Comunitarios no debían rebasar del 40% del total del presupuesto del Programa.

En lo que se refiere a los apoyos para la legalización patrimonial, rural e identidad jurídica, en 2007 continuaban siendo iguales a los otorgados en 2003, esto es, de 105 días de salario mínimo de acuerdo a la zona geográfica de que se tratara .

Cabe mencionar que los apoyos para el desarrollo de diversas acciones como son procesos de investigación, promoción social, coordinación institucional, operación, supervisión y evaluación han experimentado ajustes, ya que en 2002 y 2003 eran de hasta 25% del monto total asignado al Programa, mientras que en 2007 se observa una reducción quedando del 7%.

- **Operación :**

La forma de operación del programa se ha ido modificando. En 2002, para la ejecución de las obras en las comunidades de las microrregiones, se realizaba una asamblea comunitaria en la cual se acordaban las demandas que se tenían, plasmándolas en un acta a fin de que los representantes de las localidades (las cuales en su conjunto integraban el Consejo Microrregional)²³ realizaran las gestiones ante el COPLADE (Comité de Planeación para el Desarrollo),²⁴ instancia que informaba sobre la viabilidad de los proyectos derivado de un análisis técnico normativo y de la

²² Mas adelante se mencionan sus funciones e integración.

²³ La función del Consejo consistía en establecer prioridades respecto de las propuestas de obras a realizar en las comunidades.

²⁴ Organismo con personalidad jurídica y patrimonio propio que tiene como objeto consolidar el Sistema Estatal de Población y ser el medio para formular, evaluar y actualizar el Plan Estatal de Desarrollo buscando compatibilizar a nivel regional los esfuerzos que realicen la Administración Pública Federal , el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos de la entidad que se relaciones con la planeación, programación, ejecución, evaluación e información del proceso de desarrollo socioeconómico de cada estado, propiciando la colaboración de los diversos sectores de la sociedad.

disponibilidad de los recursos, en un plazo máximo de 30 días, (no se especificaba si dichos días eran naturales o hábiles).

En 2003, para el caso de la vertiente de microrregiones y zonas de alta marginación, el programa operaba de manera similar que en 2002, ya que también se formalizaban las demandas, se nombraban representantes por localidad, los cuales conformaban el Consejo Microrregional, dicho organismo priorizaba las propuestas de las obras considerando un enfoque de género (no considerado en 2002), una vez identificados los proyectos a realizarse los enviaban al COPLADE para la determinación de la viabilidad de los mismos, el cual tenía hasta 30 días hábiles para el análisis correspondiente. Es de resaltar que en dicho año se precisaba que el plazo para la dictaminación de dicho Comité eran días hábiles.

En ese mismo año por lo que se refiere a la modalidad de identidad jurídica, bastaba con que las beneficiarias y beneficiarios se presentaran, individual o conjuntamente, a las cabeceras municipales o a las delegaciones federales de SEDESOL para que se les orientara respecto a los requisitos para la obtención de la documentación otorgada bajo esta modalidad.

Para 2007 los proyectos con su respectiva propuesta de inversión se continúan presentando al COPLADE el cual, al igual que en 2002, 2003 y 2005, cuenta con 30 días hábiles para la dictaminación correspondiente, con la diferencia que en 2005 y en 2007 se indica que en caso de que fenezca el plazo y no exista una resolución se deberá entender que el proyecto no fue aprobado. Además, en 2007 se agrega que las solicitudes pueden ser de los beneficiarios o de organizaciones de la sociedad civil y, en caso de que éstos se constituyan como ejecutores de los proyectos, deben cubrir ciertos requisitos.²⁵

²⁵ Dichos requisitos son: Nombre y descripción del proyecto, obra o acción en forma detallada, el objetivo que persigue su realización, la problemática a resolver y plan de trabajo; ubicación, incluyendo entidad federativa, municipio, localidad y microrregión; Costo total del proyecto, incluyendo la mezcla financiera a aplicar y la fuente de financiamiento (federal, estatal, municipal o de participantes); Número de personas a beneficiar, desagregando por género y grupos de edad, en su caso; Metas a alcanzar en el periodo de ejecución, sin rebasar el 31 de diciembre del ejercicio fiscal que corresponda; la información deberá presentarse en escrito libre, señalando el nombre del ejecutor, su RFC, teléfono, domicilio para recibir notificaciones, así como la firma del representante legal.

- **Comité Único de Validación Central:**

En los años analizados, el Comité Único de Validación Central no presentó cambios en sus funciones e integración, como se indica a continuación:

Dicho Órgano se encarga de conocer las propuestas de los proyectos que se le presenten, valorar su viabilidad y congruencia; y, emitir las recomendaciones que estime procedentes a la Unidad Administrativa Responsable del Programa (UARP). También tiene la facultad de aprobar las inversiones centrales en las microrregiones, así como los proyectos cuya cobertura territorial es distinta a la que se establece en las Reglas de Operación.

Se integra por el Subsecretario de Desarrollo Social y Humano, quien lo preside; representantes de las Unidades Administrativas de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, con el carácter de vocales, Secretario Técnico, e invitados entre los que destacan la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación del Instituto Nacional de Desarrollo Social, del Órgano Interno de Control, y de la Comisión de Transparencia y Combate a la Corrupción.

- **Entrega – Recepción:**

En 2002 y 2003, una vez que se concluían las obras, los ejecutores realizaban un acta de entrega-recepción, mediante la cual se entregaba la obra a la comunidad beneficiada, contando con invitados del COPLADE, la dependencia normativa, de la Contraloría Estatal y el Ayuntamiento.

Para 2005 se establece que el acta debe contener el compromiso del mantenimiento, conservación, vigilancia y en algunos casos operación de cada una de las obras.

En 2007 se realizan adiciones a lo antes señalado, por ejemplo, junto con el acta de entrega-recepción se incluye un plan de conservación y mantenimiento cuando se tratara de infraestructura, además dicha acta debía entregarse a la delegación correspondiente, al COPLADE y al Municipio en el acto o a más tardar 5 días hábiles posteriores a la celebración del evento.

Cabe mencionar que dicha acta, al igual que en 2005, debía contener por escrito el compromiso de la comunidad, los beneficiarios o de la instancia gubernamental que recibía la obra respecto de su mantenimiento, conservación, vigilancia y operación.

3.2.Evaluaciones del programa

3.2.1.Normatividad en materia de evaluación

La evaluación cuenta con un marco normativo a partir del cual se rige. A continuación se aborda la normatividad, a la que se encuentra sujeta la evaluación del Programa para el Desarrollo Local Microrregiones:

✓ ***Ley General de Desarrollo Social***

De acuerdo con esta ley (artículo 72) la evaluación de la Política de Desarrollo Social está a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. El Consejo se integra: por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social, o la persona que éste designe; seis investigadores académicos, que sean o hayan sido miembros del Sistema Nacional de Investigadores, con amplia experiencia en la materia y que colaboren en instituciones de educación superior y de investigación inscritas en el Padrón de Excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y un secretario ejecutivo designado por el Ejecutivo Federal.

Dicho Consejo puede realizar evaluaciones por sí mismo o a través de uno o varios organismos, pero independientemente de ello, la evaluación debe ser anual (art.78). Los resultados se deben publicar en el Diario Oficial de la Federación, además de entregarse a las Comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y de la Secretaría de Desarrollo Social (art. 79).

✓ [Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal](#)²⁶

Considerando que los programas que se encuentran sujetos a reglas de operación deben ser evaluados y monitoreados, para impulsar una gestión basada en resultados y consolidar el Sistema de Evaluación del Desempeño, los secretarios de Hacienda y Crédito Público, Función Pública y Ejecutivo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social respectivamente, expidieron el 30 de marzo de 2007 los [“Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal”](#).

Dichos lineamientos tienen como objetivo regular la evaluación de los programas federales, la elaboración de la matriz de indicadores y los sistemas de monitoreo, así como la elaboración de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal²⁷.

Los lineamientos indican los elementos que debe contener la matriz de indicadores, los tipos de evaluación, el seguimiento a los resultados, así como la difusión de evaluaciones, la organización y contratación de las evaluaciones y el sistema integral de monitoreo y evaluación.

Estos lineamientos, en su título cuarto “De la organización y contratación de las evaluaciones”, capítulo II “De los términos de referencia de las evaluaciones” indican que: para las evaluaciones de consistencia y resultados, se deben considerar en los términos de referencia respectivos, los criterios establecidos en el lineamiento décimo octavo, así como utilizar el modelo de términos de referencia determinado por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, y la Función Pública, así como también el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

²⁶ Secretaría de la Función Pública, [“Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal”](#), *Diario Oficial de la Federación*, 30 de marzo de 2007, primera sección.

²⁷ Ídem.

Para los demás tipos de evaluación, los términos de referencia son elaborados de acuerdo a las características particulares de cada evaluación y sobre éstos también pueden opinar en el ámbito de su competencia las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, y la Función Pública, así como también el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Asimismo en el capítulo III “De los requisitos mínimos de elegibilidad para la contratación de evaluadores externos”, se mencionan los requisitos que las dependencias y entidades deben solicitar a los interesados en realizar evaluaciones externas entre los que están:

I. Acreditar su constitución legal en los términos de la legislación aplicable; II. Acreditar experiencia en el tipo de evaluación correspondiente a la prestación de su servicio, de programas gubernamentales en México o en el extranjero, y III. Presentar una propuesta de trabajo ejecutiva, que contenga, entre otros, los siguientes aspectos: a) El objeto de la evaluación; b) La metodología de evaluación específica a implementar, la estructura temática del informe a elaborar con base en los lineamientos específicos establecidos para cada tipo de evaluación; c) La currícula del personal que realizará la evaluación del programa federal de que se trate, que incluya: i) La manifestación por escrito de que se tiene conocimiento de las características y operación del programa objeto de evaluación, o bien de programas similares; ii) La acreditación de experiencia en el tipo de evaluación correspondiente a la evaluación de su servicio; d) La definición de la plantilla de personal que se utilizará para la evaluación del programa federal, la cual deberá guardar congruencia con la magnitud y características particulares del mismo y del tipo de evaluación correspondiente a su servicio.

✓ ***Programa Anual de Evaluación:***

El 30 de abril de 2007 las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Función Pública y el CONEVAL expidieron los lineamientos del Programa Anual de Evaluación con el fin de dar a conocer qué evaluaciones se realizarían durante el año de que se trate, los programas federales que se evaluarán, los tipos de evaluación que se aplicarán a los mismos, el modelo de términos de referencia para la evaluación de consistencia y resultados, así como también de diseño. En el Programa anual de evaluación, se

indica que las evaluaciones externas que se realicen a los programas federales, serán con cargo al presupuesto de las dependencias y entidades.

Asimismo, en dicho documento se precisa qué tipo de evaluación se realizará a cada programa, entre los tipos de evaluaciones que se realizan están los de consistencia y resultados, diseño, programas nuevos, impacto y específicas. En ese sentido la evaluación que se debía realizar en 2007 al programa para el Desarrollo Local Microrregiones, objeto de estudio de la presente tesis, es una evaluación específica definida como “aquella evaluación no comprendida en los Lineamientos [Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal](#)”²⁸ y que se realizará mediante trabajo de gabinete y/o de campo.

✓ ***Términos de referencia para la evaluación de los programas sociales***

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, emitieron, con fecha 30 de abril de 2007, los Lineamientos de los términos de referencia para la evaluación de programas federales, en los cuales se indica para el caso del Programa Microrregiones que los términos de referencia serán elaborados conforme a las características particulares de cada evaluación, y sobre los cuales podrán opinar las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Función Pública, y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Las evaluaciones deberán ser llevadas a cabo por evaluadores externos cuyo costo será con cargo al presupuesto de la dependencia o entidad responsable de la operación del programa federal. Cabe mencionar que los evaluadores externos deben ser contratados de conformidad con lo establecido en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal, los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y demás disposiciones aplicables en la materia.

²⁸Coneval, “Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2007 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal”, www.coneval.gob.mx, 20/12/08.

De lo antes descrito se puede ver que el marco normativo en el que se sustenta la evaluación para los programas sociales se ha ido perfeccionando, además de que la expedición de la mayoría de este marco normativo es reciente (2007), no obstante que los programas han sido evaluados desde 1997, sin embargo, no se tenía una normatividad que de forma específica indicara cómo se debían realizar las evaluaciones a cada programa, los tipos de éstas, así como los criterios y metodologías a partir de los cuales se ejecutaran, independientemente del evaluador externo que la realizara.

En ese tenor a partir de 2007 instancias como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SEDESOL, Secretaría de la Función Pública y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, han emitido diversa normatividad a efecto de que se cuente con un marco normativo para la evaluación. Sin embargo, es importante no caer en los extremos en términos de lo que se quiere evaluar y cómo, ya que si anteriormente sólo existían ciertos requisitos que se debían cumplir por quienes realizaran las evaluaciones, actualmente se cuenta con leyes, normas, lineamientos, programas operativos anuales y términos de referencia a partir de los cuales se pretende tener un mejor control y supervisión de la evaluación.

Se debe tener en cuenta que por más que se trate no se puede regular todo ya que se deben considerar las características y peculiaridades de cada programa que se evalúa, el entorno en el que opera (localidades), así como los actores que intervienen en su operación y los beneficiarios del mismo. Adicionalmente, con tanta normatividad se corre el riesgo, por un lado, de que quienes la vayan aplicar no la conozcan totalmente, o por otro lado, que la conozcan tan bien que se pierdan en ella, dejando de lado la verdadera importancia de la misma, que las evaluaciones se apeguen lo más posible a la realidad, para con ello detectar si un programa está cumpliendo con el objetivo que le dio origen o, en su caso, si es necesario modificarlo o incluso desaparecerlo.

3.2.2. Evaluación externa del programa

El programa para el Desarrollo Local Microrregiones año con año ha sido evaluado ya sea interna y/o externamente. En el capítulo anterior, se indicó que las reglas de operación del programa emitidas anualmente contemplan la realización de evaluaciones.

En 2002 el Programa contemplaba la realización de una evaluación de resultados, la cual se debía llevar a cabo por una institución académica y de investigación u organismo especializado nacional o internacional con experiencia en la materia. Dicha evaluación se debía realizar considerando lo establecido en el “Acuerdo por el que se expiden los requisitos mínimos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán considerar para seleccionar a las instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, interesados en realizar la evaluación de resultados de los programas gubernamentales sujetos a reglas de operación en el ejercicio fiscal 2002”²⁹, en el que se indicaban los requisitos mínimos que debían contener los informes de las evaluaciones a saber³⁰:

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

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

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

i) A nivel nacional;

ii) Por entidad federativa;

iii) Por núcleo de población o tipo de empresa;

II. El cumplimiento a las reglas de operación que regulan el programa de que se trate. Asimismo, en caso de que se hayan realizado modificaciones a

²⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 30 de abril de 2002, segunda sección, pp-1-7.

³⁰ Acuerdo por el que se expiden los requisitos mínimos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberán considerar para seleccionar a las instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, interesados en realizar la evaluación de resultados de los programas gubernamentales sujetos a reglas de operación en el ejercicio fiscal 2002, Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 30 de abril de 2002, segunda sección, pp-1-7.

dichas reglas en los términos del artículo 63 fracción IV del Decreto de Presupuesto, la manifestación respecto a las circunstancias extraordinarias o los problemas operacionales que dieron motivo a las modificaciones;

III. En términos de impacto, los beneficios económicos y sociales que resultan de la aplicación de los recursos asignados a cada programa;

IV. El costo beneficio de los recursos asignados al programa, en función de costos y gastos unitarios en que se incurre para operar el programa;

V. El resultado de la verificación en campo del cumplimiento de las metas físicas y financieras del programa;

VI. La presentación del escenario prospectivo y la opinión sobre la permanencia, readecuación o conclusión del programa, y

VII. Conclusiones y recomendaciones, que destaquen particularmente los aspectos enunciados en este artículo, así como las deficiencias que, en su caso, pueda tener el programa o sus reglas de operación y las posibles medidas para subsanarlas. El área que al efecto designen las dependencias y entidades en los términos del artículo séptimo, segundo párrafo de este Acuerdo, serán responsables de verificar que los informes elaborados por los evaluadores externos contengan los aspectos a que se refiere el presente artículo.

En 2003 la evaluación se debía realizar a partir de los términos de referencia del Programa elaborados por la Dirección General de Evaluación de los Programas Sociales de la SEDESOL.

A partir de 2005 y a la fecha se habla de la realización de una evaluación interna llevada a cabo por la Dirección General de Seguimiento de la SEDESOL, así como de una evaluación externa. Cabe resaltar que para ejecutar esta segunda evaluación en ese año, se debía dar cumplimiento a lo establecido en el Decreto de Presupuesto de Egresos de ese ejercicio fiscal y a las disposiciones emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la ahora Secretaría de la Función Pública.

Es de resaltar que a partir del 2007 y a la fecha, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), es el órgano que emite los lineamientos para la realización de las evaluaciones a los programas federales.

3.3 -Metodología de las Evaluaciones externas realizadas al programa 2002-2007

Como se ha visto, el programa para el Desarrollo Local Microrregiones es un programa federal cuya operación está a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, específicamente de la Unidad de Microrregiones. Dicho programa está sujeto a reglas de operación y por tanto es sujeto de evaluación ya sea interna y/o externa; para la realización de esta última se deben seguir ciertos criterios y requisitos por parte de las instancias que la llevan a cabo. Las evaluaciones externas al programa fueron realizadas en 2002 por la Red para el Desarrollo Sostenible de México, A. C.³¹; en 2003 por la UNAM; en 2004 y 2005 por Servicios Profesionales para el Desarrollo Sostenible S.C.; en 2006 por la Universidad Autónoma de Chapingo y en 2007 por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Es de comentar que las evaluaciones se apegaban a los requisitos mínimos (referidos en el apartado anterior) que debían contener los informes de las mismas; sin embargo; la metodología utilizada para la realización de éstas por parte de los evaluadores no fue la misma, como se indica a continuación:

3.3.1. Metodología utilizada en 2002

La metodología utilizada en 2002 por la Red para el Desarrollo Sostenible de México, A. C., consistió principalmente en un análisis documental así como en investigación de campo a efecto de verificar si la operación y los resultados del programa eran acordes a las metas establecidas para ese año.

En ese tenor se aplicaron 383 entrevistas (diseñadas conforme a las Reglas de Operación del programa), a los beneficiarios, así como a funcionarios, servidores públicos y técnicos de los tres niveles de gobierno (central, estatal y local).

Las entrevistas consistieron en la aplicación de un cuestionario el cual se conformaba de cinco secciones: 1) del beneficiario y su familia (situación antes del programa), 2) de

³¹ La Red para el Desarrollo Sostenible de México forma parte del Programa de Redes para el Desarrollo Sostenible (Sustainable Development Network Programme SDNP) de Naciones Unidas, para mayor ahondamiento sobre el tema consultar <http://www.rds.org.mx>.

la comunidad (situación antes del programa), 3) operación del programa³² (apego a las reglas de operación), 4) indicadores y variables de la evaluación³³, 5) valoraciones y apreciaciones generales sobre el programa³⁴.

Dicho cuestionario fue aplicado en tres momentos: en recorrido de campo y visita de obra; entrevista grupal con el Comité de la obra y/o beneficiarios; entrevista a cuatro beneficiarios de la obra o proyecto (dos hombres y dos mujeres).

Adicional a lo anterior, también se eligieron 94 proyectos (obras) para que se aplicara la entrevista a cuatro personas de cada proyecto.

Para valorar rubros como costo-efectividad, eficiencia y pertinencia se realizó lo siguiente:

- Costo-efectividad: se compararon los recursos asignados a los proyectos y acciones del programa en función de costos y gastos de operación.
- Eficiencia: se analizaron los costos administrativos de operación, los costos unitarios de inversión y la temporalidad en que se realizaron los procesos para su producción.
- Pertinencia: se revisaron documentos como el Plan Nacional de Desarrollo, Programa Sectorial, Lineamientos y Reglas de Operación, para posteriormente analizar en qué medida el diseño del programa es coherente con las estrategias de planeación y desarrollo gubernamentales.

³² Dentro de este rubro lo referente a la planeación participativa, transferencia y contraloría social, la coordinación interinstitucional y la complementariedad, Sedesol, *"Informe final de la evaluación externa Programa Microrregiones"*, p.9.

³³ Dentro de este rubro lo referente a la satisfacción de los beneficiarios: (trato digno, respetuoso y equitativo por parte de los servidores públicos de la SEDESOL, oportunidad en la entrega de los recursos, el servicio o la obra acordada, calidad en el bien y/o servicio) y beneficios económicos y sociales(mejoramiento de infraestructura social en la localidad, mejoramiento de la producción, productividad, ingreso y empleo de los beneficiarios, cambios en la conservación del medio ambiente y en el manejo de los recursos naturales, participación y gestión social).

³⁴ Dentro de este rubro lo referente a obras y acciones del programa, acciones para que exista continuidad y complementariedad en el programa, lo que se considera mejor del programa, sugerencias para mejorar el programa, impacto de las acciones de las comunidades CEC.

3.3.2. Metodología utilizada en 2003

En 2003 la metodología utilizada por el equipo evaluador de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), consistió principalmente en un análisis documental así como en investigación de campo con el fin de que la evaluación fuera lo más certera posible, primeramente, identificó la demanda social de las microrregiones a partir de las necesidades de éstas, posteriormente ubicó la oferta institucional para confrontarlas y de esta manera verificar si el programa estaba logrando el fin para el que fue creado.

En ese tenor el equipo evaluador estableció un marco metodológico dividido en tres apartados:

➤ **Demanda social:**

Los evaluadores identificaron la demanda social a partir de las variables del índice de marginación municipal del Consejo Nacional de Población (CONAPO), obtenidas del XII Censo de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI) 2000, mediante un análisis de las carencias a nivel nacional en materia de: condiciones de vivienda (viviendas particulares con piso de tierra; viviendas particulares sin drenaje, ni servicio sanitario; viviendas particulares sin energía eléctrica; viviendas particulares sin agua entubada), educación (analfabetismo, población sin primaria completa), nivel de ingreso (población ocupada que percibe hasta dos salarios mínimos) y distribución de la población³⁵ (localidades con menos de 5,000 habitantes).

