



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN INGENIERÍA
INGENIERÍA DE SISTEMAS – PLANEACIÓN

META-EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES ENFOCADOS A LA
REDUCCIÓN DE LA POBREZA:
EL CASO DE PROSPERA

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRO EN INGENIERÍA

PRESENTA:
ACT. XOCHITL ALARCON CRUZ

TUTOR PRINCIPAL
GABRIEL DE LAS NIEVES SÁNCHEZ GUERRERO
FACULTAD DE INGENIERÍA

CIUDAD DE MÉXICO, ENERO 2020



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

JURADO ASIGNADO:

Presidente: DR. JOSÉ JESÚS ACOSTA FLORES

Secretario: DR. JAVIER SUÁREZ ROCHA

1^{er}. Vocal: DR. GABRIEL DE LAS NIEVES SÁNCHEZ GUERRERO

2^{do}. Vocal: M.I. FRANCISCA IRENE SOLER ANGUIANO

3^{er}. Vocal: DR. JOSÉ ANTONIO RIVERA COLMENERO

Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ingeniería

TUTOR DE TESIS:

GABRIEL DE LAS NIEVES SÁNCHEZ GUERRERO

Contenido

ILUSTRACIONES	II
GRÁFICAS	III
TABLAS	III
INTRODUCCIÓN	- 1 -
1 LA POBREZA	- 3 -
1.1 ANTECEDENTES DE LOS PROGRAMAS DE POBREZA	- 3 -
1.2 PROGRAMAS PARA ERRADICAR LA POBREZA	- 5 -
1.2.1 <i>Programa de Inclusión Social PROSPERA</i>	- 10 -
2 METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	- 13 -
2.1 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	- 13 -
2.2 PROBLEMÁTICA	- 13 -
3 ANTECEDENTES TEÓRICOS	- 17 -
3.1 ENFOQUE DE SISTEMAS	- 17 -
3.1.1 <i>Desarrollo del enfoque de sistemas</i>	- 17 -
3.1.2 <i>Metodología de los sistemas suaves</i>	- 18 -
3.2 PLANEACIÓN	- 20 -
3.3 ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN	- 22 -
3.3.1 <i>Evaluación</i>	- 22 -
3.3.2 <i>Justificación de la evaluación</i>	- 24 -
3.3.3 <i>Actitud del evaluador</i>	- 26 -
3.3.4 <i>Tipos de evaluación</i>	- 27 -
3.3.5 <i>Metaevaluación</i>	- 37 -
3.4 NORMATIVIDAD	- 57 -
3.5 TEORÍA Y METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES	- 60 -
3.5.1 <i>La evaluación del CONEVAL</i>	- 62 -
4 META-EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE INCLUSIÓN SOCIAL PROSPERA	- 69 -
4.1 LAS EVALUACIONES DEL PROGRAMA DE INCLUSIÓN SOCIAL PROSPERA	- 70 -
4.2 APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE META-EVALUACIÓN	- 71 -
4.2.1 <i>Evaluación ex-post del Programa de Inclusión Social PROSPERA</i>	- 71 -
4.3 RESULTADOS DE LA META-EVALUACIÓN	- 99 -
5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	- 103 -
6 REFERENCIAS	- 106 -
7 ANEXOS	- 116 -
7.1 ANEXO 1	- 116 -
7.2 ANEXO 2	- 118 -

Ilustraciones

<i>Ilustración 1. Línea de tiempo de la evolución de los programas sociales en México 1970-1982.....</i>	<i>- 4 -</i>
<i>Ilustración 2. Programas Sociales en México, 1988 – 2018</i>	<i>- 7 -</i>
<i>Ilustración 3. Metodología de sistemas suaves.....</i>	<i>- 19 -</i>
<i>Ilustración 4. El sistema de la planeación.....</i>	<i>- 21 -</i>
<i>Ilustración 5. Ubicación de las de la evaluación en el sistema de la planeación.....</i>	<i>- 21 -</i>
<i>Ilustración 6. Justificación de la evaluación</i>	<i>- 25 -</i>
<i>Ilustración 7. Actitud general del analista ante la evaluación</i>	<i>- 27 -</i>
<i>Ilustración 8. Proceso de Evaluación Ex-Post</i>	<i>- 31 -</i>
<i>Ilustración 9. Horizonte de Monitoreo y Evaluación</i>	<i>- 65 -</i>
<i>Ilustración 10. Proceso homogéneo para la realización de evaluaciones de Programas y Acciones de Desarrollo Social</i>	<i>- 67 -</i>
<i>Ilustración 11. Proceso de metaevaluación de programas sociales enfocados a reducir la pobreza: El caso PROSPERA</i>	<i>- 75 -</i>
<i>Ilustración 12. Caja Negra del sistema a analizar</i>	<i>- 75 -</i>
<i>Ilustración 13. Esquema desglosado de la Metaevaluación de Programas Sociales enfocados a reducir la pobreza, PROSPERA.....</i>	<i>- 77 -</i>
<i>Ilustración 14. Esquema de evaluación del CONEVAL</i>	<i>- 96 -</i>
<i>Ilustración 15. Procedimiento para realizar la jerarquización analítica.....</i>	<i>- 119 -</i>
<i>Ilustración 16. Representación jerárquica del problema</i>	<i>- 120 -</i>
<i>Ilustración 17. Representación jerárquica del problema de decisión de la metaevaluación</i>	<i>- 121 -</i>

Gráficas

<i>Gráfica 1. Cobertura de PROSPERA 1997 - 2014</i>	- 14 -
<i>Gráfica 2. Cobertura de PROSPERA 1997 - 2018 en contraste con la Población en Situación de Pobreza, 2008 - 2016.</i> - 15 -	
<i>Gráfica 3. Cobertura de PROSPERA 1997 - 2018 en contraste con el Presupuesto asignado a PROSPERA, 2013-2018....</i> - 16 -	
<i>Gráfica 4. Cobertura de familias de beneficiarias de PROSPERA en comparación con la población en situación de pobreza, 1998-2018</i>	- 88 -
<i>Gráfica 5. Cobertura de familias beneficiarias de PROSPERA en comparación con la población en Situación de Pobreza, con líneas de tendencia a 10 años, 2008-2018</i>	- 90 -

Tablas

<i>Tabla 1. CATWOE del Sistema</i>	- 19 -
<i>Tabla 2. Niveles de Evaluación</i>	- 24 -
<i>Tabla 3. Criterios a considerar en la Metaevaluación, según Scriven y Stufflebeam</i>	- 38 -
<i>Tabla 4. Conceptualización de la Evaluación y la Metaevaluación de acuerdo con Stufflebeam</i>	- 40 -
<i>Tabla 5. Estructura lógica para la Metaevaluación</i>	- 42 -
<i>Tabla 6. Problemática de las Evaluaciones</i>	- 43 -
<i>Tabla 7. Estándares de utilidad</i>	- 45 -
<i>Tabla 8. Estándares de factibilidad</i>	- 45 -
<i>Tabla 9. Estándares de propiedad</i>	- 46 -
<i>Tabla 10. Estándares de precisión</i>	- 47 -
<i>Tabla 11. Estándares de responsabilidad de la evaluación</i>	- 47 -
<i>Tabla 12. Lista de verificación para la metaevaluación de programas -Utilidad-, 1999</i>	- 49 -
<i>Tabla 13. Lista de verificación para la metaevaluación de programas -Viabilidad-, 1999</i>	- 51 -
<i>Tabla 14. Lista de verificación para la metaevaluación de programas -Propiedad-, 1999</i>	- 52 -
<i>Tabla 15. Lista de verificación para la metaevaluación de programas -Precisión-, 1999</i>	- 54 -

<i>Tabla 16. Evaluaciones de PROSPERA.....</i>	<i>- 70 -</i>
<i>Tabla 17. Instancias evaluadoras del PROSPERA.....</i>	<i>- 72 -</i>
<i>Tabla 18. Criterios para realizar la Metaevaluación.....</i>	<i>- 78 -</i>
<i>Tabla 19. Instancias evaluadoras del PROSPERA de acuerdo con el documento existente</i>	<i>- 79 -</i>
<i>Tabla 20. Lista de verificación de las Fichas de Monitoreo y Evaluación 2014-2018</i>	<i>- 82 -</i>
<i>Tabla 21. Lista de Verificación de la Evaluación Específica de Desempeño 2014 - 15.....</i>	<i>- 83 -</i>
<i>Tabla 22. Lista de Verificación de la Evaluación de Diseño 2016.....</i>	<i>- 84 -</i>
<i>Tabla 23. Lista de Verificación de la Evaluación de Consistencia y Resultados, 2017 - 2018.....</i>	<i>- 85 -</i>
<i>Tabla 24. Componentes y criterios establecidos para la metaevaluación.....</i>	<i>- 86 -</i>
<i>Tabla 25. Jerarquización de los criterios</i>	<i>- 86 -</i>
<i>Tabla 26. Escala de importancia relativa</i>	<i>- 122 -</i>
<i>Tabla 27. Comparación de criterios, eigenvector de pesos W y Razón de Inconsistencia</i>	<i>- 123 -</i>
<i>Tabla 28. Estimación de la consistencia aleatoria.....</i>	<i>- 126 -</i>
<i>Tabla 29. Comparación de criterios de Coordinación, eigenvector de pesos W y Razón de Inconsistencia</i>	<i>- 128 -</i>
<i>Tabla 30. Tabla 26. Comparación de criterios de Diseño y obtención, eigenvector de pesos W y Razón de Inconsistencia.....</i>	<i>- 128 -</i>
<i>Tabla 31. Tabla 26. Comparación de criterios de Procesamiento y obtención, eigenvector de pesos W y Razón de Inconsistencia.....</i>	<i>- 129 -</i>
<i>Tabla 32. Tabla 26. Comparación de criterios de Presentación, eigenvector de pesos W y Razón de Inconsistencia</i>	<i>- 129 -</i>
<i>Tabla 33. Tabla 26. Comparación de criterios de Propósito, eigenvector de pesos W y Razón de Inconsistencia</i>	<i>- 130 -</i>

Siglas y Acrónimos

AHP	Método de Jerarquización Analítica
APF	Administración Pública Federal
ASF	Auditoría Superior de la Federación
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CIESAS	Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CONPROGRESA	Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación
COPLAMAR	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
DGEMPS	Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales de la SEDESOL
DGEMPS	Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales
DOF	Diario Oficial de la Federación
ECYR	Evaluación de Consistencia y Resultados
ED	Evaluación de Diseño
EED	Evaluaciones Específicas de Desempeño
FMYE	Fichas de Monitoreo y Evaluaciones
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INSP	Instituto Nacional de Salud Pública
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

LGDS	Ley General de Desarrollo Social
LGEPFAPF	Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
MOCYR	Módulo para la Evaluación de Consistencia y Resultados
MTDR	Modelo de Términos de Referencia
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las naciones Unidas
PAE	Programa Anual de Evaluación
PAL	Programa de Apoyo Alimentario
PIDER	Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNDS	Política Nacional de Desarrollo Social
PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
PSE	Pacto de Solidaridad Económica
RO	Reglas de Operación
ROP	Reglas de Operación del Programa
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, ganadería, desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SE	Secretaría de Economía
SED	Sistema de Evaluación de Desempeño
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEP	Secretaría de Educación Pública
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
TDR	Términos de Referencia
WMU	Western Michigan University

Agradecimientos

Gracias a la Universidad Nacional Autónoma de México, mi segunda casa, a la Facultad de Ingeniería por darme la oportunidad de seguir preparándome en un entorno mucho más amplio de conocimientos, así como al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología pues sin su apoyo este logro no hubiese sido posible.

Agradezco a las personas que me han acompañado en esta travesía, en particular a mi mamá Triny y mi hermana Nubia, así como a la persona que me acompaña y alienta a seguir adelante cada día, Cesar.

Sin el apoyo de los servidores públicos, este proyecto de tesis no hubiese sido posible, gracias a cada uno de ellos por su tiempo y participación: Eleasar Ortiz Gama, Gilberto Sosa Sánchez, José María González Sánchez, Juan Pablo Gutiérrez Reyes, Karen Lanzguerrero Obeid, Liv Lafontaine Navarro y a Thania de la Garza Navarrete.

A Marco Antonio Ortega Cruz quien me ha acompañado no sólo como profesor sino como un muy buen amigo desde mi adolescencia, quien siempre ha estado para escucharme, orientarme y ayudarme. A mis amigas Karen, y Ángeles por siempre apoyarme y no dejarme caer dándome palabras de apoyo y confianza.

A cada uno de mis sinodales agradezco el tiempo que me han dedicado para la revisión y sus comentarios a este proyecto. Gracias a la M. I. Francis Soler y al Dr. Jesús Acosta por confiar en mí; al Dr. Antonio Rivera por sus comentarios, sus pláticas y observaciones que sin duda mejoraron el documento; al Dr. Javier Suárez por sus regaños e impulso para seguir adelante; así como al Dr. Gabriel Sánchez por confiar en mí, por sus palabras de aliento, sus consejos y ánimos en todo el proceso, no sólo de la tesis, sino de la Maestría, es sin duda, el mejor Profesor.

Introducción

No me preguntes qué es la pobreza porque la has encontrado fuera de mi casa. Mira la casa y cuenta el número de agujeros. Mira los utensilios y la ropa que llevo puesta. Mira todo y escribe lo que ves. Lo que ves es pobreza.

-Hombre pobre, Kenya 1997 (Narayan, Patel, Rademacher, & Koch-Schulte, 1999)

Hablar de pobreza tiene diversas connotaciones, depende de la temática y momento de la historia en que se haga referencia a este término la definición ha ido cambiando, la pobreza, no tiene un significado único, es más bien un abanico de definiciones que depende, además, de quien lo defina, de la ubicación geográfica, del estatus económico y del momento en el tiempo.

Una puntualización de **pobreza** del Banco Mundial en 1990 **es la incapacidad para alcanzar un nivel de vida mínimo** (The World Bank, 1990), en 1995, la Organización de las Naciones Unidas ONU menciona que la pobreza está *caracterizada por una grave privación de elementos de importancia vital para los seres humanos: comida, agua potable, instalaciones de saneamiento, atención de salud, vivienda, enseñanza e información, situaciones que dependen no sólo de los ingresos, sino de la posibilidad de acceder a los servicios sociales* (ONU, 1995). En 2001 el Banco Mundial la define como: *el resultado de procesos económicos, políticos y sociales que interactúan entre sí de formas que exacerban la privación en la que viven las personas* (World Bank, 2001). Por otra parte, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política en Desarrollo Social CONEVAL define que: **una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una**

carencia social y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias (CONEVAL, 2017).

Como vemos el término ha variado, aumentando e incluyendo cada vez más variables para su definición, llegando a una idea cada vez más general.

Se reconoce entonces, que *la pobreza es más que el ingreso insuficiente o el desarrollo humano, sino también la vulnerabilidad y la falta de voz, poder y representación* (World Bank, 2001), por tanto es y seguirá siendo, en tanto no se erradique, *la enfermedad más mortal del mundo* (La OMS y la pobreza, 2009).

Antes, la medición de la **pobreza** se determinaba únicamente por los ingresos, *por ejemplo, menos de dos dólares al día, pero en realidad, las consecuencias de la pobreza existen en una escala relativa* (WHO, 2017), pero, se cae en cuenta que **es multidimensional**, y *se asocia con el socavamiento de una serie de atributos humanos clave* (WHO, 2017), por lo que ahora el CONEVAL considera, para su **medición tres espacios: el bienestar económico, los derechos sociales y el contexto territorial**.

Viendo a la población en pobreza y el crecimiento de ésta, el país requiere erradicarla, por lo que se crean programas sociales para mitigarla. *A posteriori*, en la búsqueda de la prevalencia de estos, surge la necesidad de medir su desempeño, es decir, evaluarlos, para mejorarlos y conseguir el fin principal, la erradicación, o en su defecto, la disminución de la población en pobreza.

Es en este sentido que tiene cabida el tema de investigación, la evaluación de las evaluaciones del programa más importante en el país enfocado a reducir la pobreza, el Programa de Inclusión Social, PROSPERA (2013 – 2018).

Capítulo

1 La pobreza

1.1 Antecedentes de los Programas de Pobreza

Los derechos humanos se violan no sólo por el terrorismo, la represión, los asesinatos... sino también por las condiciones de extrema pobreza y estructuras económicas injustas que originan las grandes desigualdades.

Papa Francisco

La pobreza ha sido parte de nuestra historia desde tiempo pasado, recobrarla es un proceso arduo y complicado, *los programas sociales que buscan combatirla surgen a principios de la década de los setenta derivado de las crecientes dificultades económicas¹ a las que se enfrentaba el Estado posrevolucionario, sin embargo, los programas no constituyeron una política específica de combate a la pobreza, sino que fueron la política de desarrollo nacional aplicada a zonas particularmente pobres.* (Barajas, 2002).

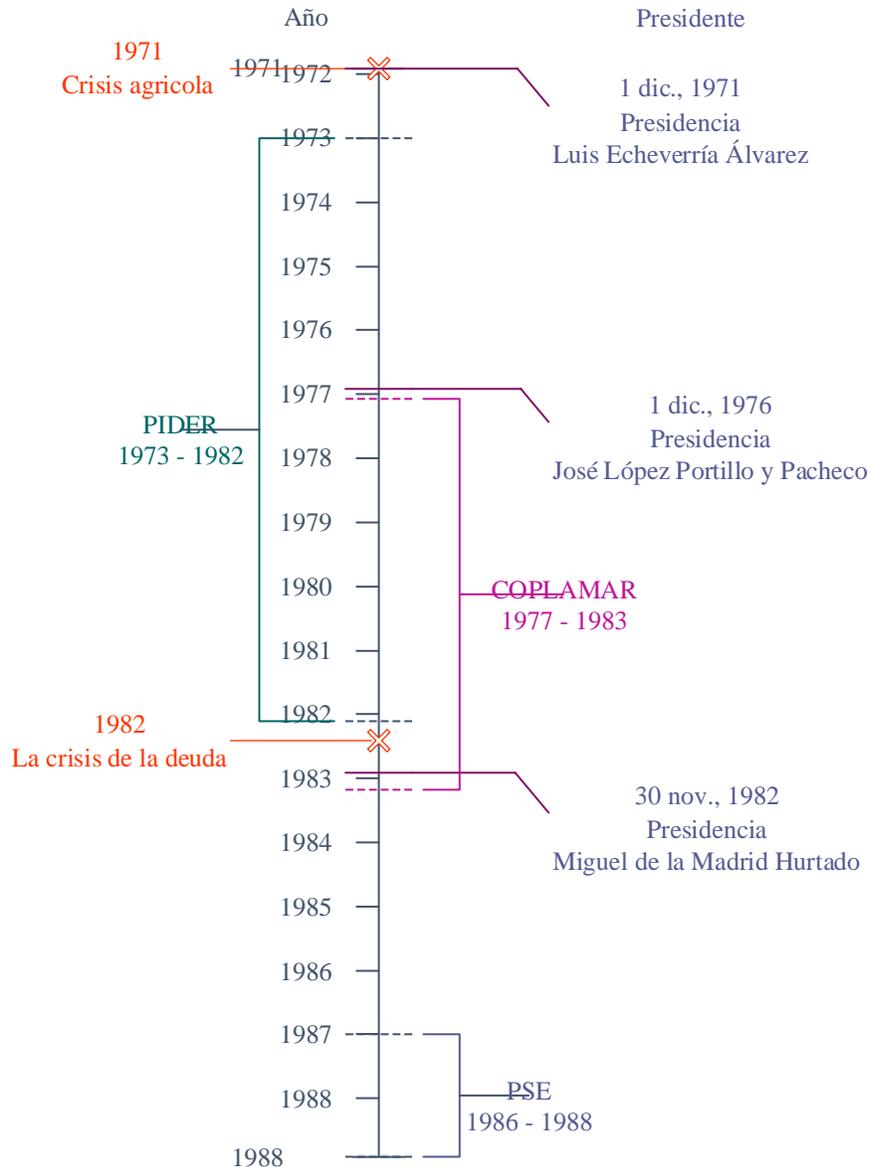
Uno de aquellos primeros programas dirigido principalmente a la población más vulnerable y en zonas rurales, **surge en 1973, el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural PIDER, con el presidente Luis Echeverría Álvarez (1970 – 1976)** (Barajas, 2002), dirigido a la producción agropecuaria principalmente (Mathus Robles, 2009), por lo que no era dirigido a la

¹ Las crisis económicas y financieras constituyen eventos que dañaron el ingreso de las familias y elevaron los niveles de pobreza. ... Históricamente, la pobreza ha aumentado durante los periodos de crisis y se ha reducido durante las fases de recuperación de la economía. (SEDESOL, 2013)



disminución de la pobreza en sí, cabe mencionar que **de su impacto no hubo evaluación alguna** (Barajas, 2002). De manera general en la Ilustración 1, se muestran los antecedentes a los programas² contra la pobreza en México.

Ilustración 1. Línea de tiempo de la evolución de los programas sociales en México 1970-1982



Fuente: Elaboración propia.

² Un programa es un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos. (Cohen & Franco, 1988, pág. 86)

Con José López Portillo y Pacheco (1976 – 1982), se crea la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados COPLAMAR, creado para estudiar y proponer la atención eficaz de las necesidades de las zonas deprimidas y los grupos marginados, se asume por primera vez, el combate a la marginación³ como objetivo explícito (Barajas, 2002), la coordinación buscaba cubrir los rubros de alimentación, vivienda, educación y salud (Hernández Laos, 2000).

En 1982 ocurren dos devaluaciones en el país, recaen en la “crisis de la deuda”, y con ello se incrementan los niveles de pobreza de la población, por lo que el presidente **Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) con su Pacto de Solidaridad Económica, PSE**; parece vislumbrar una estabilidad, consiguiendo bajar la inflación hacia finales de 1988 (Lustig & Székely, 1997), sin embargo, lo que realmente **logró fue un incremento en el empobrecimiento** progresivo de las clases medias y populares (Martínez, 1988).

1.2 Programas para Erradicar la Pobreza

No son dádivas lo que se requiere para enfrentar injusticia, olvido, hambre, lo que se busca es crear las condiciones necesarias para que los que sobreviven en la pobreza, puedan, a través del mejoramiento, con su trabajo superar su condición.

Salinas de Gortari. (Pérez Velasco, y otros, 1999)

Buscar reducir la pobreza o erradicarla tiene diversas consecuencias, principalmente para el gobierno en turno, como el mejoramiento de la economía, lo que deriva en una sociedad igualitaria; sin embargo, pudiera parecer que las personas bajo esa condición endeble, se vuelven objeto de

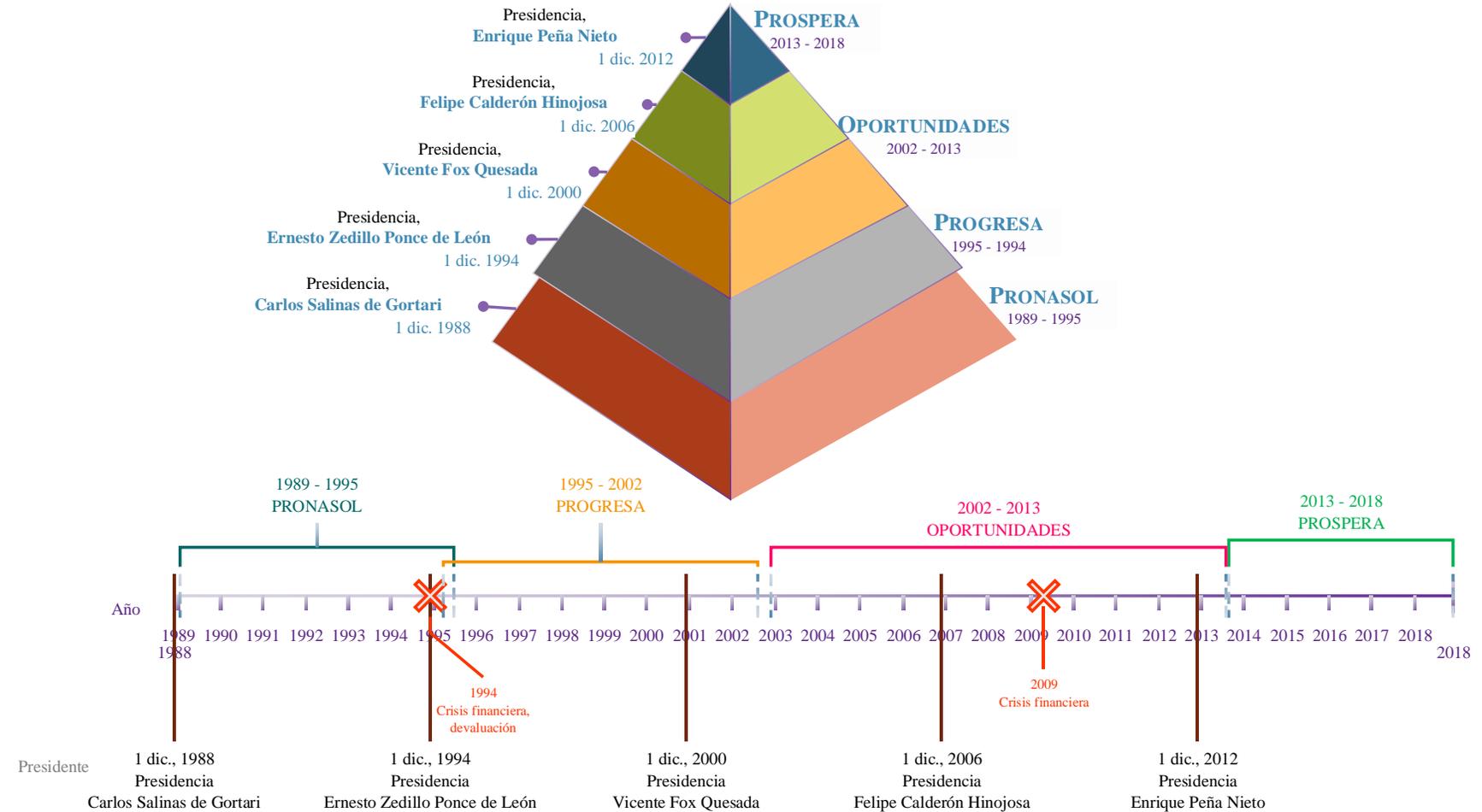
³ La marginación es un fenómeno multidimensional y estructural originado, en última instancia, por el modelo de producción económica expresado en la desigual distribución del progreso, en la estructura productiva y en la exclusión de diversos grupos sociales, tanto del proceso como de los beneficios del desarrollo. (CONAPO, 2013)



derecho en vez de sujetos de derecho, al crearse discursos políticos que buscan, en efecto, eliminarla, prometiendo combatirla mediante el apoyo de programas sociales, buscando en cada sexenio aumentar el número de beneficiarios y la ampliación territorial de cobertura, sin poder aun hoy en día, prescindir de ella.

Se acuerda, en 1988, la formación del Programa Nacional de Solidaridad PRONASOL, para combatir la pobreza, con el Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988 - 1994), los objetivos del programa eran la soberanía, la democracia y la justicia social; se enfocaba a regiones rurales, zonas deprimidas, así como en los grupos indígenas, **toma como base las experiencias de programas anteriores como el PIDER y la COPLAMAR** (Rojas Gutiérrez, 1992). *Era coordinado entre los tres órdenes de gobierno*, dividido en cinco vertientes rectoras (Programas de beneficio social, programas de beneficio social comunitario, Programas especiales, Programas productivos y Programas de alcance territorial), agrupadas dentro de 40 subprogramas y acciones específicas. (Ontiveros Ruíz, 2005). Para su evaluación se contó con un Comité que realizó estudios sobre el efecto social y económico del programa (Rojas Gutiérrez, 1992), sin embargo, la falta de claridad en la asignación de los recursos, de mecanismos claros de focalización y evaluación de impacto, así como de la falta de información misma, **ha imposibilitado una evaluación rigurosa del Programa** (Scott, 1999). En la Ilustración 2, se muestra una línea de tiempo de los programas que han buscado dicho fin hasta nuestros días.

Ilustración 2. Programas Sociales en México, 1988 – 2018



Fuente: Elaboración propia.



El 8 de agosto de 1997, el PRONASOL se transforma en el Programa de Educación, Salud y Alimentación PROGRESA, bajo la presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994 - 2000) (DOF, 1997), consistió en impulsar las capacidades básicas de los individuos, partiendo de las necesidades básicas (la triada estratégica: *educación, salud y alimentación*) (PROGRESA, 1997), **es el primer programa que realiza transferencias monetarias**⁴ directamente a los hogares (Scott, 1999), condicionando a sus beneficiarios a la asistencia escolar, o en su caso, al médico (CEPAL, RIMSP, FAO, 2003), pues la SEDESOL (2013) considera que esta forma de política pública, permite contener el avance de la pobreza; **PROGRESA es, además, el primer programa focalizado al nivel de las localidades y hogares más pobres del país** (Scott, 1999). El demógrafo José Gómez de León y el economista Santiago Levy consideraban que si el programa fuera evaluado, las posibilidades de supervivencia del mismo aumentarían de un sexenio a otro (Bate, 2017) por lo que implementaron un sistema de evaluación riguroso y complejo de su impacto (Scott, 1999), utilizando la marginación como concepto central para definir la población objetivo (Amaya León & Ocampo Hurtado, 2011), identificándola mediante la comparación de los ingresos per cápita de la familia, con el costo de la canasta básica alimentaria, consideraron además, que debía utilizarse un enfoque multidimensional y otros aspectos sociodemográficos⁵ (PROGRESA, 1997). **La evaluación estaba a cargo de la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación CONPROGRESA**, y de acuerdo con las Reglas de Operación el Programa debería ser evaluado por instituciones académicas preferentemente nacionales, así como órganos especializados de carácter internacional con reconocimiento y experiencia en la materia, para

⁴ Las políticas públicas que otorgan transferencias monetarias a la población de bajos ingresos han permitido contener el avance de la pobreza.

⁵ Aspectos sociodemográficos como composición y tamaño de los hogares, edad, escolaridad, participación laboral y tipo de ocupación de sus miembros, equipamiento de las viviendas y posesión de bienes y enseres domésticos (PROGRESA, 1997).

evaluar su apego a las reglas de operación, los beneficios económicos y sociales de sus acciones, así como, su costo efectividad.