La demanda también se identifica con la estrategia Microrregiones la cual divide al país a partir de la clasificación que establece CONAPO en municipios de muy alta marginación y alta marginación³⁶.

La delimitación del modelo de demanda social está determinada por el inventario de necesidades (considerado en el Programa para el Desarrollo Local Microrregiones), instrumento a través del cual se busca identificar el tipo de servicios que se requieren en

³⁵ Sedesol, "Informe final de la evaluación externa 2003", www.sedesol.gob.mx, 12/12/2008.

³⁶ Dicha clasificación se obtiene por medio del Índice de Marginación Municipal (IMM) que mide la intensidad en carencias a partir de las dimensiones socioeconómicas (condiciones de vivienda, educación, nivel de ingreso y distribución de la población, dicho índice califica el nivel de rezago social clasificándolo en muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo.

las comunidades, la estrategia es quien lleva a cabo dichos inventarios, posteriormente el Programa de Desarrollo Local entra en operación para la realización de proyectos en apego a las reglas de operación del programa.

➤ **Oferta institucional:**

Considerando que previamente se tiene conocimiento sobre las condiciones sociales de las Microrregiones, así como de otros espacios territoriales marginados como resultado de los criterios de marginalidad que establece CONAPO, así como de la selección de localidades CEC y de los inventarios de necesidades, el “programa pretende modificar favorablemente las condiciones de vida de la población objetivo, ofreciendo dos modalidades de apoyo: Microrregiones y Zonas de Alta Marginación e identidad jurídica”³⁷.

➤ **Cruce de oferta institucional y demanda social:**

Se refiere a la vinculación entre el conocimiento de las condiciones sociales de las Microrregiones (enfoque de demanda) y las acciones que realiza el programa para atender la demanda a fin de reducir las condiciones de rezago de las microrregiones (enfoque de oferta).

3.3.3. Metodología utilizada en 2004

En 2004 la metodología utilizada por Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico S.C., consistió en la revisión documental de las Reglas de Operación 2003, las reglas de operación 2004 preliminares, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el Plan Nacional de Desarrollo Social 2001-2006. Asimismo también se analizaron los procesos de operación, cumplimiento a metas físicas y financieras.

Adicionalmente, se aplicaron entrevistas a personal que operaba el programa, así como a beneficiarios de las localidades; asimismo, se realizaron visitas a las obras (241 obras de electrificación, 13 módulos con paneles solares, 166 CCA, 191 obras de agua potable).

³⁷ Sedesol , op. cit. supra, nota 115,

Se aplicaron 235 entrevistas a funcionarios (presidentes municipales, directores de obras públicas, de desarrollo social, subdirectores de obras, coordinadores de fomento agropecuario, responsables del ramo 20 y 33, secretarios del presidente municipal, etc.). Las entrevistas consistían en preguntas relativas a la operación, difusión, solicitud de apoyos, selección de proyectos, ejecución de obras y apoyos.

3.3.4. Metodología utilizada en 2005

En 2005 la metodología para verificar la consistencia interna del programa fue la del marco lógico, para lo cual la instancia evaluadora (misma que en 2004) elaboró la matriz del marco lógico (MML). También se realizaron análisis de los elementos del diseño del programa con base en los cambios de las reglas de operación, como son el objetivo general, objetivos específicos, tipos de apoyos, cobertura y población objetivo, así como también los montos de apoyo y consistencia interna del programa.

3.3.5. Metodología utilizada en 2006

Para el ejercicio fiscal 2006, la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales (DGEMPS) lanzó la convocatoria para la evaluación externa del programa bajo otros lineamientos y características manejados hasta 2005. El nuevo instrumento fue la metodología del marco lógico, con el objeto de que la SEDESOL generara acciones para tener la información necesaria que permitiera verificar que los resultados del Programa son congruentes con los recursos fiscales asignados.

En 2006 el evaluador externo que realizó la evaluación del Programa fue la Universidad Autónoma de Chapingo. La metodología utilizada por dicha institución para evaluar el programa Microrregiones consistió en la utilización de fuentes de información documental: “reglas de operación 2003 y 2004, Programa Operativo Anual (POA), Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Programa Nacional de Desarrollo Social (PNDS) 2001-2006, informe de evaluación del programa 2005 y datos oficiales del INEGI”³⁸.

³⁸ Universidad Autónoma Chapingo, SEDESOL, “Informe metodológico de la Evaluación Externa 2006 del Programa Desarrollo Local (Microrregiones)”, diciembre 2006, p.9.

Se realizaron entrevistas (29) a operadores del programa a nivel central, estatal, a proyectos y municipios con localidades CEC, entre los que destacan presidentes municipales, directores de obras públicas y/o de desarrollo social. Asimismo también se aplicaron 157 entrevistas a beneficiarios del programa. Por último se supervisaron 556 proyectos realizados en 2004.

Los evaluadores realizaron el análisis de tres temas principales: el diagnóstico de la situación inicial, matriz del marco lógico con su lógica vertical y horizontal.

3.3.6. Metodología utilizada en 2007

Como se señaló anteriormente, en 2007 se emitieron “Los lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal”, en virtud de que no se contaba con un mecanismo sistematizado que permitiera conocer si los recursos destinados por décadas a través de programas en materia social tenían impacto en la población, esto es, si realmente lograban el objetivo que se habían planteado, por ejemplo reducir la desnutrición, aumentar el empleo rural, etc.

También se emitió el Programa Anual de Evaluación para el ejercicio fiscal 2007 con el objeto de “vincular el calendario de ejecución de las evaluaciones con el de las actividades de la programación y el presupuesto del ejercicio fiscal correspondiente; también se trato de determinar los tipos de evaluación que se aplicarán a los programas federales, mediante un programa integral, gradual y útil para decidir la asignación de recursos”³⁹.

Adicional a los documentos antes citados, se dieron a conocer los “Lineamientos de los Términos de referencia para la evaluación de Consistencia y Resultados”, que contienen los criterios que se deben considerar para la evaluación de los programas federales. Para elaborar los indicadores que evaluaran dichos programas se emitió la “Metodología para la elaboración de la matriz de indicadores”, que de acuerdo con lo indicado por el gobierno en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales

³⁹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública, “Programa Anual de Evaluación para el ejercicio fiscal 2007 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal”, Diario Oficial de la Federación, 30-03-07.

de la Administración Pública Federal, debe elaborarse con base en la metodología del Marco Lógico.

Es de resaltar que para ese año y de acuerdo con lo indicado en los documentos antes mencionados, el tipo de evaluación realizada al Programa para el Desarrollo Local Microrregiones fue la de Consistencia y Resultados, definida como aquella que “analiza sistemáticamente el diseño y el desempeño global de los programas federales, para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la matriz de indicadores. Dicha evaluación fue realizada por la FAO⁴⁰, considerando los elementos indicados en los Términos de Referencia para ese tipo de evaluación, así como en los lineamientos de la Matriz de Marco Lógico.

Lo descrito anteriormente permite identificar dos periodos según el tipo de metodología utilizada para la evaluación externa del programa: el primero de ellos de 2002 a 2005, en el que no existía una metodología bien delineada por el gobierno para que las instituciones encargadas de llevar a cabo las evaluaciones contaran con criterios y elementos específicos, claros y sistemáticos que les permitiera realizar dicha actividad. Cada evaluador implementaba la metodología y el método que consideraba adecuados para cumplir con los requisitos solicitados en el “Acuerdo por el que se expiden los requisitos mínimos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán considerar para seleccionar a las instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, interesados en realizar la evaluación de resultados de los programas gubernamentales sujetos a reglas de operación en el ejercicio fiscal 2002”, mismos que quedaban plasmados en el informe final que presentaban ante la SEDESOL como se indica en el cuadro 2:

⁴⁰ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

Cuadro 2. Cumplimiento de los requisitos mínimos solicitados por la SEDESOL para las Evaluaciones externas 2002-2005 al Programa para el Desarrollo Local Microrregiones

TEMA REQUERIDO	EVALUACIÓN EXTERNA			
	2002	2003	2004	2005
Porcentaje de cumplimiento de los objetivos y particulares de cada programa destacando a) grado de satisfacción de la población objetivo b) cobertura alcanzada en el 2002 y su variación con respecto a la obtenida el año anterior, por tipo de apoyo: • nivel nacional • entidad federativa • núcleo de población o tipo de empresa	X	X	X	X
Cumplimiento a las reglas de operación que regulan el programa y en caso de modificaciones a éstas, la manifestación respecto a las circunstancias extraordinarias o los problemas operacionales que dieron motivo a las modificaciones.	X	X	X	X
En términos de impacto los beneficios económicos y sociales que resultan de la aplicación de los recursos asignados al programa.	X	X	X	X
El resultado de la verificación en campo del cumplimiento de las metas físicas	X	X	X	X
Presentación del escenario prospectivo y la opinión sobre la permanencia, readecuación o conclusión del programa	X	X	X	X
Conclusiones y/o recomendaciones, así como las deficiencias que en su caso, tenga el programa o sus reglas de operación y las posibles medidas para subsanarla.	X	X	X	X

Fuente: elaboración propia con información del "Acuerdo por el que se expiden los requisitos mínimos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán considerar para seleccionar a las instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, interesados en realizar la evaluación de resultados de los programas gubernamentales sujetos a reglas de operación en el ejercicio fiscal 2002", e informes finales de las evaluaciones externas 2002-2005 realizadas al Programa para el Desarrollo Local Microrregiones.

En dicho periodo no hubo homogeneidad en la realización de las evaluaciones, así como tampoco en los elementos evaluados, por lo que no se pueden comparar los resultados obtenidos de un año con respecto a otro. Asimismo, puede observarse que lo que interesaba eran los resultados de la evaluación, más que la metodología para llevarla a cabo.

El segundo periodo identificado es de 2006 a la fecha, en el que la DGEMPS establece lineamientos y criterios a efecto de que los evaluadores utilicen la metodología del Marco Lógico, entre otras cosas, debido a que dicha metodología es utilizada por organismos

internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, mismos que otorgan recursos a México en lo relativo a programas sociales y de combate a la pobreza.

No obstante lo anterior, habría que preguntarse porqué México decide utilizar la metodología del Marco Lógico hasta 2006 y más específicamente en 2007, siendo que organizaciones como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y agencias cooperantes como la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit- GTZ (Empresa Alemana de Cooperación Internacional para el Desarrollo Sostenible) la utilizaban desde varios años atrás.

Las evaluaciones externas realizadas al programa permiten mostrar cómo las tipologías de éstas (lo cual se indicó en el segundo capítulo) no son excluyentes ya que en función del(os) objetivo(s) han combinado dos o más tipos de las mismas, a saber en 2002 de operación y de resultados, en 2003 de diseño y resultados, en 2004 de diseño, operación y resultados al igual que en 2005 y 2006.

3.4.Principales resultados y recomendaciones de las Evaluaciones externas al Programa

A continuación se mencionan los principales resultados⁴¹, así como también las recomendaciones que arrojaron las evaluaciones externas realizadas de 2002-2007.

Adicionalmente, es de resaltar que el objetivo de la evaluación externa realizada en 2005 fue “realizar un meta-análisis del Programa integrando los resultados de las evaluaciones anteriores e incorporando los avances del ejercicio 2005, con el fin de identificar los aspectos donde se ha logrado un entendimiento exhaustivo y coherente del programa y las áreas que no han sido exploradas suficientemente o en las que se ha obtenido evidencia mixta de desempeño”⁴², por lo descrito, en el presente trabajo sólo se enunciaran algunos de los resultados, mientras que para el caso de las recomendaciones producto de dicha evaluación se indicaran las más relevantes.

⁴¹ Las cifras y porcentajes que se presentan en este capítulo fueron tomadas de los informes finales de las evaluaciones externas realizadas al programa para el Desarrollo Local Microrregiones de los años 2002 al 2007.

⁴² Secretaría de Desarrollo Social, “Evaluación Externa del Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones) 2005”, informe final, Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico S.C. SERPRO, marzo 2006, p. 9, www.sedesol.gob.mx, 10/01/2009.

3.4.1.Evaluación externa 2002

3.4.1.1.Resultados:

Los resultados de la evaluación en **2002** se presentaron en dos vertientes:

1) Operación del programa:

- ✓ La programación y presupuestación del programa tiene un esquema centralizado en la toma de decisiones sobre estrategias, acciones y recursos ya que “los apoyos de la SEDESOL al sector social se sustentan en la definición de presupuestos y proyectos por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las distintas instancias operativas y administrativas de SEDESOL en el ámbito central”⁴³.
- ✓ En lo que se refiere a la detección de necesidades y demandas, de acuerdo con las reglas de operación del programa, el Consejo Microrregional se encarga de clasificar las propuestas de acuerdo con prioridades; asimismo se debe realizar un diagnóstico e informar respecto de los proyectos realizables. Sin embargo, en 2002 el programa operó diferente ya que en lugar de elaborar los diagnósticos correspondientes los residentes sólo levantaron un inventario de las necesidades de las comunidades relativas a los servicios básicos existentes.
- ✓ De acuerdo con la visita de campo realizada por los evaluadores, se constató que muchos de los Consejos no se instalaron, entre otras cosas porque debían estar conformados por los representantes todas las comunidades que se encuentran bajo el área de influencia de la comunidad y el trabajo con éstas fue menor o no se dio.
- ✓ En lo referente a la realización de los proyectos los evaluadores consideraron que el microrregiones es un “conjunto desarticulado de proyectos y acciones- inscrito en la lógica de la Estrategia Microrregiones para alcanzar las banderas blancas propuestas

⁴³ Secretaría de Desarrollo Social, “Informe final de la evaluación externa 2002 Programa Microrregiones”, Red de Desarrollo Sostenible de México, A.C., marzo 2003.

como metas-, más que como efectivamente un detonador de procesos de desarrollo”⁴⁴. El programa debía implementar acciones paralelas para la realización de obras de servicios básicos, accesibilidad y comunicación, así como el impulso de proyectos orientados a cadenas productivas, rentables y sustentables, de acuerdo a las condiciones ecológicas de cada región.

El 81.2 % de los encuestados contestó haber recibido obras que resuelven problemas muy importantes, para el 64.7% las obras son buenas, para el 73.70% se requieren otras obras para que las que se realizaron sean buenas y el 55.2% consideró que antes se debieron realizar otras obras.

- ✓ En lo que se refiere a la coordinación interinstitucional y complementariedad de las acciones, los encuestados comentaron que éstas han sido difíciles principalmente porque los acuerdos son a nivel central y no se traducen en acciones hacia las microrregiones. Sin embargo, se reconoce que probablemente el mayor acierto en lo concerniente a la coordinación interinstitucional es que el programa se ha municipalizado, pues gran parte de las acciones del proceso de operación del programa se realizan conjuntamente con los municipios. En ese tenor las dos instancias más visibles a los ojos de los beneficiarios fueron la SEDESOL con 76.2%, seguida del municipio con el 51.6%.
- ✓ Asimismo, también se detectó que una de las trabas que presentan las reglas de operación tiene que ver con los montos a invertir por obra ya que el programa sólo permitía en ese año 500 mil pesos; sin embargo, hay obras necesarias que cuestan millones de pesos y, aún cuando el municipio también realiza aportaciones, los recursos son insuficientes.
- ✓ En cuanto a los tiempos en los que se llevaron a cabo las acciones, es de resaltar que existieron retrasos en la aprobación, liberación y radicación tardía de los recursos, lo que provocó el inicio tardío así como el desfase en los tiempos de operación de las obras y proyectos.

⁴⁴ Ibid, p. 35.

2) Resultados e impactos del programa:

- ✓ La población beneficiada por el programa se encuentra en condiciones de marginación, casi el 57% de las familias viven hacinadas, carecen de servicios de drenaje, letrinas, agua potable, alumbrado público, tiendas rurales y molinos de nixtamal, faltan hospitales, médicos, talleres de capacitación para el trabajo, espacios deportivos, escuelas y maestros, caminos, puentes peatonales y vehiculares.

- ✓ El programa es bien evaluado por la gente ya que ésta se siente satisfecha con las acciones que el mismo realiza. Así el 71.1% de los beneficiarios indicó que la obra se ejecutó oportunamente, por otro lado el 68.1% indicó que el trabajo del residente era bueno. En lo concerniente a la calidad de las obras ejecutadas el 64.7% indicó que eran de calidad. La mayor debilidad del programa de acuerdo con los evaluadores externos en el 2002 fue la carencia de un componente de capacitación y asesoría técnica en apoyo a los proyectos productivos.

- ✓ En cuanto a los beneficios sociales, los mayores fueron en salud en un 57%, educación y vivienda en un 50%. En lo concerniente a las obras y proyectos de infraestructura se indicó que no guardaban coherencia con las carencias de las viviendas y las comunidades, así como tampoco con las necesidades de los beneficiarios.

- ✓ El impacto del programa es mínimo en lo concerniente a servicios de agua potable, drenaje, electrificación y piso de cemento, ya que antes del programa el porcentaje de éstos era de 39.7, 30.3, 24.0 y 58.6 respectivamente, mientras que después con la operación del programa fueron de 39.4, 30.1, 23.5 y 57.3 respectivamente.

3.4.1.2.Recomendaciones:

Derivado de los resultados que arrojó la evaluación externa 2002 al programa para el Desarrollo Local Microrregiones, los evaluadores emitieron diversas recomendaciones entre las que destacan:

- ✓ Impulsar un modelo de planeación microregional y/o comunitario sustentado en la elaboración de un diagnóstico y una imagen del futuro deseado, donde participen diversos actores de la microrregión, para posteriormente elaborar un plan de desarrollo que defina la corresponsabilidad de todos y cada uno de los actores en cada etapa de la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación, pero sobre todo en lo referente a la programación y presupuestación.
- ✓ Establecer un nuevo esquema de coordinación estratégica institucional, que sustituyera al fracasado modelo de Comisiones Suprasedecretariales, que estaba planteado en el Plan Nacional de Desarrollo.
- ✓ La distribución de los recursos presupuestales entre los estados, así como en las regiones y municipios se debe hacer sobre la base de criterios generales y transparentes.
- ✓ Constitución de Consejos Sectoriales, a nivel regional,- por cada una de las principales actividades productivas de la región, (maíz, café, ganado, forestal, manejo de vida silvestre, talleres, etc.)- integrados por comunidades, Consejos Micro-regionales, organizaciones sociales, grupos técnicos e instituciones federales, estatales y municipales. El Consejo Sectorial elaborará proyectos productivos estratégicos de mediano y largo plazos a partir de diagnósticos conjuntos y acuerdos de orientaciones, objetivos y metas cuantitativas, y que integren instrumentos de integración vertical (comerciales, financieros, tecnológicos, etc.). Estos Consejos deberán ser los encargados de la planeación, seguimiento y evaluación de los proyectos estratégicos por actividad, y se articularían con las instancias horizontales es decir con los Consejos Micro-regionales y el Consejo Regional.
- ✓ Constitución de un fideicomiso regional a través del cual se ejerzan los recursos del programa y donde se puedan sumar recursos de otros programas, que permita el ejercicio puntual de los presupuestos en las épocas que resulten adecuadas. Establecimiento de un acuerdo con la SHCP y el COPLADE para asegurar un ejercicio puntual de los recursos presupuestales.

- ✓ Modificación de las reglas de operación incorporando disposiciones que obliguen a que las inversiones sigan los lineamientos, acuerdos, objetivos y metas cuantitativas de los programas integrales de desarrollo sustentable, regional, micro-regionales y comunitarios.

3.4.2.Evaluación externa 2003

3.4.2.1.Resultados

- ✓ No se realizaron “Diagnósticos situacionales” por localidad, sino sólo “Inventarios de Necesidades”, con el fin de personalizar la demanda social. Asimismo en la prueba de campo que realizaron los evaluadores se percibió que los operadores del Programa confunden los “diagnósticos situacionales” con los “inventarios de necesidades”, éstos no están en condiciones de diferenciar los alcances y limitaciones de unos y otros. Cabe mencionar que los “Diagnósticos situacionales” de acuerdo con lo indicado por los evaluadores estarían disponibles para realizarse en 2004.
- ✓ El Programa en su modalidad de apoyo de Microrregiones y Zonas de alta Marginación, es congruente con la función de la Estrategia Microrregiones relativa al desarrollo de infraestructura básica y social.
- ✓ En lo que se refiere a la modalidad de Identidad Jurídica operó en 13 entidades del país en donde realizaron 441 acciones como son actualización de certificados de actas de nacimiento, apoyos económicos a personas que habitan en la microrregión para trámites de sucesiones patrimoniales, listas de sucesión de sujetos agrarios, Programa Nacional de testamentos agrarios (HEREDA), registros extemporáneos de personas. Lo que representó un gasto de 6,268,547.5 millones de pesos, de los cuáles el gobierno federal proporcionó 5, 338,376.35 millones; equivalente al 85% del gasto.

Con la realización de esa modalidad se beneficio a 54,117 personas, 60% hombres y 40% mujeres. Asimismo, el gasto federal en promedio por beneficiario fue de 98.6 pesos, el gasto estatal promedio por beneficiario fue de 8.4 pesos y el gasto promedio de los beneficiarios fue de 8.8 pesos.

- ✓ Los alcances del Programa se vieron limitados respecto a su objetivo general, entre otras cosas, por la falta de planeación de mediano y largo plazo que garantizara la sustentabilidad de los beneficiarios y del mismo Programa. Por ejemplo, de acuerdo con dicha evaluación, *“se dota de drenaje a una localidad, sin que exista agua potable, lo que da por consecuencia que no se resuelven de forma integral los problemas de salud de la población”*⁴⁵.
- ✓ Los evaluadores consideraron que a pesar de que el programa busca detonar procesos de desarrollo integrales, funciona como un conjunto de proyectos y acciones que cumplen metas específicas dispersas en la mayoría de los casos.
- ✓ En lo referente a la tarea del Programa de involucrar a la comunidad en el desarrollo de los proyectos, es necesario señalar que el 52% de los entrevistados consideró que no se toman en cuenta sus opiniones antes de otorgar los apoyos que permitan satisfacer sus necesidades; además, no están participando en las asambleas en donde se toman decisiones sobre las obras o proyectos, lo que podría limitar el desarrollo de corresponsabilidades sociales por parte de los beneficiados. Asimismo, esta situación refleja que los residentes del Programa no están cumpliendo adecuadamente su tarea de informar a la gente sobre las necesidades de la comunidad identificadas y sobre las opciones para atenderlas.
- ✓ Las entrevistas a profundidad realizadas a los operadores del Programa, arrojaron que su perspectiva, el Programa ha operado de manera transparente evitando la discrecionalidad en la aprobación de recursos, además de que existe vigilancia por parte de las autoridades locales y federales. No obstante, reconocen que no siempre se ha logrado involucrar directamente a la gente.
- ✓ Las acciones del programa se llevan a cabo por medio de la ejecución de 20 subprogramas (vivienda, agua potable, asistencia social y servicios, electrificación, alcantarillado, caminos rurales, infraestructura educativa, centro de salud, fomento a la producción y productividad, apoyo a la producción primaria, pavimentación,

⁴⁵ Ibid, p. 267.

urbanización, desarrollo de áreas de riego infraestructura hospitalaria, infraestructura pecuaria, abasto y comercialización, protección de áreas y causes, definición y conducción de la definición de desarrollo regional, infraestructura deportiva y telefonía rural). En los que se gasta más son: vivienda (24.9%), agua potable (13.1%), asistencia social y servicios (12.9%), electrificación (12.6%) y alcantarillado (12.5%).

- ✓ El subprograma con mayor número de beneficiarios durante el ejercicio de 2003 fue el de Asistencia Social y Servicios con 32.9% del total de beneficiarios, seguido de Centros de Salud con el 13.9% del total de beneficiarios; mejoramiento de la vivienda con 10.4%, y agua potable con el 10.2%.
- ✓ Los subprogramas con menor cobertura de beneficiarios fueron: Infraestructura Pecuaria con 0.2% del total, telefonía rural con 0.2%, desarrollo de áreas de riego con .01%. El subprograma con el menor número de beneficiarios fue el de Protección de áreas y causes, el cuál beneficio al .006% del total de beneficiarios.
- ✓ Los subprogramas que tuvieron un gran número de beneficiarios, como es el caso de asistencia social y servicios, fueron aquellos donde el gasto del gobierno federal fue menor en comparación con otros subprogramas con gasto mayor pero menor número de beneficiarios, como es el caso de electrificación. Sin embargo, esto se puede deber a la naturaleza misma de la acción y a la forma de cálculo de beneficiarios. El subprograma con más beneficiarios es el de Asistencia Social y Servicios, el cual contempla las acciones que se desarrollan en los CCA y las referentes a Identidad Jurídica, y bajo el principio de beneficio a toda la comunidad se calcula la contabilidad de beneficiarios.
- ✓ A pesar de que el Programa pretende detonar procesos de desarrollo integrales, de acuerdo con el grupo evaluador, funciona como un conjunto de proyectos y acciones que cumplen metas específicas, pero en muchos casos dispersa, sin cumplirse la complementariedad que se pretende en reglas de operación. Existe complementariedad en los niveles de gobierno según participación en presupuesto, pero no se cumple la premisa de que el programa solo tenga un papel de iniciador de procesos, contribuyendo con una participación monetaria mínima.

- ✓ El programa cumple parcialmente con su propósito, en la medida en que se presentan dos aspectos: Primero, la comunidad en su mayoría no esta bien informada sobre los proyectos que se realizan; y segundo, es que las acciones que se realizan son en su mayoría de infraestructura, pero las comunidades carecen de un esquema de ingresos que les permita superar la pobreza. Este aspecto se podría cubrir a partir de la complementariedad, de un programa especializado en la capacitación para el trabajo y/o la generación de fuentes de trabajo.
- ✓ El equipo evaluador considera necesario se reconsideren las acciones del programa que serán prioritarias, ya que acciones como los CCA no lo son, y sin embargo, en estas se eroga el 11% de los recursos del programa. En cambio, acciones como centros de salud tienen una participación del 3.6%, o infraestructura hospitalaria con 0.5%. Además, según opiniones de los beneficiarios, prefieren otros apoyos antes que un CCA.

3.4.2.2.Recomendaciones

Derivado de los resultados de la evaluación externa 2003 los evaluadores emitieron diversas recomendaciones al programa entre las que destacan:

- ✓ Formar un paquete integral que incluya infraestructura básica (en donde se incluiría exclusivamente dotación de redes de agua, drenaje, luz, centros de salud, escuelas y carreteras), conjuntamente con opciones productivas y vivienda rural. De esta forma, el desarrollo de infraestructura local se complementaría con una estrategia de generación de ingresos, y dotaría a la población de un espacio de vida digno que contara con todos los servicios, todas estas acciones mejorarían sus condiciones de vida en un enfoque multidimensional.
- ✓ En lo que respecta a la modalidad de apoyo Alimentario, se recomendó que esta acción formara parte de otro programa, y que el Programa de Desarrollo Local se concentre en el desarrollo de infraestructura social básica.

- ✓ Modificar la redacción de las reglas de operación tomando en cuenta estas observaciones.
- ✓ No existe una priorización en las acciones del programa, en esta perspectiva se recomienda establecer un esquema de prioridades en las acciones del programa en la perspectiva de reducir la marginación, ya que muchas de las acciones realizadas por el programa no conducen a una reducción de la marginalidad.
- ✓ Con el objetivo de cumplir con los tiempos estipulados para cada ejercicio fiscal se recomienda una liberación simultánea de los recursos de los tres niveles de gobierno para no retrasar las obras o incluso, que lleguen a quedar inconclusas al término del ejercicio.
- ✓ Fortalecer los espacios de negociación y coordinación entre las instancias de los tres niveles de gobierno y se den a conocer lo más pronto posible el monto de los recursos que serán invertidos en cada ejercicio.
- ✓ Para tener un efecto de abatimiento sobre la marginación es necesario trabajar en acciones productivas complementarias que fomenten el crecimiento económico de la región, en este sentido se recomienda que el programa de desarrollo local vaya siempre acompañado del programa de Opciones Productivas.

3.4.3.Evaluación externa 2004

3.4.3.1.Resultados

- ✓ Se realizaron cambios en las Reglas de Operación relacionados con: Incorporación del concepto de equidad de género en los beneficios del Programa; Deja de actuar a partir del conocimiento de las condiciones sociales de las microrregiones y de otros espacios territoriales; Se reorienta la cobertura del Programa, enfocándola principalmente a las localidades de los Centros Estratégicos Comunitarios (CEC); Incorpora nuevas vertientes de apoyo, como Promoción Social e Identidad Jurídica,

Hay un incremento en el monto federal máximo de apoyo para las obras y acciones, de 2 a 2.5 millones de pesos⁴⁶.

- ✓ En general la evaluación indica que el Programa guarda una adecuada correspondencia con la Estrategia de Microrregiones, considerando que éste forma parte de dicha Estrategia.
- ✓ En lo que se refiere a la focalización, la evaluación arrojó que a nivel municipal es adecuada, además de tener congruencia con lo establecido en las reglas de operación 2004. Sin embargo, la evaluación detectó que a nivel de localidades beneficiadas, existe una tendencia en aumento de las localidades de marginación media.
- ✓ El programa benefició a 1,466,862 habitantes de las microrregiones, apoyando 3,343 proyectos. Asimismo los estados de Chiapas, Oaxaca, Querétaro y Veracruz han recibido desde la creación del Programa el 44 por ciento de los recursos, ya que en éstos es donde se concentran los más altos índices de marginación.
- ✓ Por lo que se refiere a los beneficios económicos y sociales, de un total de 243 obras⁴⁷ de electrificación SERPRO supervisó 241, detectándose que el 98.3% de éstas se encontraban en los lugares que se indicaban en los expedientes y el 1.7% no se localizó.
- ✓ La evaluación indicó que el 87% de las obras de electrificación supervisadas se encontraban funcionando y el 13% no; entre las razones por las que no funcionaban destacan: fallas en su construcción, problemas de deficiencias de energía en el voltaje que llega a los usuarios; el problema más grande es el de energización de las líneas de conducción por parte de la Comisión Federal de Electricidad y de Luz y Fuerza del Centro.

⁴⁶ Secretaría de Desarrollo Social, "Evaluación Externa del Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones) 2004", síntesis ejecutiva, Diseño, Cobertura y focalización, Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico S.C. SERPRO, octubre 2004.

⁴⁷ Las obras supervisadas están en Campeche, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz, Yucatán, Zacatecas.

- ✓ En lo que se refiere al mantenimiento de las obras, en la evaluación se indica que el 50% de los miembros de los comités entrevistados “consideró que las obras apoyadas por el programa reciben mantenimiento, el 36% consideró que no lo reciben y el 14% que no sabía nada al respecto”⁴⁸.
- ✓ En lo concerniente a los beneficios de las obras de electrificación y de acuerdo con los datos obtenidos en campo, el 78% de los representantes de los comités de obras a los que se entrevistó, consideraron que sus comunidades se han visto beneficiadas con las obras de energía eléctrica, mientras que el 22% considera que no se han obtenido beneficios.
- ✓ Respecto a los Centros Comunitarios de Aprendizaje (CCA), los evaluadores visitaron 166 CCA instalados en 2002 y 2003⁴⁹ de los cuales el 90.3% se encontraba físicamente en los lugares donde indicaban los expedientes. Asimismo, se detectó que el 7.9% no cuentan con el servicio de Internet, cuya causa principal, es la falta de la red satelital porque el pago que corresponde al municipio no se había realizado; la segunda causa se relaciona con problemas en la funcionalidad de los equipos de cómputo.
- ✓ En cuanto a los resultados en las obras de agua potable, los evaluadores visitaron 191 obras distribuidas en 17 estados⁵⁰ de la República Mexicana. Dichas obras implicaron apoyos como: construcción del sistema de agua potable, construcción de depósitos de almacenamiento, rehabilitación del depósito del agua, construcción de la línea de distribución, rehabilitación de la línea de distribución, perforación de pozo, equipo de bombeo para pozo. Sin embargo el 30% de las obras realizadas durante 2002 y 2003 no funcionaban.

No obstante lo anterior, el 67% de los entrevistados por los evaluadores externos indicaron que la obras de agua potable han presentado beneficios a la comunidad; el

⁴⁸ Ibid, p. 134.

⁴⁹ Los Centros Comunitarios de Aprendizaje que se visitaron se ubican en los estados de Campeche, Chiapas, Durango, México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

⁵⁰ Las obras de agua potable que se visitaron por los evaluadores externos se encuentran en los estados de: Campeche, Chiapas, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

33% consideró que no han traído beneficios ya sea porque no funcionan o no han funcionado bien. Asimismo, la mayoría de los entrevistados consideró que las obras no han tenido impacto sobre el estado de las calles, presencia de insectos, drenaje pluvial, charcos y existencia de árboles.

- ✓ En lo que se refiere a la percepción de los beneficiarios, como se indicó en el apartado de metodología utilizada en 2004 de los 235 entrevistados el 100% afirmó conocer el programa, de éstos el 28.9% aseguró conocer la forma de operar del mismo, el 10.6% dijo conocer los apoyos que brinda. Cabe mencionar que los funcionarios que tienen mayor conocimiento de los requisitos para obtener los apoyos son los directores y subdirectores de obras, y en menor medida los presidentes municipales, directores y/o coordinadores de desarrollo social.
- ✓ Los representantes de beneficiarios entrevistados (99.1%) contestaron que las obras supervisadas en la muestra se comenzaron de acuerdo con la fecha establecida en el proyecto, y el 4.5%⁵¹ contestaron que las obras no comenzaron de acuerdo con la fecha establecida, lo que se debió a la falta de aportaciones federal y estatal, las solicitudes se aprueban después de las fechas programadas, por la existencia de conflictos sociales al interior de las localidades y por retrasos en las licitaciones por falta de quórum en las obras que se contratan. Asimismo el 81.1% consideró que las obras se realizaron de acuerdo con lo previsto en el proyecto y el 13.5% opinó lo contrario. Las razones del porque las obras no se realizaron de acuerdo con lo previsto son principalmente por el incumplimiento de las empresas contratadas para la realización de las obras, falta de recursos para concluir las obras como estaban planeadas debido a la inflación de los precios, cuestiones climáticas y realización de trabajos no considerados en el proyecto.
- ✓ El 53% de los entrevistados contestó que las obras se concluyeron de conformidad con la fecha indicada en el proyecto y el 13.5% opinó que las obras no se concluyeron de conformidad con esa fecha ya sea porque hubo retrasos para iniciar los trabajos

⁵¹ Existe un error entre el porcentaje (99.1) de los representantes de beneficiarios que contestaron que las obras supervisadas de la muestra comenzaron en las fechas establecidas en el proyecto, con respecto a los que contestaron lo contrario (4.5), ya que da un total de 103.6, sin embargo esos datos tal cual fueron extraídos del Informe Final de Evaluación Externa del Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones) 2004.

en los tiempos programados, porque los contratistas aún no entregan la obra; por problemas sociales en las localidades. Del total de los entrevistados el 87% afirmó que las obras fueron concluidas a satisfacción del municipio y el 13% contestó lo contrario.

3.4.3.2.Recomendaciones

De los resultados de la evaluación externa 2004 al programa para el Desarrollo Local Microrregiones los evaluadores emitieron diversas recomendaciones entre las que destacan:

- ✓ Verificar que las obras de infraestructura básica que se pretendan ubicar en localidades de niveles medios de marginación realmente logren un impacto con alta y muy alta marginación.
- ✓ Que los recursos destinados a gastos de operación sean proporcionales al incremento de los gastos de inversión.
- ✓ Establecer estrategias de difusión que permitan llegar a un número mayor de municipios con la información concerniente al Programa, como talleres o reuniones realizadas a nivel regional.
- ✓ Establecer dentro de la planeación, plazos determinados para cada una de las actividades concernientes a cada uno de los procesos del Programa.
- ✓ Mejorar el proceso de validación y evaluación de los proyectos con el fin de garantizar que sean viables financiera y técnicamente.
- ✓ El Retraso en la radicación de los recursos puede reducirse si se simplifican los trámites administrativos.
- ✓ Que los residentes de SEDESOL en los estados realicen acciones de supervisión a obras de ejercicios anteriores de las localidades que tienen que visitar.

3.4.4. Evaluación externa 2005

3.4.4.1. Resultados

En lo concerniente a esta evaluación se abordaran los resultados de manera sucinta, además de que éstos son producto del meta-análisis de los resultados de las evaluaciones anteriores realizadas al programa hasta 2004, con algunos avances de 2005, como se indica a continuación:

- ✓ Cambios en los objetivos: el objetivo general del programa mientras en 2003 y 2004 buscaba promover el desarrollo integral y sustentable de los espacios territoriales que registran los índices más altos de marginación, ahora sólo busca coadyuvar al desarrollo de las microrregiones; otro cambio, es el impulso a la equidad y enfoque de género a partir del 2003, al cual se le da continuidad en 2005 ya que se busca beneficiar a hombres y mujeres por igual a través de los apoyos que otorga.

En lo referente a los objetivos específicos: las Reglas de Operación 2003 publicadas en marzo de ese año consideraron 2 modalidades: 1) Microrregiones y zonas de alta marginación y 2) identidad jurídica, asimismo de acuerdo con modificaciones publicadas a dichas reglas de Operación el 13 de octubre de 2003 en el Diario Oficial de la Federación se incluyó la vertiente apoyo alimentario cuyo fin era incrementar la ingesta diaria de alimentos y nivel nutricional de los hogares beneficiados.

- ✓ En 2005 las reglas ya no consideraron las modalidades de Identidad Jurídica y Apoyo Alimentario, ello debido a que la primera se convirtió en un componente de apoyo y la segunda ya no fue considerada.

En suma, de acuerdo con dicha evaluación los “cambios más importantes a los objetivos específicos han respondido a los cambios en las modalidades y componentes de apoyo, aunque se considera que los elementos más importantes de los objetivos específicos se han conservado desde la creación del Programa a la fecha”⁵².

⁵² Ibid, p. 18.

- ✓ Las localidades más beneficiadas por el programa fueron las de marginación muy alta y alta, con la tendencia al apoyo de localidades de marginación media.
- ✓ La población atendida en 2002 fue de 2,316,582, en 2003 de 1,784,712, en 2004 de 4,995,723, en 2005 de 4,562,598, en 2006 de 5,882,004, en 2007 de 2,888,375.
- ✓ Las actividades que el programa apoyó destinando mayores recursos fueron de 2002 a 2005: vivienda, infraestructura social y construcción de obras de salud, accesibilidad, educación, salud y deporte, acciones para el fomento a la productividad y los CCA.
- ✓ Las inversiones por tipo de apoyos de 2002 a 2005 fueron:

Cuadro 3: Inversiones del Programa para el Desarrollo Local Microrregiones por tipo de apoyo 2002-2005 (Millones de pesos)

Tipo de apoyo	2002	2003	2004	2005
Accesibilidad	9.76	27.21	25.49	76.24
Infraestructura social	60.19	134.69	180.41	153.81
Salud, Educación y Deporte	48.56	35.15	78.54	50.02
Abasto y acopio	1.33	.34	2.20	1.12
Centros Comunitarios de Aprendizaje CCA	6.11	25.13	31.25	33.73
Vivienda	83.48	84.25	104.67	139.90
Infraestructura y fomento a la producción y productividad	18.50	16.94	19.37	70.79
Desarrollo Comunitario	1.95	13.22	28.91	48.36
Equipamiento intermunicipal	0.00	1.58	0.00	0.00
Identidad Jurídica	0.00	4.09	3.43	2.24
Promoción social	21.62	10.37	24.67	0.23
Telefonía rural	0.00	0.03	0.00	0.00
TOTAL	251.50	353.01	498.93	576.45

Fuente: Evaluación Externa del Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones) 2005, informe final, Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico S.C. SERPRO, marzo 2006, p. 45.

- ✓ La evaluación detectó que hay correcta focalización de las obras y acciones realizadas ya que efectivamente se dirigen a localidades de alta y muy alta marginación, seguidas de las de media marginación.

- ✓ Por lo que se refiere a las obras y proyectos realizados durante 2002 a 2005 el promedio de éstas es de 4,083 en las localidades de alta (1,061), muy alta (1,782) y media (437) marginación.
- ✓ En lo concerniente a la cobertura la institución evaluadora aclaró que la unidad administrativa responsable del programa no cuenta con una estrategia de cobertura definida. Se establecen sólo elementos de manera interna, considerando el número de localidades CEC y microrregiones atendidas, destacándose que dichos elementos de cobertura son pertinentes, pero solo se establecen anualmente ante la imposibilidad de determinar un presupuesto multianual para atender la cobertura en un periodo mayor a un año.
- ✓ En cuanto a la cobertura por entidad federativa en el periodo 2002-2005 se apoyó a los estados de San Luis Potosí, Chiapas, Oaxaca, Querétaro y Veracruz de los cuales Chiapas, Oaxaca y Veracruz son de muy alta marginación, San Luis Potosí de marginación alta y Querétaro de marginación media. En lo que se refiere a éstos últimos, la inversión en ellos y con énfasis en el primero, se explica de acuerdo con SERPRO porque en 2004 el gobierno federal adquirió el compromiso de desarrollar la región del altiplano de ese Estado. Asimismo en lo concerniente a los estados de Hidalgo y Guerrero considerados de muy alta marginación su participación en la inversión no ha destacado porque el nivel de aceptación del programa en éstos es bajo.
- ✓ En lo referente a los beneficios económicos y sociales la evaluación realizada por SERPRO se enfoca a las obras y acciones de infraestructura y equipamiento de las vertientes de Agua Potable, Electrificación, Centros Comunitarios de Aprendizaje, Drenaje, Alcantarillado, Pavimentación, Vivienda, Salud, Educación y Deporte. Destaca el hecho de que los beneficios impactan en las condiciones de salud de los habitantes de las microrregiones, al contar con agua potable y con sistemas de drenaje y alcantarillado.
- ✓ Con respecto a la energía eléctrica, pueden utilizar aparatos electrodomésticos para facilitar el quehacer del hogar, fomentando la recreación familiar, disminuyendo el gasto

para la compra de velas y petróleo para su utilización por las noches, evitando con ello enfermedades respiratorias.

- ✓ En lo concerniente a los CCA, uno de sus beneficios en las microrregiones es la capacitación de las personas para usar equipos de cómputo y servicio de Internet; por medio de éste último se comunican con familiares y amigos. Adicionalmente, los CCA disponen de programas educativos para que cursen sus estudios de nivel bachillerato, licenciatura, maestría y hasta doctorado, a través de la educación a distancia que imparte el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). Otro tipo de cursos para fortalecer la capacitación son para la realización de proyectos productivos (107), para la puesta en marcha de proyectos agrícolas y pecuarios (89), para la producción de plantas de traspatio ornamentales (62), talleres artesanales (57) y la capacitación para el trabajo (56), ello según la evaluación 2004.
- ✓ La pavimentación de carreteras ha mejorado la comunicación con otras localidades, reduciéndose el tiempo de traslado de una a otra para asistir, por citar un ejemplo, a los hospitales y escuelas.
- ✓ En cuanto a la vivienda, de acuerdo con los resultados de la evaluación 2005 se evita el problema de hacinamiento al interior del hogar ya que los miembros de la familia tienen más espacio para convivir, realizar actividades personales y dormir; asimismo, disminuyen problemas de salud porque su hogar ya no se moja y no padecen frío.
- ✓ La forma como se solicitan los apoyos ha variado durante el periodo evaluado, ya que los consejos microrregionales indicados en las reglas de operación 2002 y 2003 no pudieron consolidarse ni funcionar y sus actividades son realizadas por los COPLADEMUN.
- ✓ La utilización de diagnósticos situacionales para la planeación y toma de decisiones no se pudo consolidar en 2003 y 2004. Sin embargo de acuerdo con a la evaluación 2005, es una herramienta que utiliza la unidad administrativa responsable del programa, que sirve para la toma de decisiones del mismo.