En los sexenios del Presidente Vicente Fox Quezada (2000 – 2006) y de Felipe Calderón Hinojosa (2006 - 2012), se decide mantener el PROGRESA⁶, el 6 de marzo de 2002 bajo el nombre de Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES, como órgano desconcentrado de la SEDESOL, su objetivo era *apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida* (DOF, 2002). De la misma manera, la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES, tiene por objeto formular, coordinar, dar seguimiento, supervisar y evaluar la ejecución del programa, así como, evaluar los resultados e impactos derivados de la operación del programa y sus componentes (DOF, 2002). Calderón por su parte, busca seguir reduciendo las brechas existentes, así como, las líneas de acción dirigidas de manera particular a la pobreza, con respecto a la evaluación del programa de acuerdo con las Reglas de Operación de 2007 (DOF, 2007) se menciona que, la Coordinación Nacional⁷ someterá a autorización del Comité Técnico, los términos de referencia y el modelo de evaluación del Programa, los cuales serán elaborados de conformidad con los criterios que, en su caso, emita el CONEVAL y conforme a lo dispuesto en la Ley General de Desarrollo Social LGDS y su Reglamento; además que, independientemente a las evaluaciones mencionadas, la Coordinación Nacional podrá realizar previa autorización del Comité Técnico, evaluaciones que le permitan identificar problemáticas específicas, con el propósito de reforzar el diseño y operación

⁶ Reformado bajo el decreto del 6 de marzo de 2002 ante el Diario Oficial de la Federación DOF.

⁷ La Coordinación Nacional cuenta con un Consejo integrado por los titulares de las secretarías que participan en la operación del Programa y de la SHCP. Este consejo es apoyado por un Comité Técnico integrado por representantes de la SEDESOL, de la SHCP, de la SEP, de Salud y del IMSS. La Secretaría Técnica del Consejo y del Comité recae en la Coordinación Nacional. (DOF, 2007)



del programa, mencionan que las evaluaciones deben ser de carácter externo, y que ésta se cubrirá con cargo al presupuesto del Programa.

1.2.1 Programa de Inclusión Social PROSPERA

Para el sexenio del Presidente Enrique Peña Nieto, (2012 - 2018), en el PND 2013-2018, como objetivo general se plantea *llevar a México a su máximo potencial*, bajo cinco metas nacionales⁸, la segunda: *México Incluyente*, busca *garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales de los mexicanos, que vaya más allá del asistencialismo y que conecte el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social, que disminuya las brechas de desigualdad y que promueva la más amplia participación social, en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía* (Gobierno de la República, 2013), por ende disminuir la pobreza.

Bajo esta meta, Peña, como gobiernos anteriores se coincide en que *la pobreza y la desigualdad genera frustración y erosiona la cohesión social* por lo que es menester tomar acciones para *garantizar el ejercicio de los derechos sociales y cerrar las brechas de desigualdad social que dividen a la población* (Gobierno de la República, 2013).

La condición de pobreza de la población mexicana ha persistido pese a la inversión pública en los programas de desarrollo social y a la ampliación de los mismos en los últimos años, se continúa la triada estratégica de acciones (*alimentación, salud y educación*) para combatirla (SEDESOL, 2013) y con la finalidad de coadyuvar al cumplimiento de dichos compromisos, **el 5 de septiembre**

⁸ 1. México en paz, 2. México incluyente, 3. México educación de calidad, 4. México prospero, 5. México con responsabilidad global.

de 2014, OPORTUNIDADES se transforma en PROSPERA Programa de **Inclusión Social**, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social SEDESOL, cuyo objetivo es *articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, dirigidas a la población en situación de pobreza, bajo esquemas de corresponsabilidad que les permitan a las familias mejorar sus condiciones de vida y asegurar el disfrute de sus derechos sociales y el acceso al desarrollo social con igualdad de oportunidades.* (PROSPERA, s.f.), se crea entonces la Coordinación Nacional de PROSPERA, cuyo objeto, es formular, coordinar, dar seguimiento, supervisar y evaluar la ejecución del programa, (DOF, 2014).

De acuerdo con las Reglas de Operación, PROSPERA comenzó a operar bajo la triada estratégica, y, posteriormente se agregó el componente vinculación⁹:

1. **Componente Alimentación.** Apoyos monetarios directos a las familias beneficiarias, para contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación.
2. **Componente Salud.** Acciones de promoción de la salud para la prevención de enfermedades, así como el impulso para el acceso a servicios de salud.
3. **Componente Educación.** Mayor cobertura educativa, se otorgan becas como incentivo para la permanencia y avance escolar.
4. **Componente Vinculación.** Otorga asesorías, brinda información y promueve el acceso de las familias beneficiarias a programas o acciones de fomento productivo, genera ingreso, capacitación y empleo, educación financiera, acceso a esquemas de ahorro, seguros de vida, créditos u otros que permitan el acceso a bienes y servicios complementarios que contribuyan al disfrute de los derechos sociales, por medio de acciones de coordinación interinstitucional.

Para su evaluación, las Reglas de Operación 2014 (DOF) mencionan que, las evaluaciones externas que se realicen al programa serán coordinadas por la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales DGEMPS y la Coordinación Nacional de SEDESOL, de acuerdo

⁹ Obtenido de (DOF, 2011; DOF, 2013; DOF, 2013; DOF, 2015; DOF, 2016; DOF, 2017; DOF, 2014)



con los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal que deberán realizarse de acuerdo con lo establecido en el Programa Anual de Evaluación PAE que emitan el CONEVAL, la SHCP y la SFP. Además, que adicionalmente a las evaluaciones establecidas en el PAE se consideran apropiadas conforme a las necesidades del Programa y los recursos disponibles, éstas también serán coordinadas por la DGEMPS y la Coordinación Nacional del Programa, con la previa autorización del Comité Técnico de la Coordinación Nacional¹⁰.

¹⁰ El *Comité Técnico de la Coordinación Nacional* es un órgano de apoyo de la Coordinación Nacional y estará integrado por representantes de la Secretaría de Salud, a través de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, SEDESOL, SHCP, SEP, SE, STPS, SAGARPA y del Programa IMSS PROSPERA. (DOF, 2014)

Capítulo

2 Metodología de la Investigación

2.1 Problema de Investigación

El **objetivo general** de este trabajo de investigación es realizar una metaevaluación de los programas sociales enfocados a reducir la pobreza en México, como caso particular PROSPERA, con el propósito de mejorar las evaluaciones posteriores y al mismo tiempo colaborar al mejor desarrollo del mismo.

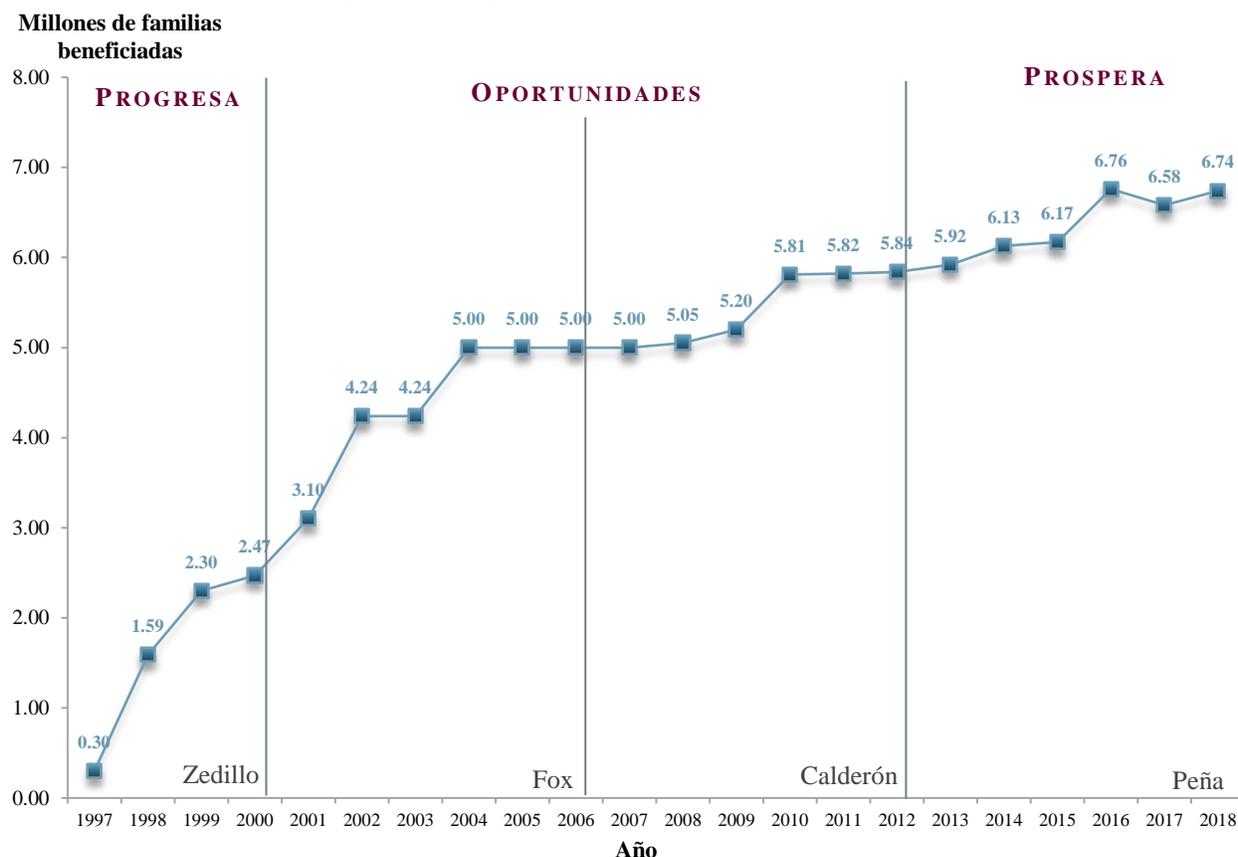
Así mismo, como **objetivos particulares** se busca identificar los problemas y las causas de los mismos en el proceso de evaluación del programa.

2.2 Problemática

Ahora bien, las familias que son y han sido beneficiarias de los programas implementados para erradicar la pobreza en nuestro país han ido en aumento periódicamente como puede observarse en la Gráfica 1, sin embargo, la pobreza no ha disminuido y menos aún se ha erradicado, por el contrario, se ha incrementado.



Gráfica 1. Cobertura de PROSPERA 1997 - 2014



CONEVAL, además de evaluar los programas sociales, emite bianualmente la población en situación de pobreza, para ello, compara las familias beneficiadas por los Programas con la población en situación de pobreza, pobreza moderada¹¹, pobreza extrema¹², población con al menos una o tres carencias sociales¹³, podemos observar en la Gráfica 2 la población en situación de pobreza ha disminuido, pero, la población con al menos una carencia social ha aumentado pese al creciente número de familias beneficiadas.

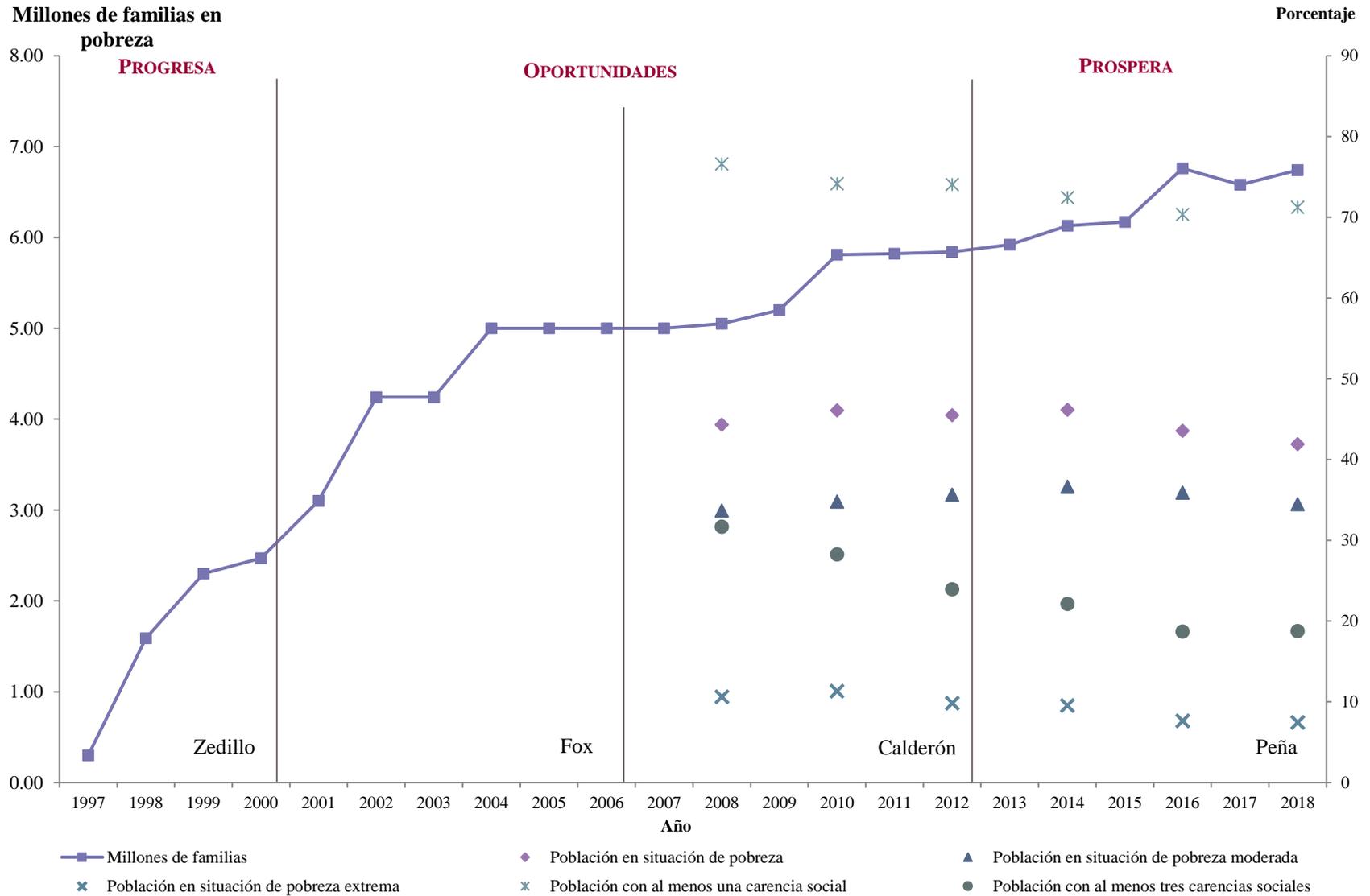
¹¹ Pobreza moderada: Es aquella persona que, siendo pobre, no es pobre extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema. (CONEVAL, 2017)

¹² Pobreza extrema: Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana. (CONEVAL, 2017)

¹³ Pobreza multidimensional: Se deriva de la medición de la pobreza en México que define la Ley General de Desarrollo Social. La palabra multidimensional se refiere a que la metodología de medición de pobreza utiliza varias dimensiones o factores económicos y sociales en su concepción y definición. (CONEVAL, 2017)



Gráfica 2. Cobertura de PROSPERA 1997 - 2018 en contraste con la Población en Situación de Pobreza, 2008 - 2016

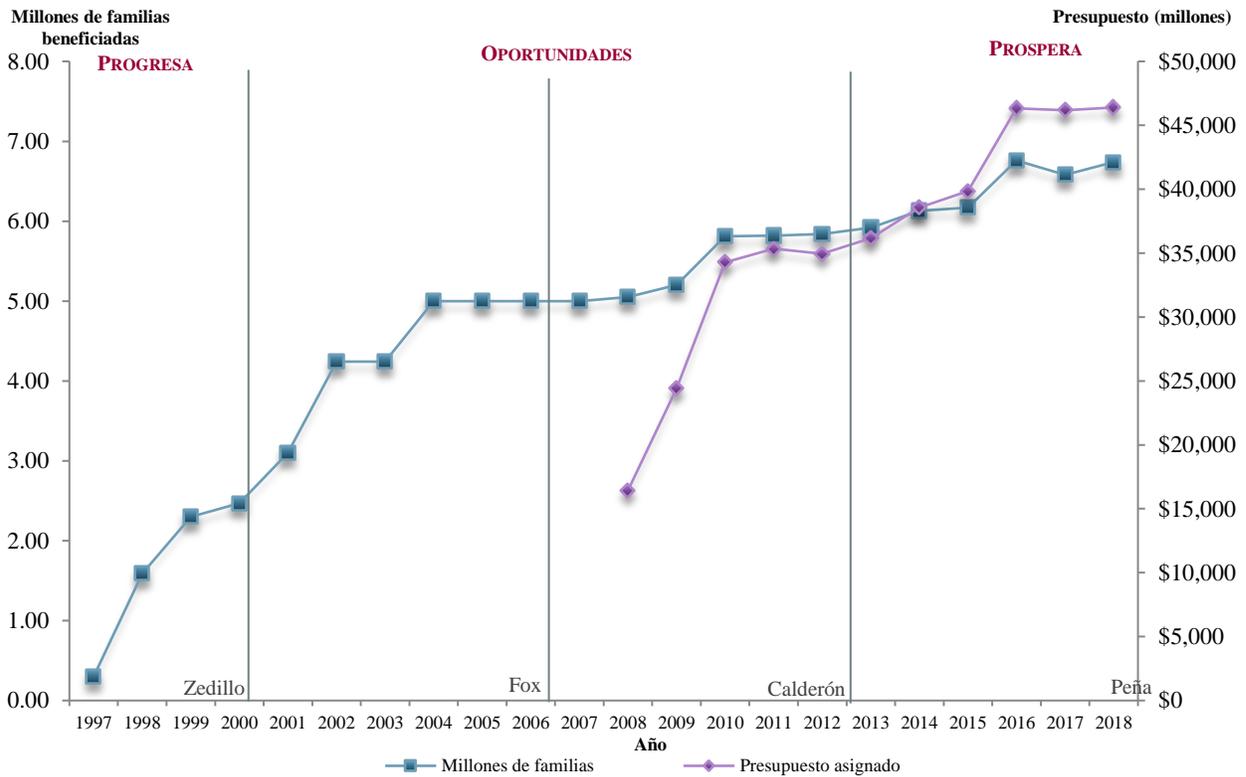


Fuente: Elaboración propia con base en (SEDESOL, 2015; Vargas Olmos, 2018) y, CONEVAL, Medición de la pobreza 2016, (CONEVAL, 2017), y Medición de la pobreza 2018, (CONEVAL, 2019).



La Gráfica 3, muestra el crecimiento que ha tenido en millones las familias beneficiarias de los programas sociales, así como el incremento que ha habido en millones de pesos de la inversión que se ha hecho a los programas mencionados, podemos notar, que el monto asignado ha ido en aumento, a excepción del año 2012 que disminuyó, y de 2016 a 2018 este se ha mantenido alrededor de los 46 millones, a saber, \$46,327.57, \$46,184.33 y \$46,396.00 millones de pesos, respectivamente.

Gráfica 3. Cobertura de PROSPERA 1997 - 2018 en contraste con el Presupuesto asignado a PROSPERA, 2013-2018



Fuente: Elaboración propia con base en (SEDESOL, 2015) y, (Vargas Olmos, 2018)

Por ende, podría decirse que la pobreza no ha disminuido, sino por el contrario se ha mantenido e incluso ha aumentado pese al incremento de familias beneficiadas y a la inversión monetaria que los programas sociales enfocados en reducir la pobreza reciben anualmente.

Capítulo

3 Antecedentes Teóricos

3.1 Enfoque de sistemas

“Un sistema es un conjunto de unidades en interrelación”.
Ludwig Von Bertanffy

La problemática anterior se tomará bajo el enfoque de sistemas de Ackoff, es decir observar las evaluaciones realizadas por el CONEVAL al programa PROSPERA no de manera aislada sino de manera comprensiva, considerando el universo en el que está inmerso y donde se desenvuelve, tratando de mantener una visión organizada, holística y armónica.

3.1.1 Desarrollo del enfoque de sistemas

El desarrollo del enfoque de sistemas nos permite ver la problemática de las evaluaciones del programa PROSPERA de manera general y estructurada, como un sistema que tiene actividades en diversos programas o acciones que emanan de él, que buscan, en conjunto mejorar las políticas públicas que rigen al programa, con el fin principal, de disminuir la pobreza en la población a través de sus evaluaciones.



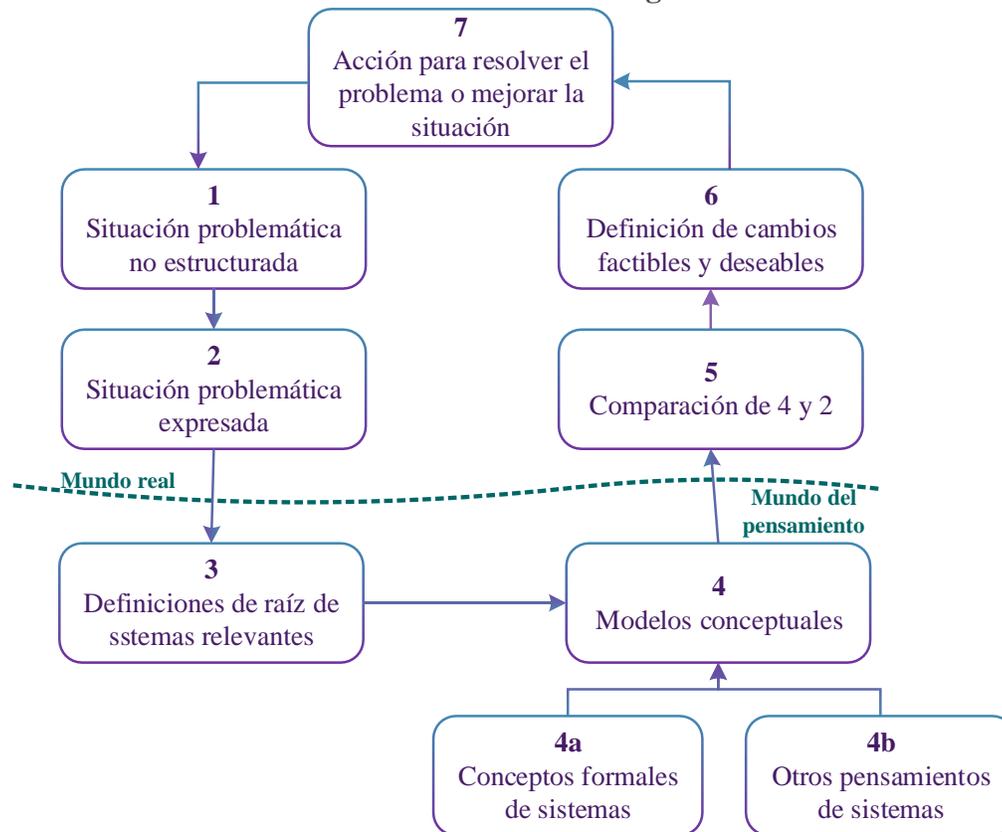
Debido a la naturaleza del caso, al ser un programa social con intervención de varias instancias, es conveniente la utilización de sistemas suaves, ya que el tema de investigación cae en esta metodología de Peter Checkland.

3.1.2 Metodología de los sistemas suaves

La metodología a seguir para desarrollar el enfoque sistémico es de Peter Checkland (véase Ilustración 3), ya que esta nos ayuda a definir qué es o qué se debe mejorar en las evaluaciones del programa PROSPERA, así como a establecer cuál es el problema al que se enfrenta pues en este sistema se involucran componentes sociales y relaciones personales; en las etapas 1.2.5.6 y 7 existe interacción con las personas involucradas con la finalidad de que se logre identificar los posibles problemas dentro de la organización con el objetivo de conocer las características generales del mismos; en el tema de investigación de esta tesis se han desarrollado en los capítulos desarrollados a lo largo de este documento: 1.2, 2.3, 4, 5, y 2.2, respectivamente.

En las etapas 3 y 4, que tienen un carácter conceptual, se clasifican los elementos de estructura, del proceso de producción y los internos de la organización, su propósito es definir los aspectos esenciales del sistema, así como, el conjunto de actividades que se requieren para que el sistema cumpla con su función, a saber, en los apartados de la tesis 3.1 y 3.2 y 2.2, respectivamente.

Ilustración 3. Metodología de sistemas suaves



Para la etapa 3, *definición raíz*, se empleó la metodología CATWOE, véase Tabla 1:

Tabla 1. CATWOE del Sistema

C	Customers (Clientes)	Beneficiarios o víctimas de las actividades del sistema	Instituciones públicas y privadas, Gobierno, Cámara de Diputados
A	Agents (Agentes/Actores)	Quienes llevan a cabo las principales actividades del sistema	CONEVAL, INSP, CIESAS, SEDESOL, PAE, ALTHRIA, DGEMPS
T	Transformation process (Proceso de transformación)	Proceso mediante el cual los insumos son transformados en productos	Metaevaluación de las evaluaciones existentes en materia de programas enfocados a reducir la pobreza, en particular PROSPERA.
W	Weltanschauung (Visión del mundo)	La visión del mundo por la cual el sistema tiene razón de ser	Reflexionar sobre las posibles fallas en las evaluaciones existentes de pobreza en México.
O	Owner (Dueño)	El dueño(s) es quien tiene el poder para decidir que el sistema exista o deje de existir	CONEVAL, SHCP, SFP, SEDESOL, PROSPERA
E	Environmental constraints (Restricciones externas)	Las restricciones externas relevantes de los sistemas mayores y del ambiente	La información disponible, entrevistar a los funcionarios públicos que realizaron las evaluaciones.



3.2 Planeación¹⁴

La planeación es proyectar un futuro deseado y los medios efectivos para conseguirlo.

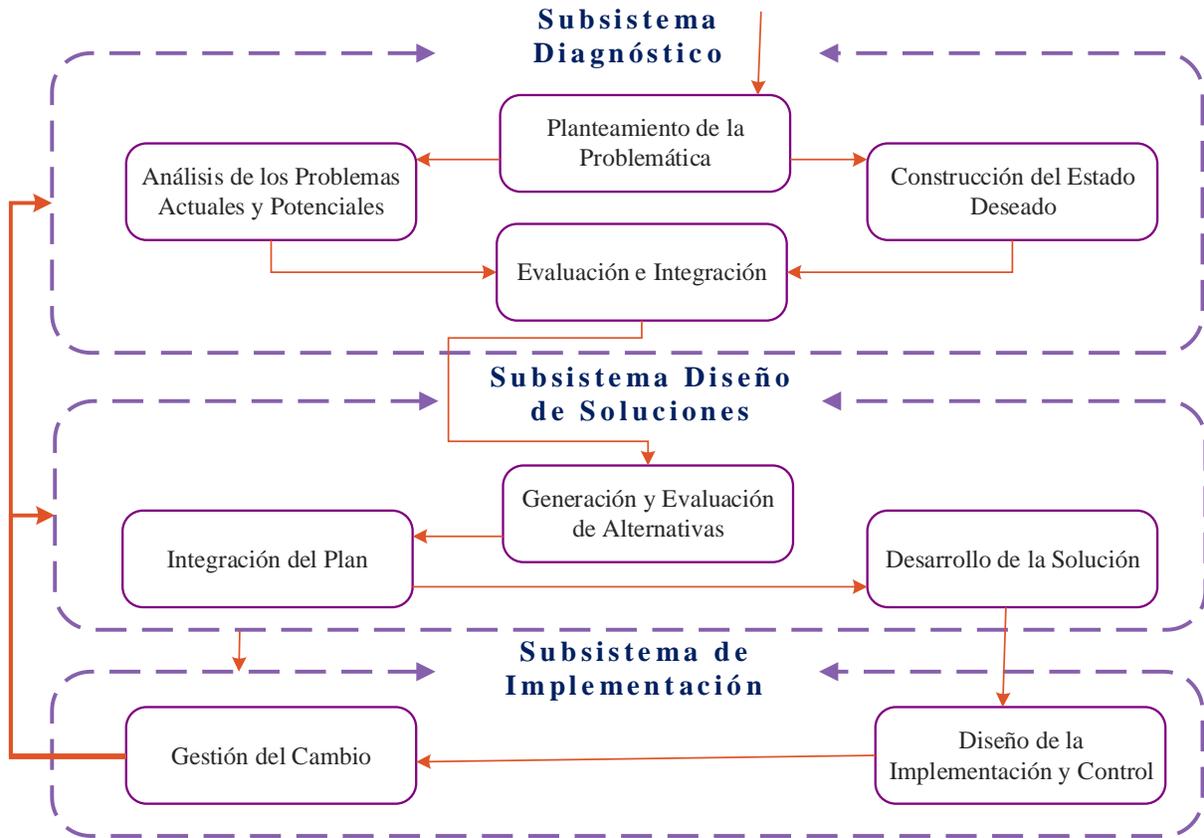
(Ackoff, 1991, pág. 13)

Se esperaría que un programa tan grande como lo es el PROSPERA cumpla con un proceso de planeación, es decir, con un *proceso mediante el cual un sistema (el programa) es conducido a partir de una situación presente (pobreza), hacia un estado deseado (erradicación de la pobreza), empleando los medios y los recursos necesarios y disponibles (las evaluaciones)*, y que cumpla, por ende con un sistema de planeación como el que plantea Sánchez Guerrero (véase Ilustración 4), en el cual se tienen por tres subsistemas o fases: el diagnóstico, el diseño de soluciones y la implementación.

La planeación, además, no puede separarse de la evaluación, *juntas integran el sistema de evaluación de la planeación y cada una de ellas es, así mismo, un sistema* (Sánchez Guerrero, 1995), (véase Ilustración 5), es parte fundamental del proceso acción del problema de solución de problemas, un proceso continuo, dentro de la fase de formulación se ubica precisamente en la evaluación diagnóstica, dentro del diseño de soluciones se encuentra la evaluación ex-ante, y dentro del control de resultados, se encuentra la evaluación ex-post, en la que se encuentra el tema de estudio, la cual se realizará mediante con el proceso de evaluación ex-post propuesto por Sánchez Guerrero y la lista de verificación de Stufflebeam.