- ✓ De acuerdo con la institución evaluadora una debilidad en la selección de proyectos que presentaba el programa era la falta de estandarización de los expedientes de obras, lo que ha sido superado normativamente a través de la inclusión de dicha estandarización en “los lineamientos específicos de los programas sociales a partir de 2005”.
- ✓ La evaluación 2005 considera que las acciones y obras que impulsa el programa promueven en el corto, mediano y largo plazo el desarrollo económico, social y humano de las microrregiones y su población, generando un incremento sostenible y sustentable en el bienestar de la población.
- ✓ Asimismo SERPRO considera que para que las acciones y obras del programa fructifiquen en los resultados esperados, es menester una mayor corresponsabilidad de sus beneficiarios.
- ✓ En lo concerniente al grado de reconocimiento del programa por los funcionarios municipales en la evaluación 2004, el 100% afirmó conocer el Programa; caso contrario sucedió con los requisitos para obtener los apoyos del programa, ya que sólo un 41.7% conoce los requerimientos para solicitar y gestionar los apoyos, lo cual se puede deber, de acuerdo con la evaluación 2005, a que cada uno de los funcionarios sólo centran su atención en una parte del proceso.
- ✓ En lo que se refiere al grado de satisfacción de los apoyos, la percepción que tienen los beneficiarios con respecto a la calidad de las obras es satisfactoria de acuerdo con las evaluaciones 2002 y 2003. Por otro lado el 87% de los funcionarios municipales afirmaron que las obras se terminaron a satisfacción del municipio, mientras que el 13% aseveró lo contrario; la insatisfacción obedece a que las obras no fueron concluidas con base en lo planteado en el proyecto o porque en algunos casos no se cumple con la normatividad establecida por la CFE, Comisión Nacional del Agua (CNA), etc.
- ✓ En lo referente a la percepción sobre los tiempos de ejecución de las obras, en la evaluación de 2003 el 21.1 % de los beneficiarios declararon que las obras se

tardaron de 1 a 3 meses desde que inició su ejecución hasta la entrega recepción de la obra a la localidad, el 13.5 % afirmó que se tardaron de 4 a 7 meses, el 4.5% que fue de 8 a 11 meses y el 6% que fue mayor a 12 meses. Por su parte los funcionarios municipales entrevistados en la evaluación 2004 comentaron que los tiempos en los trámites de los apoyos dependen de las fechas en las que se solicitan.

- ✓ La evaluación 2005 considera que en general el programa tiene una adecuada consistencia interna en la correspondencia de sus objetivos con la problemática identificada, y de sus relaciones lógicas entre sus actividades, componentes, propósito y fin.

3.4.4.2.Recomendaciones

Derivado de los resultados que arrojó la evaluación externa 2005 al programa para el Desarrollo Local Microrregiones, los evaluadores emitieron diversas recomendaciones entre las que destacan:

- ✓ Mejorar el análisis de complementariedad o duplicación de acciones con otros programas de SEDESOL y/o de otras secretarías en los que se encuentran similitudes en sus objetivos.
- ✓ Realizar en el siguiente año otro ejercicio utilizando la Matriz de Marco Lógico (MML) ya que ésta permitió analizar la consistencia interna del diseño del Programa; sin embargo quedó incompleto porque no se pudo contar con la participación de la UARP en su definición por lo que, para identificar la correspondencia del Programa con el fin que persigue o en su caso reorientar sus actividades y/o componentes.
- ✓ Debido al cambio de la cobertura y la población objetivo en las ROP 2005 del Programa, es necesario que en las evaluaciones futuras se realice un análisis con base en las localidades CEC, como el propuesto en la evaluación, para valorar la tendencia de los siguientes años.

- ✓ Para la evaluación de la cobertura del Programa, es necesario que en las evaluaciones futuras se realice un análisis con base en las localidades CEC, para valorar la tendencia de los siguientes años.
- ✓ Investigar a fondo los sistemas de planeación del Desarrollo Local y los criterios de priorización para la asignación de apoyos.
- ✓ Investigar el grado de participación de los beneficiarios del programa a través de los comités de obras en las actividades de transparencia y contraloría social.
- ✓ Investigar acerca de los sistemas de información para la planeación, operación, monitoreo y evaluación del Programa.
- ✓ Investigar los mecanismos de concurrencia de los recursos de los ámbitos federal, estatal, municipal y local.
- ✓ Es necesario realizar una investigación sobre los procesos operativos del Programa, en flujo de la canalización de solicitudes, los tiempos que tarda el proceso y la identificación de los focos rojos de los mismos.
- ✓ Investigar sobre nuevos esquemas de operación del Programa que den a los municipios mayor responsabilidad en su propio desarrollo e investigar la posibilidad de descentralizar su operación.
- ✓ Investigar la posibilidad de establecer presupuestos multianuales para el programa.
- ✓ Definir una metodología para la evaluación de impactos, económicos, sociales, organizativos, ambientales, desarrollo de capacidades y de sostenibilidad.
- ✓ Definir una metodología que permita medir la percepción de una manera más precisa.

3.4.5. Evaluación externa 2006

3.4.5.1. Resultados

- ✓ En el 2006 el programa atendió 848 municipios, los cuales tenían una población de 15, 132, 458 personas, y de éstas 65% (9,855,063) se ubica en 546 municipios de alta marginación y 24% (3,669,406) a 264 municipios de muy alta marginación.
- ✓ Los evaluadores externos afirman que el programa tiene una buena focalización porque los recursos se han destinado a municipios de muy alta y alta marginación. Asimismo de acuerdo con los resultados de la evaluación el programa concentra la mayor cantidad de recursos en las localidades CEC, con 300.31 millones de pesos al 15 de noviembre del 2006, en contraste con los 168.86 millones de recursos destinados en esa fecha a los no CEC.
- ✓ Los estados de la República Mexicana a los que se destinaron mayores recursos fueron: Chiapas, Oaxaca y Veracruz, mismos que presentan altos grados de marginación. En contraste, las entidades federativas que han reportado beneficios significativos son: Chiapas, Oaxaca, Campeche, Guerrero, Veracruz, Guanajuato, San Luis Potosí, Coahuila, Querétaro y Michoacán. Así, se considera que en el periodo 2002-2005 el programa logró una cobertura⁵³ global de 24.07% apoyando a más de 4,960,674 de beneficiarios.
- ✓ Los evaluadores indican que los grados de marginación han variado mostrando resultados positivos ya que el número de municipios de muy alta marginación pasó de 373 a 349, los de alta de 781 a 743, sin embargo también tuvo resultados negativos ya que en el caso de los de media pasó de 57 a 117, mientras que en los de baja fue de 18 a 21 y los de muy baja de 16 a 18.
- ✓ De los resultados que arrojaron los indicadores en 2006 el programa atendió al 29.3% (869) del total de 2,966 localidades CEC.

⁵³ La mayor cobertura acumulada de acuerdo con los resultados de la evaluación externa 2006 al programa objeto de estudio, se registra en Zacatecas, Morelos, Sonora, Colima, Aguascalientes, y Michoacán, para mayor ahondamiento ver Secretaría de Desarrollo Social, Evaluación Externa del Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones) 2006, informe final, Universidad Autónoma Chapingo, diciembre 2006, p. 40, www.sedesol.gob.mx, 20/01/2009.

- ✓ En lo que se refiere a la atención de las localidades ubicadas en el área de influencia de los CEC, se atendieron 630 (3%) localidades en 2006 de esta naturaleza, de un total de 20,480.
- ✓ Por otro lado, los evaluadores también abordaron la sostenibilidad de obras y/o proyectos (para lo cual seleccionaron 556 de éstos que fueron apoyados en 2004), que a dos años de haber contado con el apoyo del programa continuaran vigentes y/o funcionando. Identificando que los CCA continúan funcionando al igual que las escuelas, proyectos productivos, por lo que el índice de sostenibilidad de acuerdo con los evaluadores fue de 79%.
- ✓ En el caso de los centros de salud el 49% se encuentra en buenas condiciones, 25% en muy buenas, 13% en malas y en un porcentaje similar en muy malas condiciones, todos los centros de salud cuentan con residencia (espacio para descansar y dormir) para médicos y enfermeras; el 88% de los centros dispone de una sala de observación, 50% de sala de maternidad, 62 por ciento de sala de curaciones, 88 por ciento tiene farmacia, el 100% cuenta con una sala de espera y 62 por ciento tiene equipo médico de atención.
- ✓ En cuanto a los apoyos de vivienda, el programa otorgó componentes que en su mayoría cambiaron el aspecto de las viviendas. Los recursos se dirigieron a dotar de pisos firmes, de apoyar con techos y paredes, así como también mejorar las condiciones de salubridad de los hogares a través de letrinas o de baños. Las familias apoyadas mejoraron sus condiciones de vida en sus viviendas, por lo que el porcentaje de viviendas con piso de tierra se redujo considerablemente, ya que pasó del 77% que tenía este material a 15 % una vez que se otorgó el apoyo; el porcentaje de aquéllas con piso firme se incrementó del 13 al 76 %.
- ✓ Sobre los servicios básicos en las viviendas, CONAPO establece como prioritarios la disponibilidad de agua entubada, drenaje, energía eléctrica y excusado. De acuerdo con la encuesta aplicada por los evaluadores a los beneficiarios apoyados por el programa, evaluaron dichos aspectos; adicionalmente identificaron la existencia en

los hogares de estufa de gas, refrigerador, lavadora de ropa, entre otros servicios, detectando que se continúan presentando carencias de servicios considerables, tal es el caso de las Margaritas en Chiapas, cuyo índice de servicios es de .5425 y Maravilla Tenejapa, Chiapas con el .4077.

- ✓ En cuanto a los proyectos productivos, en los agrícolas, se apoyaron cultivos de plátano, café, granos básicos y algún otro frutal, encontrando que la mayor parte de ellos son nuevos, esto es, que los beneficiarios por primera vez se dedicaban a esta actividad.
- ✓ En los proyectos pecuarios se apoyó la cría de especies como cerdos, gallinas y pavos, fomentando la cría de traspatio y el autoconsumo. Al igual que con los proyectos agrícolas, la mayor parte de los proyectos son de reciente creación, pues muy pocos operaban antes de recibir el apoyo y consecuentemente los beneficiarios cuentan con poca experiencia.
- ✓ Los beneficiarios de los proyectos no agropecuarios tienen más experiencia, debido a ello, hay un mayor número de proyectos que continúan vigentes. En contraste, muy pocos proyectos agrícolas y pecuarios continúan vigentes; un escaso número de éstos registraron ventas, ya que la mayor parte utilizó el apoyo para el autoconsumo. Otra causa por la que el proyecto no continuó operando fue el escaso financiamiento, mercado deficiente para los productos y la nula asistencia técnica que ayudara a obtener mejores rendimientos productivos y los orientara en la comercialización.
- ✓ En cuanto al mantenimiento de las obras (agua potable y alcantarillado, calles, caminos, centros de salud, obras de desarrollo comunitario, por citar algunos) la mayor parte es responsabilidad de los municipios, los cuales no están cumpliendo con su función de acuerdo con los evaluadores; en algunos casos por morosidad y otras porque las administraciones municipales son nuevas y no se hacen responsables de las obras que ejecutó la administración que las antecedió.

- ✓ Por lo que se refiere a los centros de salud, el mantenimiento a la infraestructura está a cargo de los habitantes de la localidad (33%), el personal del centro de salud (33%), en algunos casos se contrata (22%) a personal para el mantenimiento, en otros médicos y personal del centro (11%) se encargan personalmente. Dentro de las actividades de mantenimiento de los centros están: pintar paredes y techos (37.5%), eliminar malezas y árboles que crecen cerca (25 %) y cubrir los techos con impermeabilizantes (25 %). La frecuencia de las actividades de mantenimiento de acuerdo con lo arrojado en las entrevistas es de tres veces al año (40%); en otro 40% se llevan a cabo más de tres veces al año, y en el 20% se efectúa una vez al año.

3.4.5.2.Recomendaciones

En 2006 los evaluadores externos no realizaron recomendaciones, ya que como era un año de cierre de administración del gobierno Federal, en su lugar se analizó la pertinencia del programa a futuro, de manera que se identificaron avances, así como también algunos pendientes del programa, entre los que están:

- ✓ Para el caso del diseño se consideró que un gran avance es la existencia de la Matriz del Marco Lógico, sin embargo se reconoce que ésta debe ser reforzada, para lo cual se deben detallar sus indicadores, periodicidad y medios de verificación.
- ✓ En cuanto a la focalización y cobertura, se considera que se tiene una población objetivo bien definida, no obstante es necesario que se canalicen más apoyos a las localidades CEC para que la cobertura sea mayor.
- ✓ En lo que se refiere a los resultados del programa, los evaluadores indican que los avances se pueden observar en los índices de mantenimiento, así como los resultados más considerables se aprecian en las obras de vivienda, sin embargo queda mucho por hacer en cuanto a los bajos resultados de los proyectos productivos.
- ✓ En lo concerniente a la percepción de los beneficiarios algunos de los avances se aprecian en la satisfacción, así como en la entrega oportuna de los apoyos, en cuanto

a los pendientes para este rubro están fortalecer el conocimiento de los objetivos del programa.

En suma, los evaluadores consideraron que el programa debía seguir operando, siempre y cuando se atendieran los pendientes antes mencionados.

3.4.6.Evaluación Externa 2007

3.4.6.1.Resultados

Considerando los términos de referencia para la Evaluación de Consistencia y Resultados realizada al Programa para el Desarrollo Local, el objetivo de ésta fue: “evaluar mediante trabajo de gabinete y apoyado en información proporcionada por el programa, la dependencia o entidad, la consistencia del Programa para el Desarrollo Local Microrregiones en cuanto a su diseño, planeación estratégica, cobertura y focalización, operación, percepción de la población objetivo y resultados”⁵⁴.

Los temas que aborda la evaluación son diseño, planeación estratégica, cobertura y focalización, operación, percepción de la población objetivo y resultados. Cada uno de éstos consta de preguntas, que se responden como No o Sí, indicando dichos términos de referencia que la respuesta que se da a las preguntas debe estar sustentada y justificada; por lo que se debe analizar como indicar las referencias documentales en las que se sustentó la misma. Por lo anterior, dicha evaluación no contiene cifras, ni datos cuantitativos que permitan constatar la efectividad o no del programa. En ese tenor los resultados del programa durante el 2007 fueron:

De las cien preguntas relacionadas con los temas de la evaluación 41 fueron negativas y 37 afirmativas, mientras que 22 no aplicaban y/o más que una respuesta afirmativa o negativa, implicaba el análisis y la justificación correspondiente.

Por lo que se refiere a las **respuestas afirmativas**, algunos de éstas son:

- ✓ El fin y el propósito del programa están claramente definidos;

⁵⁴ Consejo Nacional de Evaluación, “TR1: Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Consistencia y Resultados”, p.1, www.covenal.gob.mx, 12/12/2008

- ✓ El programa cuenta con evidencia de estudios o investigaciones nacionales y/o internacionales, que indican que los servicios que otorga el programa son adecuados para lograr el propósito y fin que persigue el mismo;
- ✓ Las actividades del programa son suficientes y necesarias para producir los componentes; el logro del propósito contribuye al logro del fin; cuenta con indicadores a partir de los cuales se mide el desempeño del programa a nivel de fin, propósito, componentes y actividades e insumos;
- ✓ La población objetivo está claramente definida; el programa ha cuantificado y caracterizado a la población en términos de edad, sexo, nivel socio-económico, actividad económica, condición de empleo, condición indígena, etc.;
- ✓ Los criterios que utiliza el programa para determinar las unidades de atención (enfoque territorial) son adecuados; cuenta con información sistematizada y actualizada para conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios);
- ✓ El diseño del programa esta expresado en las reglas de operación; la selección de proyectos y/o beneficiarios cumple con los criterios de elegibilidad y requisitos establecidos en las reglas de operación;
- ✓ Los apoyos otorgados cumplen con los requisitos establecidos en las reglas de operación; se respetaron los montos de los apoyos estipulados en las reglas de operación; el programa ha llevado a cabo evaluaciones externas,
- ✓ Se cuenta con evidencias de que el programa ha utilizado la información de las evaluaciones para mejorar su desempeño;

Entre los **aspectos negativos** se encuentran:

- ✓ El problema o necesidad prioritaria al que va dirigido el programa no está correctamente identificado y claramente definido ya que en las Reglas de Operación

del programa no se encuentran explícitamente documentado el problema que da origen al Programa; puede ser la insuficiencia o ausencia de infraestructura social básica, de servicios y productiva, que posibilite el desarrollo de las localidades estratégicas de las zonas de atención prioritaria, ello en virtud de las entrevistas sostenidas por los evaluadores con el personal responsable del programa.

- ✓ No existe un diagnóstico actualizado y adecuado, elaborado por el programa, la dependencia o entidad, sobre la problemática detectada que sustente la razón de ser del programa.
- ✓ No existe congruencia entre las reglas de operación o normatividad aplicable del programa y su lógica interna ya que el fin y el propósito de la matriz del marco lógico no coincide con lo expresado en los objetivos general y específico de las reglas de operación, asimismo los componentes de la matriz del marco lógico no son congruentes con lo anotado como bienes y servicios en las reglas de operación; lo mismo ocurre con las actividades de dicha matriz que no están alineadas con las operaciones de las reglas de operación.
- ✓ No cuenta con un plan estratégico actualizado de corto, mediano y largo plazo, dicho plan es “instrumento administrativo, que incorpora un conjunto de definiciones y decisiones que articuladas permiten definir elementos de actuación como los siguientes: visión, misión, objetivos, estrategia(s), líneas de acción, entre otras”⁵⁵.
- ✓ El programa no recolecta información de forma regular, oportuna y veraz a fin de monitorear su desempeño. Lo que recolecta es información relacionada con diferentes sistemas relacionados con el gasto, proyectos (obras y acciones), avances físicos-financieros, etc.
- ✓ Los requerimientos de presupuesto no están explícitamente ligados al cumplimiento de las metas de desempeño; ello de acuerdo con los evaluadores porque las metas de desempeño no se definen en planes estratégicos, operativos y fichas técnicas.

⁵⁵ FAO, “Evaluación de Consistencia y resultados 2007”, del Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones), p. 46, www.sedesol.gob.mx.

- ✓ El programa no ha dado seguimiento del todo a los resultados y recomendaciones de las evaluaciones externas de los últimos dos años; sólo se han considerado algunas observaciones en la reformulación de sus instrumentos normativos y operativos, no así la elaboración de un diagnóstico propio que hasta la evaluación del 2007 no se había realizado.
- ✓ En cuanto a que si el programa ha llegado a la población que desea atender, que de acuerdo con los evaluadores lo importante “no es cuántas personas percibieron un apoyo económico o de un proyecto u obra, o cuánto se gastó, o cuántos proyectos se implementaron en una localidad o región; sino más bien lo importante es saber, cuánto se mejoraron las condiciones de vida de los habitantes de esas localidades o regiones, cuáles son las capacidades y oportunidades adquiridas, o bien, cuál es su nivel de desarrollo socioeconómico que presentan actualmente”⁵⁶.
- ✓ De acuerdo con los evaluadores no existe un procedimiento de selección de proyectos y/o beneficiarios, de manera específica y detallada. Asimismo tampoco existen procedimientos estandarizados y adecuados para recibir y procesar solicitudes de apoyo, ya que ni en el Manual de Procedimientos de la Unidad de Microrregiones o en los Lineamientos de Programas de Desarrollo Social y Humano 2007, se indica nada al respecto.
- ✓ El programa no cuenta con un manual de procedimientos para medir el costo-efectividad y de esta manera monitorear los gastos operativos y administrativos del mismo en relación a su ejecución.
- ✓ Los evaluadores no identificaron componentes, actividades o procesos que podrían ser prescindibles o posibles de sustituir por mecanismos de menor costo; al contrario, se necesitan más recursos, considerando la naturaleza de las obras que realiza.

⁵⁶ Ibid, p.67.

3.4.6.2.Recomendaciones

Derivado de los resultados que arrojó la evaluación externa 2007 al programa para el Desarrollo Local Microrregiones los evaluadores emitieron diversas recomendaciones entre las que destacan:

- ✓ Realizar un proyecto de análisis de sistemas de información y bases de datos existentes, que permita integrar un esquema de operación vinculado para tener información consolidada, con procesos simples de gestión de datos, información y conocimiento.
- ✓ Integración de un conjunto único de documentos complementarios entre sí, que describan conceptualmente, estratégica y operativamente el Programa. Los documentos que se sugiere integrar son los siguientes: Diagnóstico propio de la problemática; Manual de operación actualizado que contenga procedimientos y otras definiciones básicas que no están en las ROP por su estructura predefinida; Plan Estratégico, en el cual se incluya la estrategia de mediano y largo plazo y la estrategia de cobertura; Programa Operativo Anual, que más allá de las estimaciones de gasto incluya las actividades y responsabilidades; entre otros.
- ✓ Se propone plantear acciones de focalización territorial del programa que estén orientadas a la atención de localidades que presenten esta situación fuera de las Microrregiones.
- ✓ Hacer una redefinición de población potencial y objetivo, con criterios territoriales, donde además se puedan reforzar los criterios de focalización (territorial, tipos de apoyos, actuación, población, otros) que maximicen el rendimiento de las inversiones, medido por la disminución de la marginación o avance en el desarrollo local.