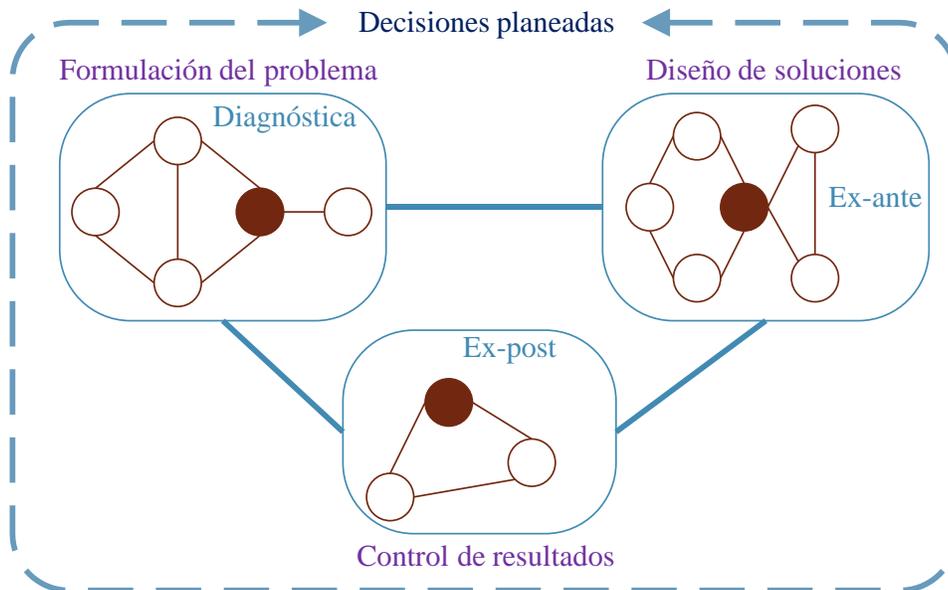
¹⁴ Obtenido de (Sánchez Guerrero, Técnicas Heurísticas Participativas para la Planeación, 2016)

Ilustración 4. El sistema de la planeación



Fuente: (Sánchez Guerrero, Técnicas Heurísticas Participativas para la Planeación, 2016, pág. 41)

Ilustración 5. Ubicación de las de la evaluación en el sistema de la planeación



Fuente: (Sánchez Guerrero, Un Marco Teórico para la Evaluación, 1995, pág. 18)



Cabe mencionar además que el trabajo de investigación lleva en sí mismo un proceso de planeación de manera sistémica, a saber, del sistema de evaluación propuesto por Sánchez Guerrero (Ilustración 4), del proceso integrado por tres subsistemas o fases solo se planteara hasta la segunda fase:

- En la fase de diagnóstico se realizan cuatro etapas: el planteamiento de la problemática Capítulo 2,1 el análisis de los problemas actuales y potenciales Capítulo 1.1, 1.2, y 2,2, la construcción del estado deseado y la evaluación e integración en general, Capítulo 1 y 2.
- En el subsistema diseño de soluciones las etapas que se realizan son: la generación y evaluación de alternativas, la integración del plan y el desarrollo de la solución, Capítulo 3 y 4.
- Finalmente, el subsistema de la implementación y control consiste en dos etapas: el diseño de la implementación y la gestión del cambio.

3.3 Estrategia de investigación

3.3.1 Evaluación

La palabra *evaluación*, al igual que la palabra *pobreza* tiene múltiples connotaciones, todas ellas con la finalidad de complementarla, englobarla y definirla de mejor manera, por lo que, tomaré dos de ellas, la primera por tratarse de una evaluación vista desde un enfoque sistémico y la segunda por tratar de un programa social como lo es PROSPERA:

La evaluación es el “proceso por el cual se compara y califica para obtener un juicio acerca de una situación encaminada al cumplimiento de ciertos fines¹⁵”, es además, una actividad encaminada a la consecución de un fin, brinda las bases para la acertada toma de decisiones, por tanto, no debe ser vista, como un sistema aislado, sino como parte integrante de los sistemas mayores a los que pertenece (Sánchez Guerrero, 1995).

¹⁵ Entendiéndose por juicio, al resultado de efectuar una comparación racional y, por calificar, el asignar cualidad a un ente, o el ordenar mediante un proceso preferencial una serie de cosas. (Sánchez Guerrero, 1995)

La evaluación es una tecnología social, que transforma información en un nuevo conocimiento, mecanismo instrumental para la acción orientada a transformar las situaciones de grupos humanos en condiciones desventajosas (Nirinberg, Brawerman, & Ruiz, 2000).

Coincidiendo con Nirinberg, Brawerman & Ruiz (2000), el proceso de la evaluación viene a ser como la imagen en un espejo del proceso de la planificación: mientras la planificación mira hacia adelante, plantea previsiones de la acción en los escenarios posibles y deseables, la evaluación enfatiza la mirada hacia atrás -más lejos o más cerca, pero siempre hacia atrás- buscando aprender de lo hecho, de los errores y los aciertos, valorando lo positivo y lo negativo, para poder recomendar giros o refuerzos en la acción futura. Es en este punto donde radica la importancia de la evaluación de las evaluaciones al PROSPERA, viendo al programa como parte del sistema gubernamental mexicano y no como un solo punto ensimismado, observando sus evaluaciones pasadas para poder comprender su presente y mejorar por medio de la presente evaluación la planeación de futuras evaluaciones.

Sánchez Guerrero (1995, pág. 15), menciona la existencia de tres niveles de evaluación de un programa social como lo es PROSPERA, en los cuales los políticos deciden, el planeador propone y el analista manipula los proyectos. En donde los proyectos parecen desvinculados de los objetivos nacionales, resultando en proyectos con pocas posibilidades de éxito, dicha desvinculación obedece a las deficiencias en las directrices generales o lineamientos políticos que propician la desviación y desintegración de esfuerzos, de ahí que se desprenda la necesidad de precisar a partir del sistema de toma de decisiones los niveles de evaluación antes mencionados, véase la Tabla 2:



Tabla 2. Niveles de Evaluación

q	Actor	Tipo de evaluación	Acciones coordinadas	El papel de la evaluación
N1	Político	Normativa	Se diseñan los grandes lineamientos políticos, normas. Se trabaja con agregados de planes y programas.	Se producen evaluaciones de gran trascendencia y en donde el tomador de decisiones y el político, juegan su papel más relevante.
N2	Planeador	Estratégica	Se definen objetivos y se diseñan las estrategias. Se producen planes y programas.	Asociado al sistema de toma de decisiones y en el que las evaluaciones que se realizan, en su mayoría ya se encuentran orientadas y limitadas por las finalidades globales o de política, manteniendo un papel importante el tomador de decisiones con el apoyo efectivo del planeador.
N3	Analista	Táctica-Operativa	Se trabaja con metas y objetivos definidos, se manejan en ocasiones algunas tácticas. Se convive con proyectos.	Vinculado al proceso de planeación-acción, y donde el planeador se convierte en el traductor de los grandes propósitos en acciones planeadas y realizables. Este nivel operativo puede, en ocasiones, estar estrechamente ligado al nivel de planeación, lo que aumenta las posibilidades de éxito en la evaluación.

Fuente: Un marco teórico para la evaluación. Cuadernos de Planeación y Sistemas N.8. División de estudios de Posgrado. Facultad de Ingeniería. UNAM (Sánchez Guerrero, Un Marco Teórico para la Evaluación, 1995, pág. 16)

Como hemos visto, la evaluación es la última parte del proceso de planeación/implementación/evaluación, esta parte como ya hemos mencionado la realiza en primera instancia el CONEVAL por medio de evaluaciones que realiza al programa PROSPERA, siendo éste, el medio en el que se presenta la rendición de cuentas sobre los programas evaluados, así mismo, es donde se puede ver el resultado de la toma de decisiones que el político, el planeador y el analista toman al respecto.

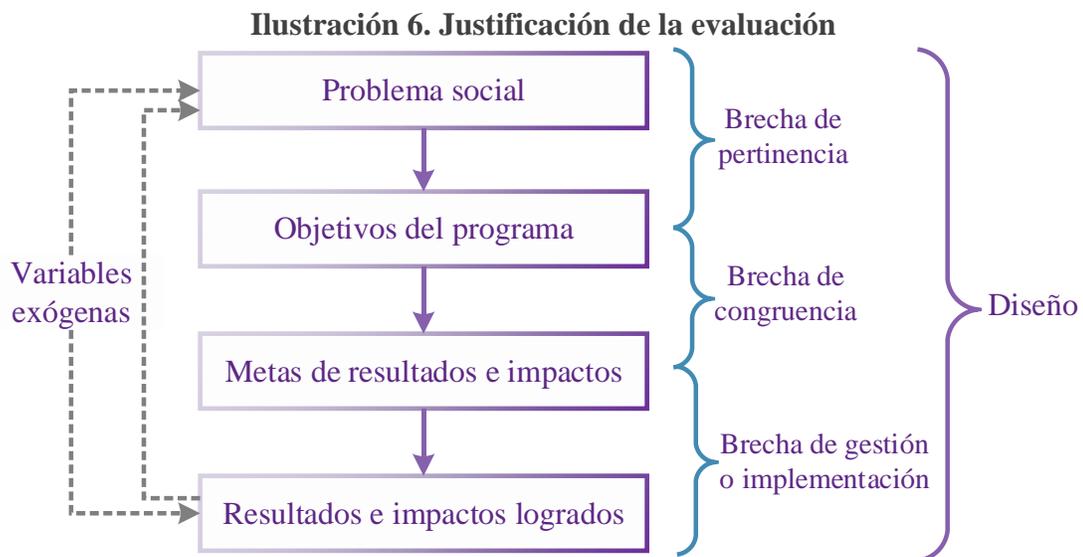
3.3.2 Justificación de la evaluación

La justificación de la evaluación de la presente investigación se centra en el programa PROSPERA, dado que era la visión de sus creadores Santiago Levy y de Gómez de León quienes consideraban que para que el programa prevaleciera, éste debía siempre evaluarse, su idea era que *las evaluaciones son una herramienta crucial, no sólo para ajustar las operaciones del programa, sino también para contar con datos confiables y pruebas empíricas de sus logros* (Bate, 2017), por lo

que, **la investigación presente, no es más que una evaluación de las evaluaciones del programa PROSPERA.**

Además, Cardozo Brum (2006) menciona que la evaluación se justifica a sí misma por la visión idealizada del programa -bajo un enfoque de sistemas-, como un todo idealizado, el cómo debería ser, para poder así planear y a posteriori, evaluar de manera efectiva, y poder diseñar alternativas, con base en la comprensión del sistema, es decir, por su diseño idealizado, considera que, cualquier problema social es afectado por múltiples causas contextuales y por el o los programas que se hayan diseñado para tratar de solucionarlo. En la Ilustración 6 se definen los objetivos, metas de resultados y de impactos esperados, estrategias e instancias responsables en el proceso de evaluación, sin embargo, se generan al menos tres brechas:

1. de pertinencia del programa;
2. de congruencia entre dichos objetivos, las metas correspondientes y las políticas, programas y estrategias definidos para alcanzarlos; y
3. la de gestión o implementación del programa que introduce aspectos como la estructura, los procesos y la cultura organizacional de las instancias participantes, así como, su sistema de interrelaciones.



Fuente: La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México. (Cardozo Brum M. I., 2006)



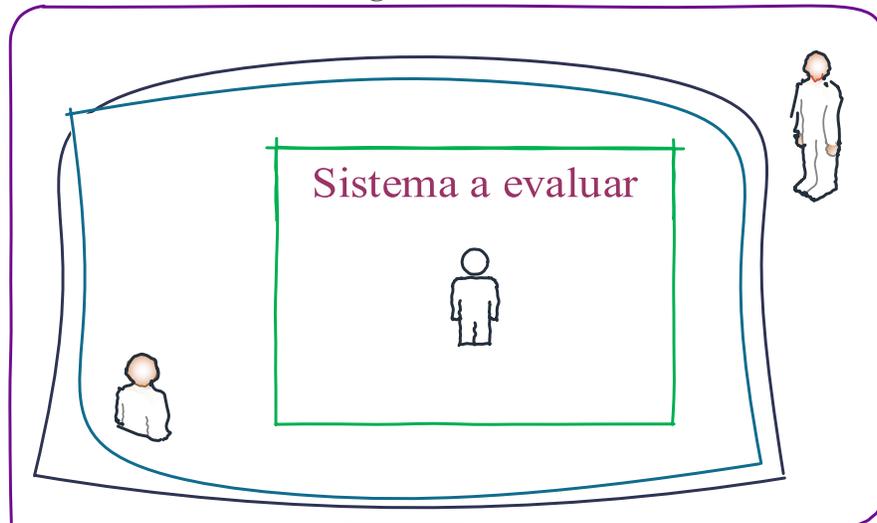
En la aplicación de la metodología de metaevaluación estas brechas mencionadas por Cardozo se presentan tanto si se mencionan como si no, en el proceso de evaluación del PROSPERA.

Para CONEVAL (2015, pág. 24) la evaluación de un Programa Social es importante para mejorar las políticas y los programas públicos que atienden distintas problemáticas a las que se enfrenta la población, otra razón es porque mejoran la toma de decisiones, pero no sólo en términos de la gestión de recursos, sino para orientar la política hacia la obtención de resultados concretos en la población y finalmente, para fortalecer la rendición de cuentas, explicando a los ciudadanos dónde y cómo se usan los recursos que ellos mismos aportan. El sistema de evaluación nos permite mejorar la política pública, buscar que se está haciendo mal para mejorarlo, es decir evaluar para mejorar.

3.3.3 Actitud del evaluador¹⁶

Cuando un sistema va a ser objeto de evaluación debe considerarse contenido en un sistema mayor, determinándose su finalidad y sus relaciones con otros. El hacer una evaluación representa un reto para el analista, a pesar de que no haya diseñado el sistema bajo su análisis, por el sólo hecho de actuar, mantendrá distorsiones similares a las del planeador, por lo que, al evaluar el sistema, deberá hacerlo como alguien ajeno, como parte integrante y como observador de él mismo, véase Ilustración 7.

¹⁶ Tomado de Sánchez Guerrero, Un Marco Teórico para la Evaluación (1995, págs. 13-14)

Ilustración 7. Actitud general del analista ante la evaluación

Fuente: (Sánchez Guerrero, Un Marco Teórico para la Evaluación, 1995, pág. 13)

Como consecuencia de lo anterior se puede decir que la manera de evaluar determina la actitud del evaluador e inversamente, la actitud de quien evalúa determina la manera de evaluar, produciéndose de esa interacción, la generación de un juicio cuya naturaleza varía en función del modo en que se realiza.

3.3.4 Tipos de evaluación¹⁷

El subsistema de evaluación lo integran principalmente tres tipos de evaluación, a saber, la evaluación diagnóstica, la evaluación ex-ante, y la evaluación ex-post, se presentarán las principales características de estos, sin embargo, se dará mayor énfasis a la evaluación ex-post, por tratarse del tipo de evaluación a abordar en esta investigación:

¹⁷ Tomado de (Sánchez Guerrero, Un Marco Teórico para la Evaluación, 1995) y de (Sánchez Guerrero, Una propuesta Teórico-Metodológica para la Evaluación de Programas Sociales: Enfoque a programas académicos universitarios, 1994)



3.3.4.1 Evaluación diagnóstica¹⁸:

Es la primera instancia de la evaluación, se realiza sin darse muchas veces cuenta de ello y conlleva el más alto grado de subjetividad. Tiene por propósito establecer y sintetizar las discrepancias entre lo que ha sido el sistema, lo que podría ser si no hubiese intervención alguna y lo que se desea a futuro de este. Esto es, la evaluación mantiene una función de indagación para la formulación del problema.

3.3.4.2 Evaluación ex-ante¹⁹

No siempre se realiza, ya que se tiene que objetivizar más los resultados de la evaluación. Tiene el propósito de valorar la factibilidad de las alternativas propuestas, así como, ponderar su aceptabilidad y el grado de operatividad, adquiere un carácter prospectivo y aumenta en cuando a su ingrediente creativo en la identificación de los impactos y reacciones.

3.3.4.3 Evaluación ex-post^{20,21}

Retroalimenta al sistema para buscar su desarrollo, asume una función de aprendizaje para la adaptación del sistema y la búsqueda de la mejora continua. Se realiza durante o al término de la operación, para vigilar el rumbo del sistema hacia los resultados deseados y detectar los problemas derivados desde la puesta en marcha debido al diseño o a niveles situaciones. Su función es aprender y adaptarse con miras a su desarrollo.

¹⁸ Obtenido de Sánchez Guerrero, Un Marco Teórico para la Evaluación, 1995, págs. 19-20; y de (Sánchez Guerrero, Una propuesta Teórico-Metodológica para la Evaluación de Programas Sociales: Enfoque a programas académicos universitarios, 1994, pág. 54, 63)

¹⁹ Obtenido de Sánchez Guerrero, Un Marco Teórico para la Evaluación, 1995, pág. 21; y (Sánchez Guerrero, Una propuesta Teórico-Metodológica para la Evaluación de Programas Sociales: Enfoque a programas académicos universitarios, 1994, págs. 54, 66)

²⁰ Obtenido de Sánchez Guerrero, Un Marco Teórico para la Evaluación, 1995, pág. 22; y de (Sánchez Guerrero, Una propuesta Teórico-Metodológica para la Evaluación de Programas Sociales: Enfoque a programas académicos universitarios, 1994, págs. 54, 62, 68, 93-104)

²¹ En la tesis se desarrollará una evaluación ex-post, por lo que su desarrollo será más amplio en esta parte.

Compara los resultados de la operación contra los resultados esperados, es aparentemente sencilla, sin embargo, demanda responsabilidad y sentido crítico; es la evaluación más conocida y por lo mismo, la más realizada, se considera la verdadera y única evaluación, por tener elementos objetivos (los resultados) para su valoración. Este es el tipo de evaluación que se llevará a cabo en el tema de investigación, tomando las evaluaciones efectuadas por el CONEVAL como base y evaluarlas mediante el proceso de evaluación ex-post propuesto por Sánchez Guerrero y la lista de verificación de Stufflebeam para programas sociales.

3.3.4.3.1 Proceso de evaluación ex-post²²

Para cumplir con el propósito de la evaluación ex-post, entendida como el proceso de transformación, Sánchez Guerrero en el documento *una propuesta Teórico-Metodológica para la Evaluación de Programas Sociales: Enfoque a programas académicos universitarios*, propone un proceso basado en las cuatro funciones básicas particulares, que integran las etapas del proceso de evaluación, cada función es considerada como un proceso de transformación, véase Ilustración 8, el cual se llevará a cabo en la presente investigación, dichas funciones se presentan a continuación y se explicarán brevemente en los apartados subsecuentes:

1. **Preparación del proceso:** Busca promover un proceso global, participativo y continuo. Es necesario diseñar los lineamientos de participación, formular los objetivos y políticas de la evaluación e iniciar un proceso de promoción para la participación.
2. **Valoración del sistema:** El propósito es realizar las valoraciones del sistema y retroalimentar a los involucrados con recomendaciones oportunas y precisas, contrastando sus resultados y trayectoria desde las diversas perspectivas de los involucrados y a la luz de los objetivos y criterios diseñados.
3. **Afinación de los resultados:** La finalidad es cerciorarse de que los resultados finales de la evaluación estén acordes con los intereses generales de la evaluación, negociando los aspectos no acordados y vigilando la racionalidad del proceso.

²² Obtenido de (Sánchez Guerrero, Una propuesta Teórico-Metodológica para la Evaluación de Programas Sociales: Enfoque a programas académicos universitarios, 1994, págs. 96-104)



4. **Difusión de los resultados:** Su objetivo es buscar la manera pertinente de difundir los resultados de la evaluación y de promover mecanismos que busquen una continuidad de los ejercicios de evaluación.

3.3.4.3.1.1 Preparación del proceso

a. Diseño de lineamientos generales

El proceso de evaluación es recomendable iniciarlo con un acto integrador, que estimule la participación y promueva un clima de confianza. Su éxito depende del grado en que se reúnan las siguientes condiciones: “luz verde” por parte del decisor, disponibilidad presupuestal e información confiable. El evaluador que organiza el ejercicio se abocará a determinar hasta dónde el “dueño” del sistema desea un cambio y de qué tipo, y hasta dónde está dispuesto a actuar. Conocer las condiciones presupuestales y estimar la calidad de la información. Además, es necesario precisar el tiempo disponible y el tipo de resultados que se esperan de la evaluación.

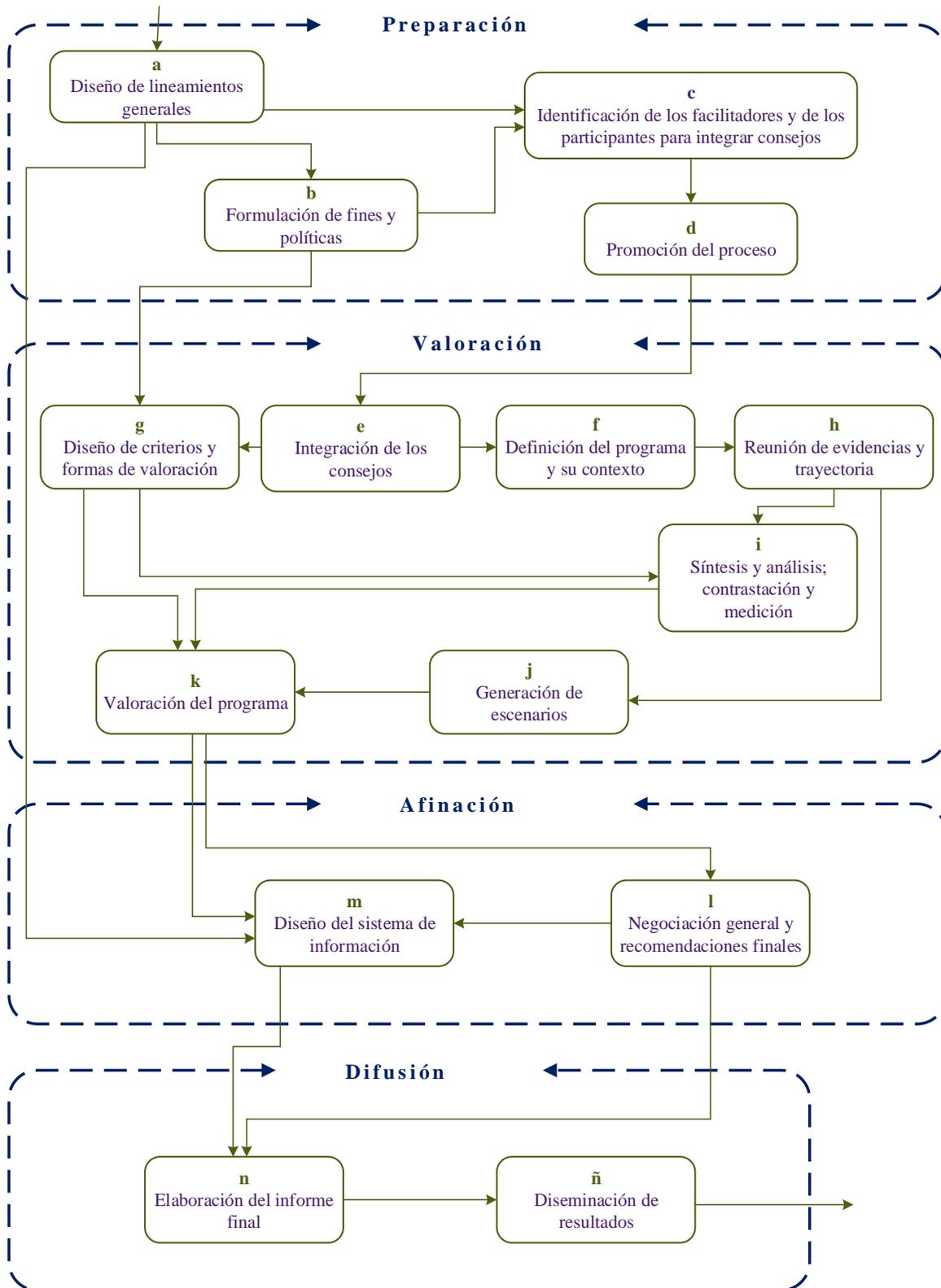
b. Formulación de fines y políticas

Consiste en dos partes. Primera, responder de manera explícita a las preguntas ¿evaluación para qué? y ¿evaluación para quién?. Segunda, diseñar la política a seguir y formular claramente objetivos que parezcan alcanzables, aun cuando no sea posible lograrlos dentro del ejercicio evaluatorio, y metas concretas, cuyo cumplimiento sirva de estímulo a los involucrados.

c. Identificación de los facilitadores y de los participantes para integrar consejos

Consiste en ubicar a los posibles facilitadores y participantes que potencialmente integrarán los consejos. Se pretende analizar la viabilidad de que se incorporen como facilitadores al ejercicio evaluativo o integren alguno de los consejos, su compromiso con el sistema y su empatía con otros posibles miembros.

Ilustración 8. Proceso de Evaluación Ex-Post





Fuente: (Sánchez Guerrero, Una propuesta Teórico-Methodológica para la Evaluación de Programas Sociales: Enfoque a programas académicos universitarios, 1994, pág. 97)

d. Promoción del proceso

Requiere inducir un cambio de actitud en los involucrados, crear un ambiente de confianza y difundir los mecanismos del proceso.

Requiere del apoyo de promotores o facilitadores que apoyen el proceso, los seleccionados son aquellos que están dispuestos al cambio, con trayectoria reconocida. Puede hacerse una invitación abierta a través de una carta en la que se invite a reflexionar y participar en la respuesta de una o dos preguntas específicas, como las siguientes:

- ¿qué se necesita que modifiquemos para mejorar?, o
- ¿qué vamos a hacer para mejorar?

3.3.4.3.1.2 Valoración del programa

e. Integración de los consejos

Se invita a elegir a los representantes en los consejos internos, administrativo y principal, y constituir los consejos. Al ser un ejercicio participativo y continuo, hay la oportunidad de ir rotándose en las representaciones. En esta actividad la selección de los expertos debe ser analizada con detalle.

f. Definición del programa y su contexto

Los sujetos del consejo interno y administrativo, principalmente, constituyen los “mapas conceptuales” o construcciones, de lo que es y deberá ser el programa. Busca constituir una imagen única que sirva para realizar el análisis y la síntesis del programa.

Se gana una apreciación de la orientación del programa, factores, roles, problemas, demandas, intereses de grupo, etc. El momento de apreciar la naturaleza del programa es su contexto, respondiendo a las preguntas:

- ¿en qué afecta el contexto al programa?
- ¿en qué afecta el programa al contexto?

La definición de variables es un paso importante, da pauta al posterior diseño de criterios y formas de calificar o cuantificar. Esto en función del método o métodos a emplear, en este caso se empleó en principio la caja negra.

g. Diseño de criterios y formas de valoración

Se diseña participativamente y hacen explícitos a todos los involucrados los criterios que serán utilizados y las maneras de valoración del programa. Para cada criterio habrá que definir, formas de medición; y posteriormente niveles de aceptabilidad y deseabilidad.

Asumir criterios de factibilidad, eficiencia, eficacia, relevancia, oportunidad, trascendencia, trayectoria, o cualquier otro, dependerá de los fines de la evaluación y del nivel de acuerdo entre los sujetos de evaluación.

h. Reunión de evidencias y trayectoria

Consiste en reunir evidencias: hechos, cambios observables y de preferencia documentados y juicios u opiniones documentados. Su aceptación como evidencia estará en función del nivel de veracidad de esta.

Una evidencia será aceptada como veraz si es la mejor informada (en cantidad y calidad de información) y la más soportada por el consenso en un ambiente de diálogo y reflexión.



i. Síntesis y análisis, contrastación y medición

Se contrastan los objetivos, resultado y trayectoria del programa con su contexto, bajo los criterios diseñados. Se analizan las variables y sus relaciones y se califican y/o cuantifican, llegándose a una síntesis acordada. Los puntos en conflicto podrán ventilarse mediante un proceso de negociación.

Es un proceso de análisis y síntesis en donde habrá que hacer un balance del desempeño del sistema. Los aspectos no acordados y la vía de la negociación se turnan al consejo inmediato superior.

Dependiendo del método o métodos elegidos para la evaluación, se pueden hacer ponderaciones, comparaciones, calificaciones, sumar ponderadas, efectividad de costo, jerarquías, encuestas, debates, experimentos, tests, o seguir cualquier tipo de procedimiento.

j. Generación de escenarios

La evaluación tiene que ver no sólo con las valoraciones presentes, sino también con las obstrucciones, oportunidades y aspiraciones del sistema para el mediano y largo plazo.

Para imprimirle una dimensión estratégica a la evaluación y orientarla hacia una mejora continua, es pertinente la generación de escenarios exploratorios y anticipativos, para analizar los posibles impactos y reacciones de las diferentes realidades, trayectorias y valoraciones que en el futuro pudieran ocurrir.

Los sujetos de evaluación generarán escenarios, con base en los resultados relevantes y la trayectoria analizados, lo que permitirá ofrecer recomendaciones oportunas y precisas a los actores del sistema (los sujetos evaluados). Con esto, posteriormente se negociará hasta llegar a niveles de consenso apropiados que permitan asumir una postura final y tomar decisiones.

k. Valoración del programa

Tiene como propósito la emisión de juicios y recomendaciones preliminares, con la cual se concluye la etapa de valoración. Es la explicación (comprensión y conocimiento) de las causas y discrepancias que han conducido a tener los resultados y trayectoria presentes y vislumbrar los impactos y reacciones futuros.

3.3.4.3.1.3 *Afinación de los resultados*

1. Negociación general y recomendaciones finales

Es independiente de las negociaciones particulares que realizan otros sujetos de evaluación. Esta se refiere a la que el evaluador principal realiza con base en las valoraciones anteriores. Su propósito es extraer un conjunto de enseñanzas para modificar el programa y/o su contexto, y en particular un conjunto mínimo de recomendaciones finales, oportunas y precisas, que motiven a los involucrados a superarse continuamente en búsqueda de una mejora continua para coadyuvar a su desarrollo.

m. Diseño del sistema de información

En todo ejercicio de evaluación, si no se busca tener información confiable y oportuna, difícilmente se podrá hacer un seguimiento de los acuerdos del ejercicio. En este sentido, **el diseño de un sistema de información es inminente.**

Es muy importante hacer una revisión de la validez y confiabilidad del proceso e instrumentos utilizados, debe hacerse considerando la credibilidad, transferibilidad, dependabilidad y confirmabilidad de las realidades construidas y de los juicios emitidos, así como cuando sea posible y pertinente, buscar, en la medida de lo posible, la confiabilidad y validez interna y externa como lo hace el método experimental.



3.3.4.3.1.4 *Difusión*

n. *Elaboración del informe final*

Consiste en resumir en un documento las consideraciones iniciales y los resultados de a cada una de las actividades del proceso. El documento, incluye una visión sintética del programa evaluado, los lineamientos de política del contexto, de la institución y del programa particular, así como, los objetivos y metas del programa, además incluye la manera final en que el sistema fue conceptualizado.

Presenta los criterios de evaluación y el resultado del análisis de cada consejo. Dos escenarios contrastados y la valoración resultante, así como recomendaciones finales.

ñ. *Divulgación de resultados*

Los resultados se realizan mediante una difusión amplia a toda la comunidad. Cuidando de no exhibir en listas los aspectos buenos y malos del programa y de los participantes, o de presentar los resultados en categorías, como los de calidad y otros.

Los resultados serán entregados de manera individual, incluirán todo lo que vaya en dirección a motivar la superación en forma no agresiva. Para fines comunes, se debe preparar un documento sintético de difusión general sin resultados particulares, los cuales podrán ser consultados en el informe final. Además, no llevarán jerarquías o comparaciones particulares.