3.4.7. Resultados en común que mostró el análisis de las evaluaciones

En resumen después de haber abordado los principales resultados, así como las recomendaciones producto de las evaluaciones al programa objeto del presente estudio, los resultados que arrojaron las evaluaciones externas realizadas al programa para el Desarrollo Local Microrregiones resaltan aspectos positivos y negativos del mismo. En lo referente a los primeros, se puede decir que es un programa que está debidamente focalizado, dirigido a localidades marginadas generando impactos en la población.

En cuanto a los aspectos negativos, es carente o nula la coordinación interinstitucional, no cuenta con catálogos de los proyectos u obras que se pueden realizar en las microrregiones, se presentaron retrasos en los inicios de las obras a realizar a consecuencia de la tardía aprobación y liberación de los recursos; carece de componentes de capacitación y apoyo en proyectos productivos.

En los resultados de las evaluaciones externas, se detectaron algunos temas en común, como se indica a continuación:

Cuadro 4 Temas en común que presentaron las evaluaciones externas al programa para el Desarrollo Local Microrregiones 2002-2007

TEMA	Resultados en común de evaluaciones externas					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Aspectos negativos						
Esquema centralizado en la toma de decisiones	X	X	----	----	----	----
No se elaboraron diagnósticos	X	X	X	X	X	X
Levantamiento de inventario de las necesidades de las comunidades	X	X	----	----	----	----
No instalación de Consejos Microrregionales	X	----	----	----	----	----
El programa es un conjunto desarticulado de proyectos y acciones	X	----	----	----	----	----
Falta de coordinación interinstitucional y complementariedad	X	X	----	----	----	----
Falta de catálogos que indiquen tipo de proyecto, programas y subprogramas (obras)	X	----	----	----	----	----
Aspectos Positivos						
Correcta focalización	X	X	X	X	X	X
Percepción de los beneficiarios (buena)	X	X	X	X	X	X
Beneficios económicos y/o sociales	X	X	X	X	X	X

TEMA	Resultados en común de evaluaciones externas					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Impacto del programa	X	X	X	X	X	X
Cambios en las Reglas de Operación	-----	-----	X	X	X	X
Correspondencia con la Estrategia Microrregiones	X	X	X	X	X	-----

Fuente: Elaboración propia con información de los informes finales de las evaluaciones externas realizadas al Programa para el Desarrollo Local Microrregiones 2002-2007

X= se realizó

-----= No se indicó nada al respecto en las evaluaciones

En ese tenor, se constata que independientemente de que las evaluaciones en algunos casos no utilizaron la misma metodología o no analizaron de la misma manera el programa, detectaron aciertos y desatinos del mismo, para posteriormente emitir recomendaciones que permitieran realizar mejoras al Programa objeto del presente estudio.

En lo referente a las recomendaciones se puede decir que éstas han versado sobre diversos temas en lo correspondiente al diseño, operación e impacto, es de resaltar que algunas de éstas han sido tomadas en cuenta para el mejoramiento del Microrregiones sobre todo aquellas relacionadas con las reglas de operación, modificación y/o replanteamiento del objetivo general, eliminación del apoyo alimentario que se había incorporado en 2003 al programa, elaboración de diagnósticos, por citar ejemplos.

No obstante lo anterior, ha habido otro tipo de recomendaciones a las que se ha hecho caso omiso algunos ejemplos son: la Constitución de Consejos Sectoriales, a nivel regional, el cual elaboraría proyectos productivos estratégicos de mediano y largo plazos por actividad; Constitución de un fideicomiso regional a través del cual se ejercieran los recursos del programa y donde se pudieran sumar recursos de otros programas, que permita el ejercicio puntual de los presupuestos en las épocas que resulten adecuadas.

El que sólo se hayan realizado algunas adecuaciones al programa se puede explicar debido a la falta de mecanismos que permitieran dar el seguimiento correspondiente a los resultados de las evaluaciones externas realizadas, así como también a las recomendaciones correspondientes ya que es hasta 2008, cuando la SHCP, SFP y el CONEVAL emiten los "Mecanismos para el Seguimiento a los Aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones externas a Programas Federales 2008", cuyo objetivo es:

“I. establecer el procedimiento general que se deberá observar para dar el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de los resultados de las Evaluaciones de Consistencia y Resultados y de las Evaluaciones de Diseño 2007; II. Definir los responsables de establecer los instrumentos para dar seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora, así como la formalización de los mismos, y III. Articular los resultados de las Evaluaciones de Consistencia y Resultados, así como las Evaluaciones de Diseño 2007 de los programas federales en el marco del Sistema de Evaluación de Desempeño, con el fin de optimizar el impacto en los resultados de los programas”⁵⁷.

En ese tenor se puede ver que las evaluaciones han servido para que el programa sea mejorado a efecto de alcanzar el objetivo para el que fue creado.

3.5. Logros y Desafíos del Programa para el Desarrollo Local Microrregiones

Después de haber abordado en los apartados anteriores de este capítulo temas como: el origen del programa, sus características, su marco normativo, la metodología utilizada en las evaluaciones externas realizadas al mismo, los principales resultados que arrojaron éstas, así como sus recomendaciones más relevantes, en el presente apartado se resaltarán los logros que el programa ha tenido, así como los desafíos a los que deberá hacer frente en un futuro no muy lejano o incluso para no desaparecer.

3.5.1.-Logros:

- ✓ Las localidades más beneficiadas por el programa son las de marginación muy alta y alta, con la tendencia al apoyo de localidades de marginación media.
- ✓ La población atendida con excepción del año 2003 ha ido en aumento, ya que en 2002 fue de 2,316,582, en 2003 de 1,784,712, en 2004 de 4,995,723, en 2005 de 4,562,598, en 2006 de 5,882,004 y en 2007 de 2,888,375.

⁵⁷ Consejo Nacional de Evaluación, “Mecanismos para el Seguimiento a los Aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones externas a Programas Federales 2008”, www.coneval.gob.mx, 12/01/2009.

- ✓ Los apoyos a los que el programa ha destinando mayores recursos desde su implementación a la fecha son: vivienda, infraestructura social y construcción de obras de salud, educación y deporte, accesibilidad, y los CCA y acciones para el fomento a la productividad.
- ✓ En cuanto a la cobertura por entidad federativa que ha tenido el programa, destacan los estados de San Luis Potosí, Chiapas, Oaxaca, Querétaro y Veracruz.
- ✓ En lo concerniente a los beneficios económicos y sociales de las microrregiones las obras que se han realizado se enfocan en obras y acciones de infraestructura y equipamiento en las vertientes de Agua Potable, Electrificación, Centros Comunitarios de Aprendizaje, Drenaje, Alcantarillado, Pavimentación, Vivienda, Salud, Educación y Deporte, cuyo impacto se da principalmente en la existencia de mejores condiciones de salud de los habitantes de las microrregiones al contar con agua potable y con sistemas de drenaje y alcantarillado.
- ✓ En lo que se refiere a la energía eléctrica tienen la opción de utilizar aparatos electrodomésticos para facilitar el quehacer del hogar fomentando la recreación familiar, disminuyendo el gasto para la compra de velas, y petróleo para su utilización por las noches evitando con ello enfermedades respiratorias.
- ✓ En cuanto a los CCA, uno de los beneficios de éstos en las microrregiones es la capacitación de las personas para usar equipos de computo y servicio de Internet, por medio de éste último se comunican con familiares y amigos, adicionalmente los CCA disponen de programas educativos para que cursen sus estudios de nivel bachillerato, licenciatura, maestría e incluso doctorado, a través de la educación a distancia que imparte el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) a través de este sistema. Adicionalmente, también se imparten cursos de capacitación relativos a la realización de proyectos productivos, puesta en marcha de proyectos agrícolas y pecuarios, producción de plantas de traspatio ornamentales, talleres artesanales.

- ✓ La pavimentación y/o construcción de carreteras ha mejorado la comunicación con otras localidades, reduciéndose el tiempo de traslado de una a la otra.
- ✓ Respecto a la vivienda se evita el problema de hacinamiento al interior del hogar ya que se cuenta con más espacio para convivir, realizar actividades personales y dormir, asimismo también disminuyen problemas de salud porque ya no se moja y no padecen frío.

3.5.2.Desafíos

Aun cuando el programa ha tenido algunos logros en función de los apoyos que otorga, se considera necesario hacer frente a desafíos como:

- ✓ Lograr realmente una coordinación interinstitucional entre las diversas instancias que participan en la operación del programa, así como también en los diferentes niveles de gobierno.
- ✓ Lograr que los recursos presupuestales se liberen en tiempo y forma para que las obras inicien de acuerdo con lo planeado, con el fin de evitar retrasos en la ejecución de los trabajos y consecuentemente de la conclusión de los mismos.
- ✓ Vincular el desarrollo de la infraestructura que proporciona el programa con proyectos productivos en beneficio de la población que habita las microrregiones, para lograr el desarrollo económico y social de éstas.
- ✓ Que la selección de los proyectos a apoyar sea resultado de las necesidades sentidas de las microrregiones y no de la negociación entre las delegaciones federales de la SEDESOL y los municipios en los que se deciden la inversión de las obras.
- ✓ Fomentar la participación de los beneficiarios del programa, a efecto de que las acciones y obras que impulsa se reflejen en los resultados esperados. Asimismo, es menester una mayor corresponsabilidad de sus beneficiarios.

Recapitulando, el Programa para el Desarrollo Local Microrregiones surge con el fin de promover el desarrollo de las microrregiones mediante la realización de proyectos y/u obras en beneficio de sus habitantes, impulsando la corresponsabilidad del gobierno en sus tres niveles y de la población que habita las microrregiones.

Desde sus inicios el programa ha sido evaluado externamente por instituciones como la UNAM, la Universidad Autónoma de Chapingo, Red para el Desarrollo Sostenible de México, A.C., entre otras. En relación con la metodología utilizada en las evaluaciones externas realizadas al programa para el Desarrollo Local Microrregiones, se identifican dos periodos:

1) de 2002 a 2005, en el cual no existía una metodología propiamente dicha impulsada por el gobierno ya que el evaluador implementaba su propia metodología cuidando cumplir con requisitos como: Porcentaje de cumplimiento de los objetivos, grado de satisfacción de la población objetivo, cobertura alcanzada con respecto al año anterior de que se tratara; cumplimiento a reglas de operación; beneficios económicos y sociales de los recursos asignados al programa; resultados de verificaciones de campo; presentación del escenario prospectivo y la opinión de la permanencia, readecuación o conclusión del programa, así como también conclusiones y/o recomendaciones.

2) 2006 a la fecha, se comienzan a emitir lineamientos y criterios para la utilización de la metodología del Marco Lógico con el objeto de contar con un instrumento que permitiera tener de manera resumida y debidamente estructurada información referente a proyectos y/o programas sociales para la evaluación de éstos.

Como resultado de las evaluaciones, se emitieron diversas recomendaciones por parte de las instancias evaluadoras para el mejoramiento del programa, sobre temas como diseño, operación e impacto. Tomándose en cuenta las relacionadas con las reglas de operación, modificaciones y /o replanteamientos del objetivo general, así como la eliminación del apoyo alimentario que se había incorporado en 2003 al programa.

4.- Conclusiones y aspectos a considerar para futuras investigaciones en materia de evaluación a programas sociales

4.1. Conclusiones

Capítulo 1. La política social y los programas sociales

Es difícil definir la política social sobre todo porque es dinámica, pues ha evolucionado de manera paralela al Estado, no obstante se le puede considerar como aquella que implica toma de decisiones, no necesariamente del gobierno, sino también de otros actores (privados) e incluso organismos, así como el establecimiento de estrategias e instrumentos con el objeto de alcanzar diversas metas en el ámbito social (educación, salud, alimentación, vivienda, etc) cuyos efectos reflejen equidad en la sociedad coadyuvando con ello al bienestar social.

Bajo el modelo de sustitución de importaciones la política social se consideraba como responsabilidad exclusiva del Estado, motivo por cual a través de acciones compensatorias, de equidad y redistributivas, buscó dar atención a las necesidades de grupos marginados y/o desprotegidos que por si solos no podían superar las desigualdades. Así fue como generó políticas y programas tendientes a garantizar el bienestar social de manera universal por medio del gobierno y de sus instituciones.

Como se mencionó, la política social ha evolucionado a la par del Estado con el objeto de hacer frente a los retos del modelo neoliberal. Así, ha pasado de ser tradicionalista, integradora, universalista a ser una política de contención para que quienes viven en condiciones de pobreza no deterioren más su situación.

Aunado a lo anterior, a partir de los cambios en la política social aparecen nuevos actores: asociaciones, grupos, organizaciones comunales, barriales, regionales, que exigen participar en la definición y ejecución de ésta y más específicamente en políticas de salud, vivienda, mantenimiento de infraestructura. Asimismo, esos actores también interactúan con organismos como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ya que éstos organismos fomentan el involucramiento comunitario para la realización de proyectos sociales.

En este contexto, la intervención estatal conlleva acciones compensatorias, de equidad y redistributivas, a fin de atender las necesidades de grupos marginados y/o desprotegidos que por si solos no pueden superar las desigualdades.

La política social en México a lo largo de su historia, también ha sufrido cambios ya que se ha desarrollado con matices como la universalidad y actualmente, se ha enfocado principalmente a la focalización.

En México se identifican tres periodos en la aplicación de la política social: de la colonia a la revolución; el periodo posrevolucionario; y la aplicación de programas contra la pobreza, a partir de los años setentas.

Antes de la revolución mexicana, la política social se caracterizó por ser de asistencia social en donde el Estado tenía la responsabilidad de proporcionar a los pobres beneficios de asistencia social.

En los regímenes posrevolucionarios la política social fue vertical, ya que atendía las presiones y compromisos adquiridos con corporaciones o sectores determinados.

A partir del sexenio de Luis Echeverría y hasta nuestros días, la política social opera a través de programas sociales dirigidos a aquellos que se encuentran en situación de pobreza y/o pobreza extrema mediante programas focalizados. Sin embargo, a pesar de las acciones realizadas mediante la política social, actualmente los niveles de pobreza continúan en aumento, lo que implica que exista la realización de evaluaciones a los programas sociales a efecto de constatar que se alcancen los objetivos que dieron origen a los mismos.

Las etapas por las que ha pasado la política social en México son producto del entorno que caracterizó al gobierno, ya que primeramente se había dirigido a la población campesina; posteriormente, se atendió a la población asalariada industrial, así como a la de los sectores de servicios formales, mientras que de los años ochenta y hasta nuestros días se ha dirigido principalmente a la pobreza extrema a través de la focalización la que de acuerdo con

organismos internacionales ofrece la ventaja de utilizar recursos escasos, racionalizando con ello el gasto social.

Actualmente la evaluación a los programas sociales ocupa un lugar central dentro de los gobiernos, principalmente porque se reconoce que se debe racionalizar el gasto ya que se ha comprobado que los recursos gubernamentales son escasos y finitos y en segundo lugar, porque se hace necesario analizar los programas sociales en términos de los impactos que éstos producen en los beneficiarios. En otras palabras, se busca la máxima eficiencia de los recursos mínimos destinados a la política social, ello partiendo de que el modelo neoliberal busca en el Estado la máxima eficiencia reduciendo su tamaño al mínimo, al igual que abandera la menor intervención posible en la economía.

En ese tenor la evaluación resulta ser el instrumento al que se recurre a nivel mundial para conocer si los programas sociales implementados están funcionando adecuadamente (entendiéndose por ello, que están logrando el objetivo para el que fueron creados), ó en su caso, para realizarles modificaciones y/o reorientarlos ó incluso para su desaparición.

En el caso mexicano aún cuando se tienen antecedentes de la evaluación desde 1917, las primeras evaluaciones como tales, realizadas a programas sociales se realizaron en los noventas, ejemplo claro fue el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).

La evaluación a los programas sociales se ha ido afianzando a partir del 2001, fecha en la cual la Cámara de Diputados hace obligatorias las evaluaciones externas a los programas sujetos a Reglas de Operación, emitiéndose al respecto, el marco normativo bajo el cual se debían realizar las mismas (Ley General de Desarrollo, normas mínimas que debían cumplir las evaluaciones que se presentaran al Congreso) y creándose el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) con el propósito de que se revisará de forma periódica el objetivo de los programas y acciones de la Política social por medio de la coordinación de evaluaciones a ésta, así como también a los programas.

Capítulo 2. La evaluación de los Programas Sociales

En América Latina la aplicación de la evaluación en los años setenta aumentó considerablemente ya que se le utilizó para evaluar programas de desarrollo. Sin embargo, es en los años noventa cuando se realizaron intentos para desarrollar sistemas nacionales de planificación y evaluación en países como Bolivia y México, por lo que a partir de esa época y a la fecha, la evaluación es un requisito a cumplir en los programas sociales.

La evaluación de programas sociales permite identificar y obtener datos e información a partir de los cuales se pueden analizar los efectos que tiene un programa social antes y durante su implementación, así como también los logros alcanzados y la percepción de los beneficiarios de éste, una vez puesto en marcha.

Las características de la evaluación son: Conocer cómo operan los programas, la eficacia, eficiencia e impacto de éstos, contribuye a mejorar los programas y/o permite conocer la percepción de los beneficiarios y consecuentemente la efectividad de éstos.

Los tipos de evaluación se pueden clasificar en función del momento en que se evalúa, de los actores o instancias que realizan la evaluación, de los destinatarios de la evaluación, de acuerdo con la función que cumple la evaluación, o de los aspectos del programa a evaluar.

Asimismo se debe tener presente que una evaluación puede combinar dos o más tipos de la misma, lo que va a estar en función de lo que se busca evaluar, ya que se puede realizar una evaluación externa y ésta puede ser contra factual, por resultados o de impacto.

En lo concerniente a las metodologías utilizadas para la realización de evaluaciones, éstas han consistido en una mezcla de distintos métodos (contra factual, análisis antes-después, entrevistas, estudios de caso, por citar algunos) en función de los objetivos que se tienen, auxiliándose en la mayoría de los casos de técnicas estadísticas (análisis de datos, varianza, desviación estándar) para la interpretación de los resultados arrojados.

En los últimos años se ha recurrido a la metodología del marco lógico para la evaluación de programas sociales a la cual se le considera como una herramienta para facilitar el proceso

de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Dicha metodología se centra en la orientación por objetivos, la orientación hacia grupos beneficiarios y facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas.

No obstante, aún cuando se suele recurrir a la metodología del marco lógico para la evaluación de programas como lo dejaron ver las evaluaciones 2005, 2006 y 2007, es primordial contar con especialistas en el tema para que la aplicación de dicha metodología sea lo más apegado a la realidad ya que en ocasiones sólo se toman algunos de sus elementos, lo que merma los resultados que se puedan obtener.

Asimismo, la evaluación de los programas sociales utiliza instrumentos cualitativos y cuantitativos de la investigación social. En lo que se refiere a los primeros, algunos de éstos son cuasi-experimentales, Análisis antes-después, modelo contrafactual, Análisis costo – eficacia, Análisis costo-beneficio, Método Electra. En cuanto a los segundos, los métodos cualitativos más utilizados son la entrevista y los estudios de caso.

México tiene poca experiencia en la evaluación de los programas sociales, sobre todo porque comenzó a utilizarse recientemente, identificándose que en el país existen pocos especialistas en evaluación de programas y proyectos sociales, así como nula bibliografía al respecto, por lo que se suele recurrir a autores extranjeros. Por esta razón, valdría la pena que se fomente el estudio de la evaluación, así como investigaciones a fondo a partir de los programas y/o proyectos que se tienen en el país.

Considerando lo anterior es conveniente apuntar que la evaluación en México tiene ante sí retos (cambios en la normatividad, formas y técnicas para evaluar), a los que debe hacer frente para lograr el objetivo para el que fue creada.

Capítulo 3. La evaluación en el programa microrregiones

El programa para el Desarrollo Local Microrregiones opera desde 2001; es considerado un programa federal, cuya operación está a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social sujeto a reglas de operación, situación que obliga a la realización de evaluaciones internas y externas.

En cuanto al marco normativo del programa, se observan deficiencias de la Ley General de Desarrollo Social, con respecto al presupuesto de Egresos ya que en la primera, no se hace alusión a la necesidad de emitir reglas de operación para los programas, mientras que en el segundo sí, por lo que valdría la pena realizar modificaciones a la misma a fin de que se plasme dicha actividad desde la propia ley para que con esto se refuerce lo establecido en el presupuesto de egresos, estableciendo con ello vínculos sólidos y coherentes entre ambos documentos que eviten confusiones o lagunas en los mismos.

Para la realización de las evaluaciones externas durante el periodo de estudio de la presente investigación (2002-2006) se contrató a la Red para el Desarrollo Sostenible de México, A. C., a la Universidad Nacional Autónoma de México, Servicios Profesionales para el Desarrollo Sostenible S. C., la Universidad Autónoma de Chapingo y a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

En relación con la metodología utilizada en las evaluaciones externas, se identificaron dos periodos: el primero de 2002 a 2005, en el cual no existía una metodología debidamente delineada por el gobierno para que los evaluadores contaran con elementos específicos y claros a partir de los cuales pudieran realizar su trabajo con criterios claros, por lo que el evaluador implementaba su propia metodología cuidando cumplir con requisitos como: Porcentaje de cumplimiento de los objetivos, destacándose el grado de satisfacción de la población objetivo, cobertura alcanzada con respecto al año anterior de que se tratara; cumplimiento a reglas de operación; beneficios económicos y sociales de los recursos asignados al programa; resultados de verificaciones de campo; presentación del escenario prospectivo y la opinión de la permanencia, readecuación o conclusión del programa, así como también conclusiones y/o recomendaciones.

El segundo periodo identificado del 2006 a la fecha, en éste se comienzan a emitir lineamientos y criterios para la utilización de la metodología del Marco Lógico con el objeto de contar con un instrumento que permitiera tener de manera resumida y debidamente estructurada información referente a proyectos y/o programas sociales para la evaluación de éstos.