3.3.5 Metaevaluación

3.3.5.1 Definición e importancia

La metaevaluación es un proceso para evaluar las evaluaciones.

La palabra metaevaluación es utilizada por primera vez en 1969, por Michael Scriven, la define como *cualquier evaluación de una evaluación, sistema de evaluación o dispositivo de evaluación* (Stufflebeam D. L., 2002), posteriormente Stufflebeam (2011) la define formalmente como *un procedimiento para la descripción de una actividad de evaluación y el juicio contra un conjunto de ideas sobre lo que constituye una buena evaluación.*

La metaevaluación persigue medir la veracidad, viabilidad, objetividad y la fiabilidad de la información recuperada y arrojada por la diversidad de instrumentos utilizados en la práctica evaluativa, Scriven, citado por Dopico Mateo (2003), además, busca mantener la credibilidad tanto para los clientes como para el evaluador y, dar soporte a las decisiones, la rendición de cuentas y la transparencia.

Al llevar a cabo una metaevaluación hay consideraciones que deben ser cubiertas y que Michael Scriven (2015; 2011) y Stufflebeam (2011) delimitan (véase Tabla 3), para el primero son 9 puntos y para el segundo 11, se consideraran los de Scriven (indicados mediante una flecha en la Tabla 3), al ser quien los determina por primera vez, además de que Stufflebeam los retoma de Scriven para desglosarlos:



Tabla 3. Criterios a considerar en la Metaevaluación, según Scriven y Stufflebeam

Michael Scriven	Daniel Stufflebeam
<p>1. Validez Criterio clave que contempla temas importantes. debe incluir ética/legalidad/propiedad/fidelidad, sin embargo, sobresalen dos puntos importantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) la clase de metaevaluación que se requerirá y el tipo de evaluación originalmente requerida; y ii) la validez, que es la verdad probable de la conclusión dados los parámetros establecidos en el primer punto, incluye la cobertura, los costos, alternativas y la exactitud, es decir que los estándares científicos se cumplan. 	<p>1. Validez interna Se refiere a la medida en que los resultados son verdaderos (el diseño de la evaluación responde a las preguntas que pretende responder, los resultados son precisos e inequívocos) es evidente que cualquier estudio, ya sea de investigación o evaluación, debe, como mínimo, producir respuestas precisas a las cuestiones sometidas a examen.</p>
<p>2. Credibilidad: Busca evitar un aparente conflicto de intereses o la aparición de un nivel de competencia inadecuado para el cliente/audiencias/stakeholders/personal, es importante evitarlos para facilitar la aceptación y la implementación, si es posible obtenerlos sin pérdida en puntos de control más cruciales como, por ejemplo, la validez.</p>	<p>2. Validez externa Se refiere a la generalización de la información. ¿A qué personas y condiciones del programa se pueden aplicar los hallazgos? ¿La información es válida solo para la muestra de la que se recopiló o para otros grupos? ¿Tiene un límite de tiempo, o los hallazgos son predictivos de lo que ocurriría en futuras aplicaciones?</p>
<p>3. Claridad: Se debe establecer como comprensibilidad a la posible audiencia (cliente/audiencias/stakeholders/personal) tal que se reduzca la frecuencia de errores de interpretación, además, puede mejorar la aceptación y aplicación, puede requerir hacer más de un informe, y más de una posible interacción posterior.</p>	<p>8. Credibilidad Se refiere a si el público confía en el evaluador y supone que no tiene prejuicios en su conducción de la evaluación. El metaevaluador necesita evaluar cuánta confianza deposita la audiencia en la evaluación.</p>
<p>4. Concisión: Evitar la longitud innecesaria, una evaluación debe abarcar la validez y la utilidad requieren, altamente dependiente del contexto.</p>	<p>4. Objetividad Se refiere a la publicidad de los datos. ¿Los jueces competentes estarían de acuerdo con los resultados? O bien, son los resultados altamente dependientes de las experiencias, percepciones y prejuicios únicos de los evaluadores.</p>
<p>5. Puntualidad: Una evaluación es un servicio contratado, no solo una publicación científica, y solo para este último se puede argumentar que la puntualidad es anulada por la necesidad de un nivel refinado de precisión o exhaustividad.</p>	<p>6. Importancia Esto implica determinar qué datos particulares se deben recopilar. El evaluador debe elegir los datos que serán más útiles para los propósitos del estudio y debe elegir los datos más significativos.</p>
<p>6. Eficacia: Incluye el diseño que maximiza la utilización y la ejecución/asistencia, así como los resultados de la evaluación, no se limita solo a los resultados de utilización reales.</p>	<p>10. Capacidad Se refiere a la difusión de los hallazgos de la evaluación; se puede medir parcialmente determinando si todas las audiencias reciben y usan los hallazgos de la evaluación.</p> <p>9. Oportunidad Este es quizás el más crítico de los criterios de utilidad, porque la mejor información es inútil si se proporciona demasiado tarde para cumplir sus propósitos. En la evaluación, el propósito no es producir nuevos conocimientos, sino influir en la práctica a su audiencia en el momento que lo necesiten.</p> <p>5. Relevancia Este criterio se refiere a si los hallazgos responden a los propósitos de la evaluación, si los hallazgos van a ser utilizados para las audiencias. ¿Cuáles son las audiencias? ¿Qué información necesitan? ¿Hasta qué punto el diseño de la evaluación responde a los</p>

Michael Scriven	Daniel Stufflebeam
	propósitos declarados del estudio y las solicitudes de información hechas por las audiencias?
	7. Alcance Otra condición de utilidad es que la información de evaluación tenga un alcance adecuado
7. Costo-factibilidad: Este criterio no se limita al mero estado de deseabilidad, sino que incluye todo el dinero, no dinero, y costos de oportunidad.	11. Costo/ efectividad Se refiere a la necesidad de mantener los costos de evaluación lo más bajos posible sin sacrificar la calidad.
8. Costo-efectividad: El diseño de evaluación debe incluir resultados de un cuidadoso contraste de diseños/enfoques y personal alternativos sobre todos los costos y rendimientos.	
9. Generalizabilidad: No necesariamente de aplicarse este criterio, es a consideración del evaluador. Es un componente clave de significancia/importancia, debe aplicarse con cuidado ya que es asimétrico, es decir, no es un error de la evaluación si no ofrece generalizabilidad, aunque es una virtud si está presente de forma demostrable.	3. Confiabilidad Este criterio se refiere a la precisión de los datos. ¿Qué tan consistentes estarían bajo condiciones de prueba-reprueba?

Fuente: (Scriven, The Meta-Evaluation Checklist, 2015, pp. 2-4; Stufflebeam D. L., Meta-Evaluation, 2011, pp. 101-104)

Stufflebeam²³ considera que la metaevaluación al ser una forma de evaluación, su conceptualización debe ser consistente con algunos conceptos de la evaluación, véanse las premisas en la Tabla 4:

²³ (Cardozo Brum M. , 2009, págs. 37-39; Dopico Mateo, 2003, págs. 9-10; Stufflebeam D. L., Meta-Evaluation, 2011)



Tabla 4. Conceptualización de la Evaluación y la Metaevaluación de acuerdo con Stufflebeam

<i>Premisa</i>	Evaluación	Metaevaluación
1	La evaluación es la valoración del mérito.	La metaevaluación significa la valoración o estimación del mérito del empeño evaluativo
2	La evaluación sirve para la toma de decisiones y rendición de cuentas.	La metaevaluación deberá proporcionar información proactiva de soporte a las decisiones que se toman en la conducción del trabajo evaluativo y deberá proporcionar información retroactiva para ayudar a los evaluadores responsables de su trabajo evaluativo anterior. Es decir, debe ser formativa y sumativa.
3	Las evaluaciones deben evaluar la finalidad, diseño, implementación y resultados.	La metaevaluación debe evaluar la importancia de los objetivos de la evaluación, la idoneidad de su diseño, la adecuación de la realización al diseño de la evaluación y la calidad e importancia de los resultados de la evaluación.
4	La evaluación debe proporcionar información descriptiva, crítica y recomendaciones pertinentes.	La metaevaluación debe describir y juzgar el trabajo evaluativo, también debe recomendar cómo las evaluaciones pueden ser perfeccionadas y cómo los hallazgos pueden ser usados apropiadamente.
5	La evaluación debe servir a todas las personas que están involucradas y/o afectadas por el programa que se evalúa.	La metaevaluación debe servir a los evaluadores y a todas las personas que están interesadas en el trabajo de los evaluadores.
6	La evaluación debe llevarse a cabo tanto por propios y externos.	Se debe conducir una metaevaluación formativa y obtener juicios externos del valor global de las actividades evaluativas realizadas.
7	La evaluación involucra el proceso de delimitación de las cuestiones a tratar, obtención de la información necesaria, y uso de la información en la toma de decisiones y la rendición de cuentas.	Los metaevaluadores deben llevar a cabo tres procesos: determinar los asuntos específicos a que debe dirigirse la metaevaluación; acopiar, organizar y analizar la información necesaria y, finalmente, emplear la información obtenida en la toma de decisión apropiada y en la rendición de cuentas.
8	La evaluación debe ser técnicamente adecuada, útil y, costo/efectividad.	La metaevaluación debe satisfacer los mismos criterios.

Stufflebeam (2011) presenta una estructura lógica para la metaevaluación utilizando las ocho premisas anteriores, en la que muestra a la metaevaluación como una metodología propuesta que complementa los esfuerzos al mérito realizados por la evaluación (primera premisa), véase Tabla 5; esta estructura tiene tres dimensiones relacionadas con los propósitos, objetivos y pasos (la segunda, tercera, y séptima premisa) de los estudios de la metaevaluación.

La estructura muestra que los agentes internos deben llevar a cabo la metaevaluación proactiva, mientras que los agentes externos deben realizar la metaevaluación retroactiva (sexta premisa) -caso de estudio-. Debe considerarse el supuesto implícito de que la estructura es que los resultados de la metaevaluación deben facilitar la descripción, los juicios y las recomendaciones (cuarta premisa) a quien evalúa, cuyo trabajo, así como el de las demás personas interesadas en el trabajo está siendo evaluado (quinta premisa).

En este caso de estudio se lleva a cabo metaevaluación retroactiva (indicado mediante la flecha en la Tabla 5) ya que se consideran evaluaciones ya efectuadas para la rendición de cuentas, siendo una persona externa quien realiza la evaluación de las evaluaciones del programa PROSPERA.



Tabla 5. Estructura lógica para la Metaevaluación

Propósito de la metaevaluación	Pasos en el proceso de la metaevaluación	Objetivos de la metaevaluación			
		Objetivos de la metaevaluación	Diseño de la evaluación	Evaluación del proceso	Resultados de la evaluación
Metaevaluación proactiva para servir a la toma de decisiones (esto es metaevaluación formativa, generalmente llevada a cabo por personas internas)	Delimitación de los requisitos de información	Audiencias posibles objetivos de evaluación Criterios para clasificar los objetivos	Evaluación Alternativa Criterios de Diseño para clasificar los diseños de evaluación	Distribución del trabajo y programación para la selección del diseño de evaluación Administración, lista de comprobación para la revisión de los diseños de evaluación	Los objetivos de evaluación Costo, calidad y criterios de impacto Usuarios previstos de la evaluación
	Obtención de la información necesaria	Análisis lógicos de los objetivos de evaluación Valoración de los objetivos de evaluación	Valoración de los diseños alternativos	Revisión del diseño de evaluación Seguimiento del proceso de evaluación	Valoraciones de la calidad de los informes Evidencia del uso de la evaluación para la toma de decisiones y la rendición de cuentas Valoraciones sobre el valor de los informes de evaluación Seguimiento de los gastos de evaluación
	Aplicación de la información obtenida	Recomendaciones de que objetivos deben ser elegidos	Recomendaciones de qué diseño de evaluación debe ser elegido	Progreso periódico e informes sobre las inconsistencias Recomendaciones para modificar el diseño de evaluación o procedimiento	Informes periódicos de la calidad, impacto, y costo/efectividad de la evaluación. Recomendaciones para mejorar los resultados de evaluación.
Metaevaluación retroactiva para servir a la rendición de cuentas (esto es metaevaluación sumativa y por lo general se lleva a cabo por personas ajenas)	Delimitación de los requisitos de información	Audiencias Objetivos seleccionados Criterios para valorar los objetivos de evaluación	El diseño seleccionado Los competidores críticos Criterio para valorar los diseños de evaluación	Distribución del trabajo y programación para elegir el diseño de evaluación Administración lista de comprobación para la revisión de los diseños de evaluación	Los objetivos de evaluación Costo, calidad y criterios de impacto Usuarios previstos de la evaluación
	Obtención de la información necesaria	Estudio de la evaluación de necesidades Clasificaciones de la audiencia de la selección de objetivos de evaluación Análisis de la relación de objetivos de evaluación con criterios, necesidades y clasificaciones de audiencia	Valoraciones de los diseños de evaluación alternativa	Estudio de caso del proceso de evaluación Análisis de las discrepancias entre el proceso de evaluación y el diseño seleccionado	Valoraciones de la calidad de los informes Evidencia del uso de evaluación para la toma de decisiones y la rendición de cuentas Valoraciones sobre el valor de los informes de evaluación Análisis de costos para la evaluación
	Aplicación de la información obtenida	Valoración de los objetivos seleccionados	Valoración del diseño de evaluación seleccionado	Valoración de la implementación del diseño de evaluación	Valoración de la calidad, utilidad y costo/efectividad de la actividad de evaluación

Fuente: (Stufflebeam D. L., Meta-Evaluation, 2011)

Stufflebeam²⁴ toma en cuenta de que al hacer las evaluaciones no es posible evitar los errores, por lo que propone agrupar en 6 clases aquellos que con frecuencia se encuentran en las evaluaciones, con la finalidad de evitarlos, preverlos y contrarrestarlos antes de que ocurran, véase

Tabla 6:

Tabla 6. Problemática de las Evaluaciones

Tipo de problema	Descripción
1. <i>Problemas conceptuales</i>	Los evaluadores deben responder a las interrogantes generales: ¿qué es la evaluación?; ¿qué se quiere con ella?; ¿a qué asuntos está dirigida la evaluación?; ¿qué información demanda?; ¿a quién debe servir?; ¿quién debe realizar la evaluación?; ¿cómo debe ser conducida la evaluación?; ¿a través de que estándares debe ser realizada la evaluación?
→ 2. <i>Problemas sociopolíticos</i>	Derivado de que la evaluación se lleva a cabo en un entorno social y político el evaluador se enfrenta a problemas relacionados con los diferentes grupos y organizaciones involucrados como son: la interacción con las personas de cuya cooperación depende el éxito de la evaluación; la comunicación interna; la credibilidad interna (de las personas pertenecientes al sistema evaluado) de que el evaluador ha sido objetivo, imparcial y justo en su recolección y reporte de datos; la credibilidad externa, que involucra a las personas fuera del sistema que está siendo evaluado que tienen confianza en la objetividad de los evaluadores; la garantía de los datos; la certidumbre de los datos; el protocolo de la metodología a seguir y lo concerniente al interés del público.
3. <i>Problemas legales/contractuales</i>	Las evaluaciones necesitan estar protegidas por el funcionamiento de convenios, contratos, o acuerdos entre las partes, tanto para garantizar la colaboración eficiente como para proteger sus derechos.
→ 4. <i>Problemas técnicos</i>	Se incluye, en primer lugar, la identificación de los objetivos y las variables de la evaluación para lo que el metaevaluador debe revisar el diseño de evaluación y comprobar las variables incluidas, encontrar las condiciones de pertinencia, el propósito y la importancia de la evaluación y verificar la flexibilidad del diseño para adicionar nuevas variables durante el estudio evaluativo. En segundo lugar, se incluye el marco de trabajo investigativo que debe guiar al evaluador, donde se especifica las condiciones bajo las cuales deben acopiarse y reportarse los datos, así como, la interpretación de los hallazgos y las alternativas de trabajo investigativo: diseño experimental, encuestas, estudio de casos y visitas in situ, etc.
5. <i>Problemas de gestión o administrativos</i>	Se incluyen aquellos relacionados con el mecanismo organizativo la locación, la política y metodología evaluativas, el personal de apoyo, las facilidades en el plantel, el cronograma para la recogida de datos y la rendición de la información resultante de la evaluación, adiestramiento de todo el personal involucrado en la evaluación, y el presupuesto para la evaluación.
6. <i>Consideraciones molares, éticas y de utilidad</i>	Están relacionadas, entre otros, con algunos de los propósitos sociales valiosos como la posición filosófica en la evaluación, la valoración de los evaluadores relacionada con interrogantes tales como si estarán en conflicto los valores y normas técnicas con el sistema de valores del cliente.