A pesar de las diferencias en la metodología, los resultados de las evaluaciones externas realizadas al “Microrregiones” han señalado sus aspectos positivos: entre los que destacan que está debidamente focalizado, dirigido a las localidades de muy alta y alta marginación. Sin embargo, también han encontrado—aspectos negativos como son: nula coordinación interinstitucional, no se cuenta con catálogos de los proyectos u obras que realiza el programa, algunas obras iniciaron tardíamente debido a la aprobación y liberación de recursos tardía, no se realiza seguimiento puntual a las obras realizadas en ejercicios anteriores, carece de componentes de capacitación y apoyo en proyectos productivos.

Derivado de los resultados de las evaluaciones, las instituciones evaluadoras emitieron diversas recomendaciones para el mejoramiento del programa, sobre temas relativos al diseño, operación e impacto. Sin embargo, solo se han tomado en cuenta principalmente las relacionadas con las reglas de operación, modificaciones y /o replanteamientos del objetivo general, así como la eliminación del apoyo alimentario que se había incorporado en 2003 al programa. Por esto se deduce que independientemente de las recomendaciones emitidas, el área que opera el programa no está obligada a considerarlas en su totalidad, aunado a que hasta 2008 no se contaba con mecanismos a través de los cuales se diera seguimiento a las recomendaciones, situación que originó que se emitieran los “Mecanismos para el Seguimiento a los Aspectos susceptibles de mejora derivados de Informe y evaluaciones externas a Programas Federales 2008”.

Considerando lo anterior, el Programa tiene ante sí diversos desafíos entre los que destacan: lograr realmente una coordinación interinstitucional entre las diversas instancias que participan en la operación del programa, así como también en los diferentes niveles de gobierno; vincular el desarrollo de la infraestructura que proporciona el programa con proyectos productivos en beneficio de la población que habita las microrregiones, para lograr su desarrollo económico y social; que los proyectos a apoyar sean resultado de las necesidades sentidas de las microrregiones; fomentar la participación de los beneficiarios del programa, a efecto de que las acciones y obras que impulsa conduzcan a una mayor corresponsabilidad de sus beneficiarios.

Los desafíos antes mencionados son producto de que al programa le falta: Establecer mecanismos de cooperación y corresponsabilidad entre los beneficiarios y el programa,

impulsando el capital social de manera que todos puedan participar efectivamente; rendición de cuentas, ya que aún cuando todos los programas sociales la incluyen en sus reglas de operación, sólo informan algunos datos (resultados positivos), a los beneficiarios, por lo que se deben establecer mecanismos que garanticen una adecuada rendición de cuentas.

En suma, las evaluaciones al programa objeto de estudio coadyuvan a que éste perdure y/o desaparezca, en la medida en que éstas permiten direccionar o realizar ajustes al mismo, a partir de los resultados obtenidos. Sin embargo, si sólo se les toma como medios de validación del programa, no servirán, adicional a que se dificultara que se pueda ajustar para mejorar o desaparecer y se sustituya con un programa con alcances mayores.

4.2. Aspectos a considerar para futuras investigaciones en materia de evaluación a programas sociales

- Generar mecanismos para realizar evaluaciones que permitan conocer de forma integral los resultados, el impacto, la percepción, así como el grado de desarrollo alcanzado en una localidad y/o territorio a partir de la implementación de un programa social, lo que permitirá tener mayores elementos para corroborar si el programa está cumpliendo con los objetivos que le dieron origen, modificándolo o incluso eliminándolo.
- Analizar que exista complementariedad entre programas gubernamentales otorgados por las diferentes dependencias de los niveles de gobierno y no duplicidad entre éstos, a efecto de no duplicar la utilización de recursos hacia un mismo fin reduciendo con ello la cantidad de población susceptible de apoyar.
- Se considera conveniente la utilización de la metodología del marco lógico para el análisis de los programas sociales por los evaluadores externos, sin embargo, es necesario que para la definición de la matriz producto de dicha metodología participen conjuntamente los evaluadores externos y las áreas encargadas de operar el programa, a efecto de que se cuente con una adecuada conformación de la matriz, lo que permitirá identificar la correspondencia del programa con el fin que pretende alcanzar, o si es necesario, reorientar sus actividades y componentes.
- Analizar los criterios a través de los cuales se priorizan los recursos que se otorguen a los programas, a efecto de verificar si son adecuados y congruentes.
- Verificar el grado de participación e involucramiento de los beneficiarios en los programas, con el fin de que éstos conozcan los apoyos que otorgan los mismos, además de hacerlos corresponsables, en términos de los beneficios que se les proporcionan y las responsabilidades que adquieren en su calidad de beneficiarios.
- Verificar que los servidores públicos encargados de operar los programas los conozcan en su totalidad en términos operativos y no sólo la actividad que le

corresponde hacer a cada quien, así como también se promueva la capacitación a todos los niveles.

ANEXO 1: MODIFICACIONES QUE HAN PRESENTADO LOS PRINCIPALES ELEMENTOS CONSIDERADOS EN LAS REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO LOCAL MICRORREGIONES 2002, 2003, 2005, 2007

ELEMENTO	2002	2003	2005	2007
Objetivo general	<p>Promover el desarrollo integral y sustentable de los espacios territoriales que registran los índices más altos de marginación del país, a través de la ejecución de proyectos estratégicos emanados directamente de un proceso de planeación participativa, que promuevan de manera corresponsable el desarrollo económico, social y humano de su población.</p>	<p>Buscar el desarrollo integral y sustentable de los espacios territoriales que registran los índices más altos de marginación del país a través de la promoción de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proyectos estratégicos emanados directamente de un proceso de planeación participativa. • La corresponsabilidad de su población en el desarrollo económico, social y humano. • La promoción de un enfoque de género en la distribución de los recursos, las oportunidades y los beneficios del programa. • El apoyo a la población rural en condiciones de pobreza en la realización de gestiones que les permitan contar con los documentos oficiales que les acrediten los atributos de personalidad jurídica necesarios para ejercer sus derechos ciudadanos y obtener seguridad sobre su patrimonio. • La generación de procesos complementarios de desarrollo regional integral en las comunidades en condiciones de pobreza que muestren expresiones agudas de exclusión social o resquebrajamiento del tejido social. • El fomento a la organización social con proyectos que respondan a las demandas de las comunidades de la región, con el objeto de abatir las múltiples causas que originan la pobreza desde la perspectiva de la comunidad. 	<p>Coadyuvar al desarrollo de las microrregiones a través de la realización de obras y acciones en beneficio de sus habitantes, buscando la corresponsabilidad de la población en el desarrollo social, económico y humano; y, promoviendo la equidad y enfoque de género en los beneficios del programa.</p>	<p>Coadyuvar al desarrollo de las microrregiones a través de la realización de obras y acciones en beneficio de sus habitantes, buscando la corresponsabilidad de los otros órdenes de gobierno y de la propia población en el desarrollo social, económico y humano; y, promoviendo la equidad y enfoque de género en los beneficios del programa.</p>
Objetivos específicos	<p>Se identificarán, impulsarán y consolidarán Centros Estratégicos Comunitarios (CEC), como detonadores de desarrollo, que funcionarán como ejes articuladores para la atención de las prioridades de la población que habita en las localidades dispersas.</p> <p>El Programa actuará a partir del conocimiento de las condiciones</p>	<p>Los objetivos específicos del Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones) de acuerdo a sus distintas modalidades son:</p> <p>Microrregiones y Zonas de Alta Marginación</p> <p>Identificar, impulsar y consolidar Centros Estratégicos Comunitarios(CEC) como detonadores de desarrollo, que funcionarán como ejes articuladores para</p>	<p>Identificar Centros Estratégicos Comunitarios (CEC) e impulsarlos, a través de la dotación de servicios, infraestructura social y acciones de tipo productivo, fomentando la concurrencia de esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobierno, que permitan potenciar los resultados y promover la no duplicidad de acciones.</p> <p>Promover que los beneficiarios aporten mano de obra o materiales para la</p>	<p>Los objetivos específicos del Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones) son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impulsar los CEC a través de la dotación de servicios, infraestructura social y acciones de tipo productivo; fomentando la concurrencia de esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobierno, que permitan potenciar los resultados y promover la no duplicidad de acciones.

ANEXO 1: MODIFICACIONES QUE HAN PRESENTADO LOS PRINCIPALES ELEMENTOS CONSIDERADOS EN LAS REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO LOCAL MICRORREGIONES 2002, 2003, 2005, 2007

ELEMENTO	2002	2003	2005	2007
	<p>sociales de las microrregiones, mediante el desarrollo de diagnósticos situacionales, que permitan contar con información confiable sobre las necesidades y potencialidades de las zonas de atención.</p> <p>Fomentar la concurrencia de acciones y recursos de otras dependencias federales y los otros órdenes de gobierno, sector social, privado e instituciones académicas, que permitan potenciar los resultados, garantizar la no duplicidad de acciones, así como la supervisión y vigilancia de los aportantes en el proceso de ejecución de los proyectos en las microrregiones.</p> <p>Involucrar a las comunidades y a los beneficiarios en la construcción de un nuevo camino para la resolución de sus problemas y necesidades, comprometiéndose a aportar mano de obra y/o materiales de la región para la ejecución de los proyectos, formando Comités Comunitarios que se encarguen de la definición, priorización, seguimiento y mantenimiento de las obras y/o acciones, y realicen labores de Contraloría Social.</p> <p>Se consolidarán los CEC, a través de la vinculación y promoción con las otras instituciones de los tres órdenes de gobierno y la sociedad para la instrumentación de acciones graduales entre las que destacan:</p> <p>Accesibilidad: promover la construcción y mejoramiento de las vías de comunicación que permita una mayor integración económica y social al interior de la microrregión.</p> <p>Infraestructura básica: conjuntar esfuerzos para apoyar la</p>	<p>la atención de las prioridades de la población que habita en las localidades dispersas y fortalecer otros espacios territoriales en condiciones de pobreza y marginación.</p> <p>Actuar a partir del conocimiento de las condiciones sociales de las microrregiones y otros espacios territoriales marginados, mediante el desarrollo de diagnósticos situacionales, estudios o inventarios y planeación participativa, que permitan contar con información confiable sobre las necesidades y potencialidades de las zonas de atención.</p> <p>Aprovechar las estrategias y programas institucionales implementados por los diferentes órdenes de gobierno, para la atención de las comunidades en condiciones de pobreza y alta marginación, con el firme propósito de conjuntar esfuerzos en la atención de la población más necesitada.</p> <p>Fomentar la concurrencia de acciones y recursos de otras dependencias federales y los otros órdenes de gobierno, sector social, privado e instituciones académicas, que permitan potenciar los resultados.</p> <p>Promover la no duplicidad de acciones, supervisar y vigilar el proceso de ejecución de los proyectos.</p> <p>Involucrar a las comunidades y a las beneficiarias y los beneficiarios en la construcción de un nuevo camino para la resolución de sus problemas y necesidades, promoviendo su aportación en mano de obra o materiales de la región para la ejecución de los proyectos y sensibilizándolos sobre la importancia que reviste para la comunidad la participación en la definición, priorización, seguimiento y mantenimiento de las obras o acciones, así como de las labores de Contraloría Social.</p>	<p>ejecución de las obras o acciones, así como su participación en el seguimiento y mantenimiento de las mismas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuir al establecimiento de banderas blancas en las localidades CEC. • Promover que los beneficiarios participen en la ejecución de las obras y acciones, ya sea con aportaciones financieras, con mano de obra o en especie, así como con su intervención en la planeación, seguimiento y mantenimiento de las mismas.

ANEXO 1: MODIFICACIONES QUE HAN PRESENTADO LOS PRINCIPALES ELEMENTOS CONSIDERADOS EN LAS REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO LOCAL MICRORREGIONES 2002, 2003, 2005, 2007

ELEMENTO	2002	2003	2005	2007
	<p>construcción de redes de energía eléctrica, ampliación y rehabilitación de sistemas de agua potable y alcantarillado, el empedrado de calles, la construcción de letrinas y fosas sépticas, entre otros.</p> <p>Salud y Educación: contribuir a ampliar la cobertura de los servicios educativos y de salud, incluyendo la construcción, rehabilitación y equipamiento de escuelas, clínicas y centros de salud, estancias o albergues para prestadores de servicio social comunitario de residencia que apoye la operación de este programa.</p> <p>Mercado de Abasto y Acopio: establecer mecanismos de apoyo para la comercialización de productos artesanales y sistemas de abasto, y vincularlos a los CEC.</p> <p>Centros Comunitarios de Aprendizaje (CCA): proponer y participar en el establecimiento de unidades de capacitación para el trabajo, con el propósito de brindar oportunidades de desarrollo personal a los habitantes de las microrregiones.</p> <p>Programa de Piso Firme: promover la dotación de piso de cemento y de concreto en las viviendas con el objetivo de favorecer el bienestar familiar, mejorando sus condiciones sanitarias.</p> <p>Telefonía: impulsar una red rural de comunicaciones, mediante la construcción de redes telefónicas vía satelital y/o de microondas.</p> <p>Proyectos productivos: apoyar el cultivo de productos básicos, la construcción y rehabilitación de la infraestructura agrícola, forestal y pecuaria; así como el establecimiento de talleres artesanales.</p>	<p>Identidad Jurídica Proporcionar información y asesoría en materia jurídica e impulsar acciones de los tres órdenes de gobierno, para proveer de la documentación necesaria a la población en condiciones de pobreza que así lo requiera.</p> <p>Realizar acciones en materia de identidad y certeza jurídica, para facilitar la celebración de actos jurídicos que propicien la regularización de su situación ante las instancias legales competentes.</p> <p>Sensibilizar a la población en condiciones de marginación, mediante distintos canales, sobre la necesidad y ventajas de contar con los documentos que les permitan ejercer sus derechos ciudadanos y que les otorguen certidumbre sobre el derecho patrimonial.</p> <p>Promover la concertación y concurrencia entre dependencias, instituciones y asociaciones vinculadas con el quehacer jurídico, como son los gremios de abogados y las asociaciones de notarios públicos para potenciar los esfuerzos en esta materia y proceder a disminuir los costos de los servicios asociados a este programa.</p> <p>Instrumentar operativos de identidad y certeza jurídica en los Centros Estratégicos Comunitarios (CEC), con la participación de los tres órdenes de gobierno, con el propósito de promover la gestión de la documentación que brinde identidad y certeza jurídica a la población objetivo.</p> <p>Impulsar la complementariedad de aportaciones de los tres órdenes de gobierno y de la sociedad en su conjunto, de manera que el abatimiento de la problemática de tipo jurídico en apoyo a la población en condiciones de pobreza, sea el resultado del esfuerzo de los diversos actores sociales.</p>		

ANEXO 1: MODIFICACIONES QUE HAN PRESENTADO LOS PRINCIPALES ELEMENTOS CONSIDERADOS EN LAS REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO LOCAL MICRORREGIONES 2002, 2003, 2005, 2007

ELEMENTO	2002	2003	2005	2007
Apoyos	<p>Los apoyos consistirán en acciones orientadas a consolidar los CEC, destacando entre otras las siguientes:</p> <p>Accesibilidad Construcción de caminos rurales Rehabilitación de caminos rurales</p> <p>Infraestructura Básica Construcción de sistemas de agua potable Rehabilitación de sistemas de agua potable Perforación y aforo de pozos para agua potable Rehabilitación de pozos para agua potable Energización y equipamiento de pozos para agua potable Construcción de sistema de alcantarillado Ampliación de sistemas de alcantarillado Rehabilitación de sistemas de alcantarillado</p> <p>Proyecto Construcción de calles Empedrado y adoquinamiento de calles Construcción de guarniciones y banquetas Remodelación de plazas cívicas y jardines Rehabilitación de canchas deportivas Construcción de redes de distribución eléctrica Electrificación no convencional</p> <p>Salud y Educación Rehabilitación de Centros de Salud Rehabilitación de espacios educativos</p> <p>Vivienda Rehabilitación de vivienda rural Ampliación de vivienda rural Piso Firme</p>	<p>Los apoyos que otorga el programa consisten en:</p> <p>Microrregiones y Zonas de Alta Marginación Establecer, consolidar y fortalecer los Centros Estratégicos Comunitarios, a través de la vinculación de acciones que entre otras son: Accesibilidad Infraestructura social básica Desarrollo comunitario Salud, educación, cultura y deporte Vivienda Centros comunitarios de aprendizaje Abasto y acopio Infraestructura y fomento productivo Telefonía Equipamiento intermunicipal Compensar desequilibrios regionales en espacios territoriales con muestras agudas de marginación y exclusión social, a través de la realización de acciones que permitan la incorporación de la población que habita en ellos al desarrollo social y regional, elevando su calidad de vida.</p> <p>Identidad Jurídica Acciones orientadas a promover la certeza e identidad jurídica de las personas en condición de pobreza que habitan en zonas marginadas, a través de la orientación y apoyos económicos para la realización de trámites relacionados con: Personas: trámite de documentos de identificación personal tales como actas de nacimiento, matrimonio o CURP, entre otros. Bienes (testimonios): trámite de documentos que acrediten posesión de bienes muebles e inmuebles, entre otros. Sucesiones: trámite de testamentos, entre otros. Orientación: se refiere a actividades de promoción para el programa, tales como talleres y cursos.</p>	<p>Los apoyos del programa son:</p> <p>Accesibilidad: obras de construcción, ampliación, rehabilitación, conservación y mejoramiento de vías de comunicación que permitan una mayor integración económica y social. Infraestructura Social: construcción, ampliación y rehabilitación de redes de energía eléctrica; de agua y alcantarillado; la construcción y el empedrado o pavimentación de calles, urbanización, construcción de letrinas, fosas sépticas, plantas de tratamiento de aguas, acciones para la conservación del medio ambiente y estudios y proyectos ejecutivos o de preinversión, entre otros. Desarrollo Comunitario: realización de obras de construcción, ampliación, remodelación y rehabilitación de espacios públicos de asistencia social, esparcimiento, cultura y recreación, entre otras. Salud, Educación y Deporte: obras de construcción, ampliación, rehabilitación y equipamiento de escuelas, clínicas, hospitales, centros de salud y espacios deportivos. Vivienda: rehabilitación y ampliación de vivienda y dotación de piso firme. Centros Comunitarios de Aprendizaje (CCA): establecer y/o equipar unidades de capacitación, con el propósito de brindar oportunidades de desarrollo personal y comunitario a los habitantes de las microrregiones. Abasto y Acopio: establecer los mecanismos y acciones de apoyo para la distribución y comercialización de productos de abasto. Infraestructura y fomento a la producción y productividad: apoyar la construcción y rehabilitación de la infraestructura agrícola, forestal y pecuaria, el cultivo de productos, así como el establecimiento de talleres de orientación y capacitación en materia productiva, entre otras; podrán promoverse oportunidades para jóvenes egresados de las instituciones de educación media superior, técnica</p>	<p>Los apoyos consistirán en las siguientes obras y acciones:</p> <p>Accesibilidad: obras de construcción, ampliación, rehabilitación, conservación y mejoramiento de vías de comunicación que permitan una mayor integración económica y social.</p> <p>Infraestructura Social: construcción, ampliación y rehabilitación de redes de energía eléctrica sistemas de agua y alcantarillado-plantas de tratamiento de aguas residuales, lagunas de oxidación, rellenos sanitarios-centros de desarrollo en beneficio de la niñez y estudios y proyectos ejecutivos o de preinversión, entre otros.</p> <p>Salud y Educación: obras de construcción, ampliación, rehabilitación y equipamiento de escuelas, clínicas, hospitales y centros de salud. Vivienda: rehabilitación, ampliación de vivienda y dotación de piso firme, así como la construcción de letrinas y fosas sépticas.</p> <p>Centros Comunitarios de Aprendizaje (CCA): establecer, equipar y/o dar conectividad a Internet a unidades de capacitación, con el propósito de brindar oportunidades de desarrollo personal y comunitario a la población objetivo, mediante la educación a distancia.</p> <p>Abasto y Acopio: establecer los mecanismos y acciones de apoyo para la distribución y comercialización de productos de consumo en las localidades que no cuenten con una tienda DICONSA.</p> <p>Infraestructura y fomento a la producción y productividad: apoyar la construcción y rehabilitación de la infraestructura agrícola, forestal y pecuaria, el cultivo de productos, así como el establecimiento de talleres de orientación y capacitación en materia productiva, entre otras.</p>

ANEXO 1: MODIFICACIONES QUE HAN PRESENTADO LOS PRINCIPALES ELEMENTOS CONSIDERADOS EN LAS REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO LOCAL MICRORREGIONES 2002, 2003, 2005, 2007

ELEMENTO	2002	2003	2005	2007
	<p>Construcción y equipamiento del CCA</p> <p>Mercado de Abasto y Acopio Rehabilitación de tienda rural Rehabilitación de almacén</p> <p>Infraestructura Productiva Agrícola y pecuaria</p> <p>La priorización de las obras o acciones será realizada una vez que se conozcan los resultados del diagnóstico sobre la infraestructura existente en la microrregión.</p>		<p>superior, superior y normal.</p> <p>Telefonía: impulsar una red rural de comunicaciones, mediante la construcción de redes telefónicas.</p> <p>Promoción Social: Apoyo a las actividades sustantivas, de organización comunitaria, de articulación de esfuerzos y recursos, y promoción social en las microrregiones.</p> <p>Equipamiento Intermunicipal: Apoyar la conformación de lotes de maquinaria y equipo que doten a los municipios de mayor capacidad de ejecución y fomenten la utilización de mano de obra local.</p> <p>Identidad Jurídica: Acciones y actividades orientadas a brindar identidad y certeza jurídica a la población objetivo, como lo son actas de nacimiento, matrimonio, defunción, divorcio, Clave Única de Registro Poblacional (CURP), Registro Federal de Contribuyentes (RFC), certificado de estudios, sucesiones testamentarias y por herencia legítima, testimonios de bienes muebles e inmuebles, entre otras.</p>	<p>Telefonía: impulsar una red rural de comunicaciones, mediante la construcción de redes telefónicas.</p> <p>Promoción Social: actividades de la Sedesol en apoyo a las localidades y población objetivo tales como: actividades de organización comunitaria, de coordinación con los órdenes de gobierno, estudios, investigaciones y promoción del programa en las microrregiones.</p> <p>Equipamiento Intermunicipal: apoyar la conformación de lotes de maquinaria y equipo que proporcionen a dos o más municipios que integran una microrregión, mayor capacidad de ejecución y fomenten la utilización de mano de obra local.</p> <p>Legalización Patrimonial Rural e Identidad Jurídica: acciones y actividades orientadas a brindar identidad y certeza jurídica a la población objetivo.</p> <p>La Sedesol, con base en los avances que se registren en las localidades apoyadas, determinará la terminación del otorgamiento de los subsidios~para ello, se tomará en cuenta que las localidades objetivo cuenten con los elementos de infraestructura, organizativos o productivos que les permitan cumplir con el propósito del CEC, así como la suficiencia presupuestaria con que se cuente.</p>
Cobertura	<p>El Programa podrá operar en las entidades federativas en cuyo territorio se ubiquen las microrregiones determinadas por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), dependiendo de la disponibilidad financiera del mismo.</p>	<p>La cobertura del programa por modalidad es:</p> <p>Microrregiones y Zonas de Alta Marginación</p> <p>Esta modalidad podrá operar en las microrregiones determinadas por la Secretaría de Desarrollo Social y en aquellas zonas que muestren expresiones de exclusión social o resquebrajamiento del tejido social. Estas zonas serán determinadas con la aprobación de la Sedesol.</p>	<p>La cobertura del Programa son las localidades identificadas como Centros Estratégicos Comunitarios (CEC), ubicadas en las microrregiones determinadas por la Secretaría de Desarrollo Social.</p> <p>El Programa podrá también operar en las localidades ubicadas en el área de influencia del CEC, siempre y cuando las acciones que se desarrollen tengan impacto en éste. Las propuestas de obras o acciones en estas localidades deberán</p>	<p>La cobertura del Programa son las localidades identificadas como CEC, ubicadas en las microrregiones determinadas por la Sedesol. El Programa podrá también operar en las localidades ubicadas en el Área de Influencia del CEC, siempre y cuando las acciones que se desarrollen tengan impacto en éste.</p> <p>La relación de localidades CEC y Áreas de Influencia identificadas en cada uno de los municipios que integran las</p>

ANEXO 1: MODIFICACIONES QUE HAN PRESENTADO LOS PRINCIPALES ELEMENTOS CONSIDERADOS EN LAS REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO LOCAL MICRORREGIONES 2002, 2003, 2005, 2007

ELEMENTO	2002	2003	2005	2007
		<p>Identidad Jurídica Esta modalidad podrá operar en las microrregiones determinadas por la Secretaría de Desarrollo Social.</p>	<p>presentarse con la correspondiente justificación.</p> <p>Asimismo, para aquellos casos en que el impacto social y regional de las obras o acciones sea importante, el Programa podrá actuar en el territorio comprendido en las 263 microrregiones identificadas por la Sedesol y publicadas el 31 de enero del 2002; en este caso, deberá contarse con la aprobación del Comité de Validación Central, para lo cual se presentará la justificación de las obras o acciones.</p> <p>La relación de localidades CEC y áreas de influencia identificadas en cada uno de los municipios que integran las microrregiones, se encuentran disponibles en la página de internet www.microrregiones.gob.mx</p> <p>Se considera área de influencia al territorio en el que se encuentra el conjunto de localidades que mantienen algún vínculo social, económico, productivo, cultural o de servicios con la localidad CEC; es decir, localidades que convergen de forma natural hacia él.</p>	<p>microrregiones, se encuentran disponibles en la página de Internet www.microrregiones.gob.mx.</p> <p>Asimismo, para aquellos casos en que el impacto social y regional de las obras o acciones sea importante, el Programa podrá actuar en aquellas localidades que no sean CEC ni Áreas de Influencia y estén comprendidas en las microrregiones~en este caso, deberá contarse con el dictamen y validación del Comité de Validación Central, para lo cual se presentará una justificación de las obras o acciones en escrito libre~señalando la importancia de los proyectos para abatir los rezagos en dichas localidades.</p>
Población objetivo	Serán sujetos de atención del Programa los habitantes de las microrregiones de alta y muy alta marginación, según relación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero del ejercicio fiscal 2002.	Serán sujetos de atención del Programa los habitantes de las microrregiones de alta y muy alta marginación, de conformidad con la publicación de la SEDESOL en el Diario Oficial de la Federación ; así como la población que habita en los espacios territoriales, determinados con la aprobación de la Sedesol, donde se presentan fenómenos de convergencia de altos índices de marginación, con otras expresiones de exclusión social o resquebrajamiento severo del tejido social.	La población objetivo son los habitantes de los espacios territoriales antes señalados.	La población objetivo son los habitantes de los CEC y áreas de influencia identificadas en cada uno de los municipios que integran las microrregiones.
Importes máximos de los apoyos	El monto federal máximo de apoyo será diferenciado; para proyectos de infraestructura educativa, abasto, salud, cultura y recreación será de hasta \$500,000.00 (QUINIENTOS MIL PESOS 00/100 M.N.); para proyectos de infraestructura social básica,	El monto federal máximo de apoyo para los proyectos correspondientes a la modalidad de Microrregiones y Zonas de Alta Marginación, será de hasta \$2,000,000.00 (dos millones de pesos 00/100 M.N.), o cifra superior si el proyecto o la obra lo justifica, en este último caso, previo dictamen del Comité	El monto federal máximo de apoyo para las obras o acciones será de hasta \$2,500,000.00 (DOS MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS 00/100 M.N.), o cifra superior si el impacto social o características específicas de la obra o acción lo justifica, en este último caso,	El monto federal máximo de apoyo para las obras o acciones será de hasta \$2,500,000.00 (dos millones quinientos mil pesos 00/100 M.N.), o cifra superior si la magnitud o el impacto social de la obra o acción lo justifica, en este último caso, previo dictamen y validación del Comité de Validación Central, para lo cual se

ANEXO 1: MODIFICACIONES QUE HAN PRESENTADO LOS PRINCIPALES ELEMENTOS CONSIDERADOS EN LAS REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO LOCAL MICRORREGIONES 2002, 2003, 2005, 2007

ELEMENTO	2002	2003	2005	2007
	<p>agropecuarias, y de servicios que permitan satisfacer las necesidades básicas será de hasta \$250,000.00 (DOSCIENTOS CINCUENTA MIL PESOS 00/100 M.N.), y para proyectos que incrementen la productividad de los beneficiarios será de hasta \$100,000.00 (CIEN MIL PESOS 00/100 M.N.), los apoyos se otorgarán considerando la disponibilidad financiera del Programa.</p> <p>Adicionalmente al desarrollo de las acciones antes señaladas, la estrategia del Programa de Microrregiones incluye también procesos de investigación, promoción social, coordinación institucional y concertación social, así como la elaboración de diagnósticos situacionales, para los cuales se podrá destinar hasta un 25% del presupuesto total asignado al Programa.</p>	<p>Único de Validación Central.</p> <p>Se promoverá que las inversiones federales sean complementadas con aportaciones de los gobiernos estatal y municipal y de la sociedad civil.</p> <p>Identidad Jurídica Para proyectos de identidad y certeza jurídica, los montos serán acordados con las instancias técnico-normativas para cada trámite, como máximo el importe federal será equivalente a 105 días de salario mínimo vigente, según la zona geográfica que corresponda.</p> <p>Para el desarrollo de las diversas acciones asociadas con una eficiente operación, supervisión y evaluación externa, la SEDESOL contará con recursos de hasta un 25% del monto total asignado al Programa.</p>	<p>previo dictamen del Comité de Validación Central.</p> <p>Para el caso de apoyos para acciones de identidad y certeza jurídica, el monto máximo federal será equivalente a 105 días de salario mínimo vigente, según la zona geográfica que corresponda.</p> <p>Para el desarrollo de las diversas acciones asociadas con una eficiente operación, supervisión, seguimiento y evaluación externa, la SEDESOL contará con recursos de hasta un 7% del monto total asignado al Programa.</p>	<p>presentará una justificación de las obras o acciones en escrito libre, señalando la importancia de los proyectos para abatir los rezagos en dichas localidades.</p> <p>Los recursos que se destinen a las localidades no identificadas como CEC no podrán rebasar del 40 por ciento del total del presupuesto del Programa; en el caso de los proyectos a desarrollarse en las localidades Areas de Influencia, éstas deberán tener impacto directo en el CEC, en caso contrario las inversiones quedarán consideradas dentro de este porcentaje. Para esto la UARP realizará las previsiones necesarias.</p> <p>Para el caso de apoyos para acciones de Legalización Patrimonial Rural e Identidad Jurídica, el monto máximo federal será equivalente a 105 días de salario mínimo vigente, por documento, según la zona geográfica que corresponda.</p> <p>Para el desarrollo de acciones asociadas con la eficiente operación, supervisión, seguimiento y evaluación externa, la Sedesol contará con recursos de hasta un 7% del monto total asignado al Programa.</p>
Operación	<p>Las obras financiadas con cargo al Programa de Microrregiones deberán responder a las demandas de las comunidades establecidas en las microrregiones definidas por SEDESOL. Para ello se realizará en cada localidad una asamblea comunitaria y mediante el acta respectiva se formalicen las demandas de acuerdo con los criterios de elegibilidad y se nombren los representantes de la localidad que se encargarán de presentar y gestionar las demandas ante las instancias correspondientes.</p> <p>Con el conjunto de los representantes de las localidades de una microrregión, se integrará un Consejo Microrregional o</p>	<p>Microrregiones y Zonas de Alta Marginación Las obras o acciones financiadas con cargo a la modalidad de Microrregiones y Zonas de Alta Marginación, deberán responder a las demandas de las comunidades. Para ello, a través de un proceso de planeación participativa, se formalizarán las demandas de acuerdo con los criterios de elegibilidad y se nombrarán los representantes de la localidad que se encargarán de presentar y gestionar las propuestas ante las instancias correspondientes.</p> <p>Con el conjunto de los representantes de las localidades de una microrregión, se integrará un Consejo Microrregional o instancia de participación social similar,</p>	<p>Se procurará que las obras o acciones respondan a las demandas de las comunidades. Las propuestas de inversión se presentarán a través del COPLADE a la Delegación Federal de la SEDESOL en el Estado, instancia que de acuerdo con el análisis técnico-normativo de cada uno de los proyectos y conforme a la disponibilidad presupuestal del Programa, validará e informará sobre la viabilidad de mismos en un plazo máximo de 30 días hábiles.</p> <p>Los procedimientos de operación, flujos de información, formatos, así como la apertura programática para los proyectos o acciones, se encuentran definidos en los Lineamientos Específicos, emitidos por la SEDESOL, que se difundirán de acuerdo a lo establecido en el Decreto de</p>	<p>Los proyectos con sus propuestas de inversión se presentarán a través del COPLADE a la Delegación, instancia que de acuerdo con el análisis técnico-normativo de cada uno de los proyectos y conforme a la disponibilidad presupuestaria del Programa, validará e informará sobre la viabilidad de los mismos en un plazo máximo de 30 días hábiles contados a partir de la recepción de la propuesta en la Delegación, si al término de este plazo no hubiere sido emitida resolución, se entenderá que la solicitud o proyecto no fue aprobado. En el caso de que a las solicitudes de los beneficiarios u organizaciones de la sociedad civil les faltare algún dato, la Delegación tendrá un plazo de 10 días hábiles contados a partir de recibida la solicitud para informar al solicitante, quien</p>

ANEXO 1: MODIFICACIONES QUE HAN PRESENTADO LOS PRINCIPALES ELEMENTOS CONSIDERADOS EN LAS REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO LOCAL MICRORREGIONES 2002, 2003, 2005, 2007

ELEMENTO	2002	2003	2005	2007
	<p>instancia de participación social, que tendrá la función primordial de priorizar las propuestas de obras de las comunidades mediante un método de planeación participativa. Estos Consejos Microrregionales, serán el canal fundamental de comunicación entre las comunidades y las instancias institucionales agrupadas en los CEC.</p> <p>Los Consejos Microrregionales se integrarán con representantes electos de las comunidades que integren una microrregión. Se integrarán en un órgano colectivo coordinador u otra figura de organización social con el objeto de analizar, priorizar, vigilar y evaluar las propuestas de obras a realizar, además de fungir como Contraloría Social.</p> <p>Las propuestas de inversión se presentarán, a través del COPLADE, a la Delegación Estatal de la SEDESOL, instancia que de acuerdo con el análisis técnico-normativo de cada uno de los proyectos y conforme a la disponibilidad presupuestal del Programa, informará sobre la viabilidad de los proyectos presentados en un plazo máximo de 30 días.</p>	<p>que tendrá la función primordial de priorizar las propuestas de obras o acciones de las comunidades, promoviendo un enfoque de género. La representación de éste, será el canal fundamental de comunicación entre las comunidades y las instancias institucionales vinculadas a los Centros Estratégicos Comunitarios.</p> <p>Las propuestas de inversión se presentarán a través del COPLADE a la Delegación Federal de la SEDESOL en el Estado, instancia que de acuerdo con el análisis técnico-normativo de cada uno de los proyectos y conforme a la disponibilidad presupuestal del Programa, informará sobre la viabilidad de los proyectos presentados en un plazo máximo de 30 días hábiles.</p> <p>Identidad Jurídica</p> <p>Para acceder a los apoyos de esta modalidad, las beneficiarias y los beneficiarios que presenten las características mencionadas en el punto relativo a los Criterios de Elegibilidad, podrán acudir, de manera individual o en grupo, a las Cabeceras Municipales o a las Delegaciones Federales de SEDESOL en los Estados para obtener información sobre los mecanismos de apoyo.</p> <p>Las autoridades estatales serán las instancias responsables de promover el establecimiento e instalación de puntos estratégicos para la atención de la población objetivo, así como de difundir su ubicación y propósito, procurando dar preferencia a las localidades CEC.</p> <p>En estos puntos, con el apoyo del Gobierno del Estado o del municipio y procurando la participación de prestadores de servicio social, se brindará orientación a la población objetivo sobre los requisitos para la obtención de la documentación jurídica señalada en estas Reglas de Operación. Asimismo, se recibirán las solicitudes y documentación de las beneficiarias y los beneficiarios, las</p>	<p>Presupuesto de Egresos de la Federación para el presente año.</p> <p>La coordinación y vinculación de acciones entre los Programas de la SEDESOL y otros Ramos se llevará a cabo en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE); la coordinación institucional y la vinculación y complementariedad de acciones busca potenciar el impacto de los recursos, fortalecer la cobertura de las acciones y evitar la duplicidad en el otorgamiento de los apoyos.</p> <p>La Sedesol establecerá los mecanismos de coordinación necesaria para garantizar que sus programas y acciones no se contrapongan, afecten o presenten duplicidades con otros programas o acciones del gobierno federal; la coordinación institucional y vinculación de acciones busca potenciar el impacto de los recursos, fortalecer la cobertura de las acciones, explotar la complementariedad y reducir gastos administrativos. Con este mismo propósito, la Sedesol podrá establecer acciones de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, las cuales tendrán que darse en el marco de las disposiciones de las presentes reglas de operación y de la normatividad aplicable.</p>	<p>a su vez contará con el mismo plazo para solventar los pendientes a partir de la notificación.</p> <p>Los procedimientos de operación, flujos de información, formatos, así como la apertura programática para los proyectos o acciones, que aplican a instancias gubernamentales, se encuentran definidos en los Lineamientos de los Programas de Desarrollo Social y Humano, emitidos por la Sedesol, y que deberán guardar congruencia con lo establecido en las presentes reglas de operación.</p> <p>En el caso de que los beneficiarios u organizaciones de la sociedad civil se constituyan en ejecutores de los proyectos, las propuestas de inversión para todos los tipos de proyectos se presentarán en escrito libre y se acompañarán de la siguiente información:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nombre y descripción del proyecto, obra o acción en forma detallada, el objetivo que persigue su realización, la problemática a resolver y plan de trabajo. • Ubicación, incluyendo entidad federativa, municipio, localidad y microrregión. • Costo total del proyecto, incluyendo la mezcla financiera a aplicar y la fuente de financiamiento (federal, estatal, municipal o de participantes). • Número de personas a beneficiar, desagregando por género y grupos de edad, en su caso. • Metas a alcanzar en el periodo de ejecución, sin rebasar el 31 de diciembre del ejercicio fiscal que corresponda. • La información deberá presentarse en escrito libre, señalando el nombre del ejecutor, su RFC, teléfono, domicilio para recibir notificaciones, así como la firma del representante legal. <p>Las organizaciones de la sociedad civil deberán presentar en copia y en original para su cotejo: acta constitutiva, CLUNI, cédula de identificación fiscal,</p>

ANEXO 1: MODIFICACIONES QUE HAN PRESENTADO LOS PRINCIPALES ELEMENTOS CONSIDERADOS EN LAS REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO LOCAL MICRORREGIONES 2002, 2003, 2005, 2007

ELEMENTO	2002	2003	2005	2007
		<p>cuales serán clasificadas por tipo de trámite y turnadas a las Delegaciones Federales de SEDESOL en los Estados para la obtención del dictamen normativo conforme a las disposiciones señaladas en estas Reglas y, en su caso, turnadas a las autoridades competentes facultadas para expedir la documentación jurídica correspondiente.</p> <p>Se deberá elaborar un registro de las beneficiarias y los beneficiarios en proceso de atención, así como los datos para su localización, debiendo informar a los beneficiarios que así lo soliciten sobre la situación que guarda su trámite.</p> <p>Cuando se haya concluido el trámite correspondiente, se entregará al beneficiario su documentación firmando este último de recibido y de conformidad.</p> <p>La Delegación Federal de SEDESOL en el Estado estará en contacto con las autoridades facultadas para expedir documentación y llevará a cabo las gestiones necesarias para cumplir con los objetivos de las presentes Reglas.</p> <p>En el supuesto de que la documentación solicitada no se pueda obtener debido a causas no imputables a la SEDESOL, se le hará saber por escrito al promovente en un plazo de 20 días hábiles, contados a partir de la notificación oficial a la SEDESOL, de conformidad con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.</p>		<p>identificación del representante legal, comprobante de domicilio, formulario de registro ante SHCP, estado de cuenta y contrato de apertura bancario, así como certificación de la CLABE emitida por el banco correspondiente, carta de cumplimiento de obligaciones fiscales en escrito libre, curriculum, carta manifestando que no presenta irregularidades con la Sedesol u otra instancia Federal y, en su caso, la garantía de ley correspondiente.</p> <p>Antes de la ejecución de los proyectos obras o acciones, los beneficiarios y organizaciones de la sociedad civil, deberán suscribir el convenio de concertación correspondiente. El modelo de convenio de concertación se incorpora como anexo a estas reglas de operación (Formato DLA).</p> <p>Los beneficiarios y organizaciones de la sociedad civil que ejerzan recursos públicos, deberán conservar bajo su custodia la documentación comprobatoria y justificativa de los recursos y presentarla, en original y copia para compulsar, ante la Delegación para su revisión a la conclusión n del proyecto, o a más tardar en los primeros cinco días hábiles del año siguiente al del ejercicio; además de presentarla tantas veces les sea requerida. En el caso de que faltase algún documento o hubiera error o duda con respecto a la documentación presentada por parte de los beneficiarios u organizaciones de la sociedad civil, la Sedesol tendrá un plazo de 10 días hábiles contados a partir de recibida la solicitud para informar a estos ejecutores, quien a su vez contará con el mismo plazo para solventar los pendientes a partir de la notificación. Asimismo, la documentación comprobatoria deberá estar resguardada, ordenada y disponible para su revisión o fiscalización correspondiente, al menos durante cinco años.</p>

ANEXO 1: MODIFICACIONES QUE HAN PRESENTADO LOS PRINCIPALES ELEMENTOS CONSIDERADOS EN LAS REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO LOCAL MICRORREGIONES 2002, 2003, 2005, 2007

ELEMENTO	2002	2003	2005	2007
Comité Único de Validación Central		<p>La SEDESOL constituirá un Comité de Validación Central que será presidido por quien designe el C. Subsecretario de Desarrollo Social y Humano y contará con la participación de representantes de las Unidades Administrativas adscritas a la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, en calidad de vocales.</p> <p>Además, a consideración de su Presidente, se designará un Secretario Técnico y podrán participar, en calidad de invitados, representantes de la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación, del Instituto Nacional de Desarrollo Social, del Órgano Interno de Control y de la Comisión de Transparencia y Combate a la Corrupción de la Secretaría y otras personas que por su experiencia y trayectoria, se considere conveniente que participen.</p> <p>El Comité será responsable de conocer las propuestas; valorar su viabilidad y congruencia y emitir las recomendaciones que estime procedentes a la Unidad Responsable del Programa; asimismo, en el seno de dicho Comité serán validadas las inversiones centrales con impacto estatal que, en su caso, se presenten.</p> <p>El Reglamento Interno del Comité Único de Validación Central será propuesto por la Unidad Responsable del Programa y será aprobado por consenso o mayoría simple de los miembros del Comité en la sesión de instalación, misma que deberá realizarse dentro de los primeros 30 días hábiles a la entrada en vigor de la presente modificación. (Modif. 131003)</p>	<p>La SEDESOL constituirá un Comité de Validación Central que será presidido por quien designe el C. Subsecretario de Desarrollo Social y Humano y contará con la participación de representantes de las Unidades Administrativas adscritas a la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, en calidad de vocales.</p> <p>Además, a consideración de su Presidente, se designará un Secretario Técnico y podrán participar, en calidad de invitados, representantes de la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación, del Instituto Nacional de Desarrollo Social, del Órgano Interno de Control y de la Comisión de Transparencia y Combate a la Corrupción de la Secretaría y otras personas que por su experiencia y trayectoria, se considere conveniente que participen.</p> <p>El Comité será responsable de conocer las propuestas que se le presenten, valorar su viabilidad y congruencia; y, emitir las recomendaciones que estime procedentes a la Unidad Responsable del Programa; asimismo, dicho Comité tendrá la facultad de aprobar las inversiones centrales en las microrregiones que en su caso se presenten.</p>	<p>La Sedesol constituirá un Comité de Validación Central que será presidido por quien designe el C. Subsecretario de Desarrollo Social y Humano y contará con la participación de representantes de las Unidades Administrativas adscritas a la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, en calidad de vocales. Este Comité contará con un Reglamento Interior.</p> <p>Además, a consideración de su Presidente, se designará un Secretario Técnico y podrán participar, en calidad de invitados, representantes de la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación, del INDESOL, del Órgano Interno de Control y de la Unidad del Abogado General y Comisionado para la Transparencia de la Sedesol y otras personas que por su experiencia y trayectoria, se considere conveniente que participen.</p> <p>El Comité será responsable de conocer las propuestas que se le presenten, valorar su viabilidad y congruencia y, emitir las recomendaciones que estime procedentes a la UARP; asimismo, dicho Comité tendrá la facultad de aprobar las inversiones centrales en las microrregiones que en su caso se presenten y aquellos proyectos con cobertura territorial distinta a la señalada en el numeral 3.1., o sus excepciones de estas Reglas de Operación, previa justificación sobre el impacto social del proyecto.</p> <p>El comité sesionará por lo menos una vez al año o más, de ser necesario, con la finalidad de dictaminar y validar la ejecución de los proyectos, para lo anterior contará con la información suficiente para su análisis y así poder determinar la viabilidad de los proyectos.</p>
Entrega-recepción	Para cada una de las obras	Para cada una de las obras terminadas	Para cada una de las obras terminadas	Para cada una de las obras, proyectos o

ANEXO 1: MODIFICACIONES QUE HAN PRESENTADO LOS PRINCIPALES ELEMENTOS CONSIDERADOS EN LAS REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO LOCAL MICRORREGIONES 2002, 2003, 2005, 2007

ELEMENTO	2002	2003	2005	2007
	terminadas por los ejecutores se deberá formular la correspondiente acta de entrega-recepción, en la que invariablemente deberá participar el ejecutor de la obra y la comunidad beneficiada. Asimismo, deberá invitarse a presenciar el acto al COPLADE, la dependencia normativa, la Contraloría Estatal y el Ayuntamiento.	por los ejecutores se deberá formular la correspondiente acta de entrega-recepción, en la que invariablemente deberá participar el ejecutor de la obra y la comunidad beneficiada. Asimismo, deberá invitarse a presenciar el acto al COPLADE, la dependencia normativa, la Contraloría Estatal y el Ayuntamiento.	por los ejecutores se deberá formular la correspondiente acta de entrega-recepción, en la que participará el ejecutor de la obra y la comunidad beneficiada. Asimismo, podrá invitarse a presenciar el acto al COPLADE, la dependencia normativa, la Delegación Federal de la Sedesol, la Contraloría Estatal y el Ayuntamiento. El acta deberá contener el compromiso de la comunidad, de los beneficiarios o de la instancia de gobierno que recibe la obra sobre su mantenimiento, conservación, vigilancia y, en su caso, operación.	acciones terminadas por los ejecutores se deberá formular la correspondiente acta de entrega-recepción o acta de certificación de acciones, incluyendo un plan de conservación y mantenimiento, cuando se trate de infraestructura. En dicha acta de entrega-recepción participará el ejecutor de la obra y la comunidad beneficiada. Asimismo, deberá invitarse a presenciar el acto al COPLADE, la dependencia normativa, la Delegación, la Contraloría Estatal y el Ayuntamiento. El acta deberá entregarse a la Delegación correspondiente, al COPLADE y al Municipio en el acto o a más tardar a los 5 días hábiles de haberse efectuado éste asimismo, el acta deberá contener el compromiso de la comunidad, de los beneficiarios o de la instancia de gobierno que recibe la obra concluida sobre su mantenimiento, conservación, vigilancia y operación.
Operación y mantenimiento	La comunidad, los beneficiarios o la instancia de gobierno que recibe la obra, deberá hacer explícito su compromiso de darle mantenimiento, conservarla y vigilar su adecuada operación.	La comunidad, las beneficiarias y los beneficiarios o la instancia de gobierno que recibe la obra, deberá hacer explícito su compromiso de darle mantenimiento, conservarla y vigilar su adecuada operación.		
Evaluación	La Dirección General de Evaluación de los Programas Sociales en coordinación con las Direcciones Generales de Eficiencia y de Medición y Seguimiento de Programas de Desarrollo Social, conducirá la evaluación de resultados del Programa, que deberá realizarse por una institución académica y de investigación u organismo especializado de carácter nacional o internacional con reconocimiento y experiencia en la materia conforme a los requisitos que establezcan la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la SECODAM con el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y SEDESOL. Los	Con apego al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el presente Ejercicio Fiscal, la Dirección General de Evaluación de los Programas Sociales conducirá la evaluación de resultados del Programa, que deberá realizarse por una institución académica y de investigación u organismo especializado de carácter nacional o internacional con reconocimiento y experiencia en la materia, con base en los Términos de Referencia del Programa elaborados por dicha Dirección General. Los resultados serán reportados a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados de acuerdo con lo establecido en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el presente Ejercicio Fiscal.	Evaluación externa: En apego al Presupuesto de Egresos de la Federación para el presente Ejercicio Fiscal, la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los programas sociales conducirá la evaluación de los resultados del programa, que deberá realizarse por una institución académica y de investigación u organismos especializados de carácter nacional que cuenten con reconocimiento y experiencia en la materia, en los términos de las disposiciones emitidas en el el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal y las emitidas por la SHCP y la Secretaría de la Función Pública en el ámbito de sus competencias, los resultados se deben reportar a la Comisión de Presupuesto y	Evaluación externa: Las evaluaciones externas que se realicen al Programa serán coordinadas por la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales conforme a lo que señala la Ley General de Desarrollo Social y su Reglamento, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal correspondiente así como los lineamientos que emita el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social. De acuerdo al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el presente Ejercicio Fiscal, la dependencia

ANEXO 1: MODIFICACIONES QUE HAN PRESENTADO LOS PRINCIPALES ELEMENTOS CONSIDERADOS EN LAS REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO LOCAL MICRORREGIONES 2002, 2003, 2005, 2007

ELEMENTO	2002	2003	2005	2007
	resultados serán reportados a la Cámara de Diputados de acuerdo con lo establecido en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el presente ejercicio fiscal.		Cuenta Pública de la Cámara de Diputados.	deberá cubrir el costo de la evaluación con cargo a su presupuesto y conforme al mecanismo de pago que se determine. La evaluación deberá realizarse por una institución académica y de investigación u organismo especializado de carácter nacional o internacional, con base en los Términos de Referencia del Programa elaborados conjuntamente entre la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales y la UARP, con la participación que corresponda a la DGS.

ABREVIATURAS

CCA: Centro Comunitario de Aprendizaje

CEC: Centro Estratégico Comunitario

CONACYT: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

CONAPO: Consejo Nacional de Población

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social

COPLADE: Comité de Planeación para el Desarrollo

COPLADEMUN: Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal

DGEMPS: Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

HEREDA: Programa de Nacional de testamentos agrarios

INEGI: Instituto Nacional de Geografía e Informática

ITESM: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey

SAGARPA: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

SCT: Secretaría de Comunicaciones y Transportes

SE: Secretaría de Economía

SECTUR: Secretaría de Turismo

SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social

SEGOB: Secretaría de Gobernación

SEMARNAT: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

SENER: Secretaría de Energía

SEP: Secretaría de Educación Pública

SERPRO: Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico S.C.

SF: Secretaría de la Función Pública

SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SRA: Secretaría de la Reforma Agraria

SSA: Secretaría de Salud

STyPS: Secretaría de Trabajo y Previsión Social

UARP: Unidad Administrativa Responsable del Programa

UNAM: Universidad Nacional Autónoma de México

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LIBROS

Adelantado, José, "las Políticas Sociales", Secretaría de Promoción Social, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Aguilar Ibañez, María José y Ander-Egg Ezequiel, "Evaluación de servicios y programas sociales", edit. Lumen, 1994, Buenos Aires Argentina, pp. 175.

Atria B., Raúl, "Políticas sociales, concepto y diseño", en revista de estudios sociales, no. 116, semestre 2, 2005, CPU, pp. 19.

Briones, Guillermo, "Evaluación de Programas Sociales", 3ª. Edición, México, Trillas, 2008, pp. 270.

Cabanellas, Guillermo, "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual", Tomo VI, Edit. Heliasta SRL, Buenos Aires Argentina, pp. 305-306.

Cardozo Brum, Myriam, "Formulación de Políticas Públicas", CIDE, material Docente núm. 5 Serie Administración Pública, Departamento de Administración Pública, Octubre 1983, p. 6.

Cardozo Brum, Myriam, "La evaluación de las Políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones", Revista INAP, no. 84, México, p. 179.

Cardozo Brum, Myriam, "La evaluación de Políticas y Programas Públicos, El caso de los Programas de desarrollo Social en México", ed. Porrúa México, 2006, pp.367.

Cohen, Ernesto, "Evaluación de Programas Sociales", Serie lecturas, no. 13, Diciembre 1994, CEPAL, Santiago de Chile.

Cohen, Ernesto y Rolando Franco, "Evaluación de Programas Sociales Masivos", PROPOSAL / [OEA](#), San José, [Costa Rica](#), 1989, p.

Cohen, Ernesto, Franco Rolando, "Evaluación de proyectos Sociales", siglo XXI editores, séptima edición, México, 2006, pp.318.

Conde Bonfil, Carola, "Evaluación de programas sujetos a reglas de operación. ¿un ejemplo de rendición de cuentas horizontal?", en el Colegio Mexiquense A.C., 2007, pp. 37.

Davila León, Oscar, "Estado y Políticas Sociales, del Estado Protector al Estado Subsidiario", Valparaíso, julio de 1998.

España, Sergio, "Políticas sociales en América Latina. Mitos y realidades", en revista iberoamericana de educación, no. 23, mayo-agosto 2000.

EVO, "Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos, Anexo I: la Matriz del Marco Lógico".

Fernández Ballesteros, Rocío, Evaluación de Programas: una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud, edit. Síntesis, Madrid, 1996.

Fleury, Sonia, "Políticas Sociales y Ciudadanía", Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), junio 1999, pp.28.

García, Cirilo H., "Algunas comparaciones entre la génesis y el desarrollo de la política social en Chile y México", en Políticas Sectoriales: Tendencias Actuales", Tomo I, López Estrada, Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, México, 1999.

Garretón, Manuel Antonio, "Igualdad, ciudadanía y actores en las políticas sociales, en sociología del Desarrollo, Política Social y Democracia", México 2001, edit. Siglo veintiuno.

González Rodríguez, Jesús, Cámara de Diputados, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "el Programa para el Desarrollo Local Microrregiones", agosto 2005, pp.113.

Guadarrama Rocio, "Los inicios de la estabilización", en Evolución del Estado Mexicano, tomo III, Ed. El Caballito, p. 91

Hernández, Gonzalo, M&E de Programas Sociales en México, p. 53, www.wordbank.org/eod/ecd/dcs/méxico-sp.pdf, 10/05/08, p.53.

Hurtado Cisneros, Mauricio, "la planeación gubernamental en el Estado de México. Conceptos y Antecedentes", Instituto de Estudios Legislativos, revista iniciativa no. 24-25, pp.7.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y social(ILPES), "Metodología del Marco Lógico", Boletín del Instituto, no. 15, 30 de Octubre 2004, pp. 47.

Lerner Bertha, "El debate sobre las políticas sociales y sobre los programas de focalización contra la pobreza como una nueva modalidad de política social, en América Latina: Los debates en política social, desigualdad y pobreza", México 1996, edit. Porrúa, pp 94.

Lustig Nora, "México hacia la reconstrucción de una economía", Ed. Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 1994, pp.295

Mota Díaz, Laura, La política Social del gobierno del cambio, Universidad Autónoma del Estado de México, Centro de Investigación en Ciencias Políticas y Administración Pública, 2002, p.160.

Navarro, Hugo, "Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza", serie manuales, no. 41, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social(ILPES),CEPAL, Santiago de Chile, Junio del 2005, pp. 85.

Ortegón Edgar, Pacheco Juan Francisco, Horario Roura, "Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública", serie manuales, no. 39, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social(ILPES),CEPAL, Santiago de Chile, agosto del 2005, pp. 246.

Ortegón Edgar, Pacheco Juan Francisco, Prieto Adriana, "Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de Proyectos y Programas", CEPAL, Serie Manuales No. 42, Santiago de Chile, julio 2005.

Pichardo Pagaza, Ignacio, Introducción a la Administración Pública en México, Tomo II, Ed. INAP, México 1984.

Rama, W. German, "Las políticas sociales en América Latina", seminario la teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI, Santiago de Chile 28-29 de agosto del 2001.

Reyes Ponce, Agustín, "Administración de Empresas; teoría y práctica, Ed. Limusa, México, 1995, p. 165.

Rodríguez Camacho Marco Antonio, "Nuevo enfoque de políticas sociales en América Latina", Culiacan, Sinaloa, México, enero de 2003.

Rojas Soriano, Raúl, "Guía para realizar Investigaciones Sociales", editores Plaza y Valdes PYV, México, trigésima cuarta edición, p.333.

Sabino, Carlos A, "Concepciones y tendencias actuales en la Definición de Políticas Sociales", Venezuela, Caracas, pp.17.

Sánchez Gómez, Narciso, "Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, México 1998, p.220.

Schteingart, Martha, "Políticas Sociales para los pobres en América Latina", Ed. Porrúa, México,1999, p.354.

Solarte Pasos, Leonardo, "La evaluación de programas sociales en el Estado de Bienestar", VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la administración pública, Lisboa, Portugal, 8/10/2002, p.11.

Tirado González, Sonia, "Metodología para la evaluación de programas de intervención social", Universidad Miguel Hernández Elche, pp.18.

Thompson, N. J. y McClintock, H. O. Demonstrating your program's worth. A primer on evaluation for program to prevent unintentional injury. Atlanta: Centers for Disease Control and Prevention, National Center for Injury, 2000.

Torres Salcido, Gerardo, "Evaluación de Políticas y Programas Públicos. Cuantitativo y Cualitativo. ¿Falsas Disyuntivas?", Ponencia en el Instituto Mora el 6 de enero de 2007.

Torres Salcido, Gerardo, "La administración de la desigualdad social: experiencias de evaluación de programas sociales en México", IX Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid España, 2-5 Noviembre 2004.

Vilas. M. Carlos (coord.), "Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas", Caracas, Nueva Sociedad UNAM, 1995, pp.203.

Vilas. M. Carlos, "De ambulancias, bomberos y policías: La política social del neoliberalismo (notas para una perspectiva macro", CIIH UNAM, mimeo, México, 1994.

Villarespe Reyes, Verónica Ofelia, "La solidaridad: Beneficencia y Programas. Pasado y presente del tratamiento de la pobreza en México", México, Porrúa, 2001, pp. 76.

Wilde y Sockey, "Manual de Evaluación", Fondo Editorial de la Universidad de Albuquerque, Nuevo México, 1995, Estados Unidos

ARTÍCULOS EN LIBROS Y REVISTAS

Ceja Mena, Concepción, "La política social mexicana de cara a la pobreza", en revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, Vol. II, Núm. 176, 1 de noviembre de 2004.

Gordon Sara, "Pobreza y patrones de exclusión social en México", Programa sobre las Instituciones Laborales y Desarrollo, Primera edición 1997, p.24.

Jusidman Clara, "*La política social en el México Post-revolucionario, Diez hipótesis para investigación*", revista DemoS, p. 13.

Laurell Asa Cristina "Crisis y salud en America Latina", Cuadernos Politicos, numero 33, Mexico D.F., Ed. Era, julio-septiembre, 1982, pp. 32-45.

Matos Bazo, Ruth, "Enfoques de Evaluación de Programas Sociales: Análisis Comparativo", en revista de Ciencias Sociales, mayo 2005, vol. XI, no. 2, Maracaibo, Venezuela, pp. 10.

Nateras González, Martha Elisa, “La política social del siglo XX en México” en revista espacios públicos, agosto 2007, vol. 10, no. 19, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.

TESIS

Meza Hernández, Sofía Elena Rubí, “La política social para la superación de la pobreza en México: el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2002-2004”, Tesis para obtener el grado de Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Públicas, México, UNAM, FCPyS, agosto 2005, p. 49.

Montes de Oca Zavala, Verónica Z., “Envejecimiento en México. Condición social y participación económica de la población con 65 años y más en la ciudad de México”, Colegio de México A.C., Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano

Sánchez Almaza, Adolfo, “Política social y gasto público para la superación de la pobreza en México. el caso del Progres-a-Oportunidades”, TESIUNAM, <http://dgb.unam.mx>

Sánchez Ildelfonso, Luis Alfredo, La Administración Pública y los Programas de Combate a la Pobreza en México: 1989-2005. Análisis de tres estrategias, Tesis para obtener el grado de Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos, México, UNAM, FCPyS, mayo 2006, pp. 177.

DOCUMENTALES

Coneval, “Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2007 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal”, www.coneval.gob.mx.

Consejo Nacional de Evaluación, “TR1: Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Consistencia y Resultados”, p.1, www.covenal.gob.mx.

Diario Oficial de la Federación, “Bases de Colaboración y Coordinación Interinstitucional, que celebran las Secretarías de Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Función Pública; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria y Turismo, para la realización de acciones y programas en las microrregiones”, 04/05/05.

Diario Oficial de la Federación, “Bases de Colaboración y Coordinación Intersecretarial”, 4 de enero de 2002.

Diario Oficial de la Federación, “Ley de Planeación”, última reforma 13/06/03.

Diario Oficial de la Federación, “Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”, 30/03/06, pp.66.

Diario Oficial de la Federación, “Ley general de Desarrollo Social”, 20/01/04.

FAO, “Evaluación de Consistencia y resultados 2007 del Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones)”, operado por SEDESOL, 24/03/08, pp.119.
Gobierno de la República, “Plan Nacional de Desarrollo 20001-2006”, Diario Oficial de la Federación, 30/05/2001, p. 30

Secretaría de Desarrollo Social, “Evaluación Externa del Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones) 2004, síntesis ejecutiva, Diseño, Cobertura y focalización”, Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico S.C. SERPRO, octubre 2004.

Secretaría de Desarrollo Social, “Evaluación Externa del Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones) 2004, Informe final”, Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico S.C. SERpro, marzo 2005, pp. 249.

Secretaría de Desarrollo Social, “Evaluación Externa del Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones) 2005, Informe Final”, Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico S.C. SERpro, marzo 2006, pp. 116.

Secretaría de Desarrollo Social, “Evaluación Externa del Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones) 2006, Informe Final”, Universidad Autónoma Chapingo, diciembre 2006, pp.138.

Secretaría de Desarrollo Social, “Evaluación Externa del Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones) 2004, Informe Metodológico”, marzo 2005, pp.110.

Secretaría de Desarrollo Social, “Informe final de la evaluación externa 2003”.

Secretaría de Desarrollo Social, “Informe de resultados 2001-2003”, pp.55.

Secretaría de Desarrollo Social, “Informe final de la evaluación externa 2002 Programa Microrregiones”, Red de Desarrollo Sostenible de México, A.C., marzo 2003, pp. 178.

Secretaría de Desarrollo Social, “Manual Microregiones”, pp.8.

Secretaría de Desarrollo Social, “Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006”, p.38.

Secretaría de Desarrollo Social, “Reglas de operación del Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones), para el ejercicio fiscal 2005”, Diario Oficial de la Federación.

Secretaría de Desarrollo Social, “Reglas de operación del Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones), para el ejercicio fiscal 2007”, Diario Oficial de la Federación, 28/02/07.

Secretaría de Desarrollo Social, “Reglas de operación del Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones), para el ejercicio fiscal 2003”, Diario Oficial de la Federación.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, “Acuerdo por el que se expiden los requisitos mínimos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán considerar para seleccionar a las instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, interesados en realizar la evaluación de resultados de los programas gubernamentales sujetos a reglas de operación en el ejercicio fiscal 2002”.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Glosario de términos más usados en la Administración Pública”, Subsecretaría de Egresos, México 2006,p. 40

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública y el Consejo Nacional de Evaluación, “Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones externas a programas federales 2008”,pp.6

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública y el Consejo Nacional de Evaluación, “Programa Anual de Evaluación para el ejercicio fiscal 2007 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal”, pp.7.

Secretaría de la Función Pública, “Lineamientos Generales para la Evaluación de los programas Federales de la Administración Pública Federal”, Diario Oficial de la Federación, 30-03-2007, primera sección.

Secretaría de la Función Pública, “Lineamientos Generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal”, Diario Oficial de la Federación primera sección, 30 de marzo de 2007.

Secretaría de Programación y Presupuesto, “Encuesta continua sobre ocupación”, vol. 6, n. 1, México,

Universidad Autónoma Chapingo, SEDESOL, "Informe metodológico de la Evaluación Externa 2006 del Programa Desarrollo Local (Microrregiones)", diciembre 2006,pp.25.

ELECTRÓNICAS

www.iadb.org/cont/evo/spbook.evaii.htm

www.coneval.gob.mx/coneval/coneval.html

[http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=801503&pagina=1,](http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=801503&pagina=1)

<http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=801593>

www.sedesol.gob.mx

<http://www.microrregiones.gob.mx/menu3.htm>