²⁴ Citado en (Dopico Mateo, 2003, págs. 8-9)



Los problemas a los que esta metaevaluación se enfrentó mayormente son del tipo 2 y 4, es decir, sociopolíticos y técnicos, respectivamente, por la dificultad de localizar a los servidores públicos, lograr contactarlos, así como en las respectivas evaluaciones lograr tener acceso a los documentos seccionados de cada evaluación.

3.3.5.2 Criterios para la metaevaluación

Con los criterios y principios anteriores se desarrollaron los estándares de evaluación que se muestran a continuación, además de una lista de evaluación de verificación de evaluación, que serán utilizados en el presente documento:

3.3.5.2.1 Joint Committee of Evaluation Standards²⁵

En 1960 se reconoce la necesidad de estándares rigurosos para la evaluación de los programas por lo que en 1981 se publicaron por primera vez los Standards of Educational Programs, Projects and Materials, actualmente, el Joint Commtte of Evaluation Standards con la finalidad de evaluar Programas menciona los normas o estándares los cuales se describirán a continuación, esto con la finalidad de aplicarlo en la metaevaluación, definieron 5 categorías: utilidad, factibilidad, propiedad, precisión y responsabilidad de la evaluación, a continuación:

²⁵ Obtenido de The program evaluation standards. A guide for evaluators and evaluation users (Yarbrough, Shulha, Hopson, & Caruthers, 2011)

3.3.5.2.1.1 Estándares de Utilidad (U)

Las normas de utilidad (Tabla 7) están destinadas a aumentar la medida en que los participantes del programa encuentran que los procesos de evaluación y los productos son valiosos para satisfacer sus necesidades.

Tabla 7. Estándares de utilidad

Clave:	Estándar:	Descripción:
U1	Credibilidad del evaluador	Las evaluaciones deben ser realizadas por personas calificadas que establezcan y mantengan credibilidad en el contexto de la evaluación.
U2	Atención a las partes involucradas	Las evaluaciones deben prestar atención a toda la gama de individuos y grupos involucrados en el programa y afectados por su evaluación.
U3	Propósitos negociados	Los objetivos de la evaluación deben ser identificados y negociados continuamente en base a las necesidades de las partes interesadas.
U4	Valores Explícitos	Las evaluaciones deben aclarar y especificar los valores individuales y culturales que sustentan los propósitos, procesos y juicios.
U5	Información Relevante	La información de evaluación debe servir a las necesidades identificadas y emergentes de las partes interesadas.
U6	Procesos y Productos Significativos	Las evaluaciones deben construir actividades, descripciones y juicios de maneras que animen a los participantes a redescubrir, reinterpretar o revisar sus entendimientos y comportamientos.
U7	Oportuna y apropiada	Comunicación e informes. Las evaluaciones deben atender a las necesidades continuas de información de sus múltiples audiencias.
U8	Preocupación por las consecuencias y la influencia	Las evaluaciones deben promover el uso responsable y adaptable mientras se protegen contra las consecuencias negativas no deseadas y el uso indebido.

3.3.5.2.1.2 Estándares de Factibilidad (F)

Las normas de factibilidad (Tabla 8) tienen por objeto aumentar la eficacia y la eficiencia de la evaluación.

Tabla 8. Estándares de factibilidad

Clave:	Estándar:	Descripción:
F1	Gestión de Proyectos	Las evaluaciones deben utilizar estrategias efectivas de gestión de proyectos.
F2	Procedimientos prácticos	Los procedimientos de evaluación deben ser prácticos y sensibles a la forma en que el programa funciona.
F3	Viabilidad Contextual	Las evaluaciones deben reconocer, monitorear y equilibrar los intereses y necesidades culturales y políticos de individuos y grupos.
F4	Uso de recursos	Las evaluaciones deben utilizar los recursos de manera eficaz y eficiente.



3.3.5.2.1.3 Estándares de Propiedad (P)

Los estándares de propiedad (Tabla 9) respaldan lo que es correcto, justo, legal en las evaluaciones.

Tabla 9. Estándares de propiedad

Clave:	Estándar:	Descripción:
P1	Orientación receptiva e inclusiva	Las evaluaciones deben responder a las partes interesadas ya sus comunidades.
P2	Acuerdos formales	Los acuerdos de evaluación deben ser negociados para hacer explícitas las obligaciones y tener en cuenta las necesidades, expectativas y contextos culturales de los clientes y otras partes interesadas.
P3	Derechos Humanos y Respeto	Las evaluaciones deben diseñarse y llevarse a cabo para proteger los derechos humanos y legales y mantener la dignidad de los participantes y otras partes interesadas.
P4	Claridad y Equidad	Las evaluaciones deben ser comprensibles y justas al abordar las necesidades y propósitos de las partes interesadas.
P5	Transparencia y Divulgación	Las evaluaciones deben proporcionar descripciones completas de los hallazgos, limitaciones y conclusiones a todas las partes interesadas, a menos que violen las obligaciones legales y de propiedad.
P6	Conflictos de intereses	Las evaluaciones deben identificar abierta y honestamente y abordar conflictos de intereses reales o percibidos que puedan comprometer la evaluación.
P7	Responsabilidad fiscal	Las evaluaciones deben tener en cuenta todos los recursos gastados y cumplir con procedimientos y procesos fiscales sólidos.

3.3.5.2.1.4 Estándares de Precisión (A)

Los estándares de exactitud (Tabla 10) están destinados a aumentar la confiabilidad y veracidad de las representaciones de evaluación, proposiciones y hallazgos, especialmente aquellos que apoyan interpretaciones y juicios sobre la calidad.

Tabla 10. Estándares de precisión

Clave:	Estándar:	Descripción:
A1	Conclusiones y decisiones justificadas	Las conclusiones y decisiones de evaluación deben estar explícitamente justificadas en las culturas y contextos donde tienen consecuencias.
A2	Información válida	La información de evaluación debe servir a los propósitos previstos y apoyar interpretaciones válidas.
A3	Información confiable	Los procedimientos de evaluación deben proporcionar información suficientemente confiable y coherente para los usos previstos.
A4	Descripción explícita del programa y el contexto	Las evaluaciones deben documentar los programas y sus contextos con los detalles y el alcance apropiados para los propósitos de la evaluación.
A5	Gestión de la información	Las evaluaciones deben emplear métodos sistemáticos de recopilación, revisión, verificación y almacenamiento de la información.
A6	Diseños y análisis	Las evaluaciones deben emplear diseños y análisis técnicamente adecuados que sean apropiados para los propósitos de la evaluación.
A7	Razonamiento explícito de la evaluación	El razonamiento de la evaluación, que va desde la información y los análisis hasta los resultados, las interpretaciones, las conclusiones y los juicios, debe documentarse clara y completamente.
A8	Comunicación e Informes	Las comunicaciones de evaluación deben tener un alcance adecuado y protegerse contra conceptos erróneos, sesgos, distorsiones y errores.

3.3.5.2.1.5 Estándares de Responsabilidad de la Evaluación (E)

Las normas de rendición de cuentas de la evaluación fomentan la documentación adecuada de las evaluaciones y una perspectiva metaevaluativa enfocada en la mejora y la rendición de cuentas de los procesos y productos de evaluación (Tabla 11).

Tabla 11. Estándares de responsabilidad de la evaluación

Clave:	Estándar:	Descripción:
E1	Documentación de evaluación	Las evaluaciones deben documentar completamente sus propósitos negociados e implementar diseños, procedimientos, datos y resultados.
E2	Metaevaluación interna	Los evaluadores deben usar estas y otras normas aplicables para rendir cuentas del diseño, los procedimientos empleados, la información recopilada y los resultados de la evaluación.
E3	Metaevaluación externa	Los patrocinadores, clientes, evaluadores y otras partes interesadas en la evaluación del programa deben alentar la realización de metaevaluaciones externas utilizando estas y otras normas aplicables.



Además, de los estándares se encuentra la lista de verificación de evaluación:

3.3.5.2.2 Lista de verificación de evaluación

La Western Michigan University brinda una lista de verificación para realizar metaevaluaciones de programas, elaborada por Stufflebeam en 1999, que apoya al evaluador en la evaluación del programa, es sumativa a seis puntos y está organizada de acuerdo a las 30 normas establecidas por el Joint Committee Evaluation Standards (WMU, 2018), de 1994, misma que se utilizara en la evaluación de los programas sociales enfocados a reducir la pobreza: el caso de PROSPERA, en donde el evaluador calificara el estándar de acuerdo a la siguiente puntuación: 0-1 pobre; 2-3 regular; 4 bueno; 5 muy bien, y 6 excelente, véase Tabla 12, Tabla 13, Tabla 14, y Tabla 15:

Tabla 12. Lista de verificación para la metaevaluación de programas -Utilidad-, 1999

		6	5	4	2-3	0-1
PARA CUMPLIR CON LOS REQUISITOS DE LA UTILIDAD, LAS EVALUACIONES DEL PROGRAMA DEBEN:						
U1 Identificación de partes interesadas						
	Identifique claramente el cliente de evaluación					
	Involucrar figuras de liderazgo para identificar otras partes interesadas					
	Consultar a los interesados para identificar sus necesidades de información					
	Pida a los interesados que identifiquen otras partes interesadas					
	Haga arreglos para involucrar a las partes interesadas a lo largo de la evaluación, en consonancia con el acuerdo de evaluación formal					
	Mantener la evaluación abierta para servir a las partes interesadas recién identificadas					
U2 Credibilidad del Evaluador						
	Involucrar evaluadores competentes					
	Involucrar a los evaluadores en quienes confían los interesados					
	Involucrar evaluadores que puedan abordar las preocupaciones de las partes interesadas					
	Involucrar a los evaluadores que responden apropiadamente a las cuestiones de género, nivel socioeconómico, raza e idioma y diferencias culturales					
	Ayudar a las partes interesadas a comprender y evaluar el plan de evaluación y el proceso					
	Asistir adecuadamente a las críticas y sugerencias de las partes interesadas					
U3 Ámbito y selección de la información						
	Asignar prioridad a las preguntas más importantes					
	Permitir flexibilidad para agregar preguntas durante la evaluación					
	Obtenga suficiente información para abordar las preguntas de evaluación más importantes de los interesados					
	Obtenga suficiente información para evaluar el mérito del programa					
	Obtenga suficiente información para evaluar el valor del programa					
	Asigne el esfuerzo de evaluación de acuerdo con las prioridades asignadas a la información necesaria					
U4 Identificación de valores						
	Considere todas las fuentes de valores relevantes para interpretar los hallazgos de la evaluación, incluidas las necesidades sociales, las necesidades de los clientes, las leyes pertinentes, la misión institucional y los objetivos del programa.					
	Determine la (s) parte (s) apropiada (s) para hacer las interpretaciones valorativas					
	Proporcionar una base clara y defendible para los juicios de valor					
	Distinga apropiadamente entre dimensiones, pesos y puntajes de corte en los valores involucrados					
	Tener en cuenta los valores de las partes interesadas					
	Según corresponda, presente interpretaciones alternativas basadas en bases de valores conflictivas pero creíbles					
U5 Informar Claridad						
	Publique uno o más informes según corresponda, como un resumen ejecutivo, informe principal, informe técnico y presentación oral					
	Según corresponda, aborde las necesidades especiales de las audiencias, como las personas con dominio limitado del español					
	Enfoque los informes sobre las preguntas contraídas y transmita la información esencial en cada informe					



Escala de Likert:		6	5	4	2-3	0-1
	Escribir y / o presentar los hallazgos de manera simple y directa					
	Emplear medios efectivos para informar a las diferentes audiencias					
	Use ejemplos para ayudar al público a relacionar los hallazgos con situaciones prácticas					
U6 Reportar puntualidad y diseminación						
	En cooperación con el cliente, haga un esfuerzo especial para identificar, llegar e informar a todos los usuarios previstos					
	Haga informes provisionales oportunos para los usuarios previstos					
	Tener intercambios oportunos con las audiencias pertinentes, por ejemplo, la junta directiva del programa, el personal del programa y los clientes del programa.					
	Entregar el informe final cuando sea necesario					
	Según corresponda, publique comunicados de prensa en los medios públicos					
	Si el contrato de evaluación lo permite y según corresponda, haga que los hallazgos estén disponibles públicamente a través de medios tales como Internet.					
U7 Impacto de la evaluación.						
	Según sea apropiado y factible, mantener al público informado durante toda la evaluación					
	Pronosticar y servir usos potenciales de los resultados					
	Proporcionar informes provisionales					
	Complementar informes escritos con comunicación oral continua					
	En la medida apropiada, realice sesiones de retroalimentación para repasar y aplicar los resultados					
	Haga arreglos para proporcionar asistencia de seguimiento en la interpretación y aplicación de los resultados					

Fuente: (Stufflebeam M. , 1999)

Tabla 13. Lista de verificación para la metaevaluación de programas -Viabilidad-, 1999

		Escala de Likert: 6 5 4 2-3 0-1				
PARA CUMPLIR CON LOS REQUISITOS DE VIABILIDAD, LAS EVALUACIONES DEL PROGRAMA DEBEN:						
F1 Procedimientos prácticos						
	Minimice la interrupción y la carga de datos					
	Designar personal competente y entrenarlos según sea necesario					
	Elija los procedimientos a la luz de las restricciones de calificaciones conocidas de recursos y personal					
	Haga un horario realista					
	Como sea posible y apropiado, involucre a los lugareños para ayudar a llevar a cabo la evaluación					
	Según corresponda, haga que los procedimientos de evaluación sean parte de los eventos de rutina					
F2 Viabilidad política						
	Anticipar diferentes posiciones de diferentes grupos de interés					
	Vigilar y contrarrestar adecuadamente las presiones y acciones diseñadas para impedir o destruir la evaluación					
	Fomentar la cooperación					
	Informe opiniones divergentes					
	Como sea posible, haga un uso constructivo de diversas fuerzas políticas para lograr los propósitos de la evaluación					
	Terminar cualquier evaluación corrupta					
F3 Rentabilidad						
	Es eficiente					
	Hace uso de servicios en especie					
	Informar las decisiones					
	Fomentar la mejora del programa					
	Proporcionar información de responsabilidad					
	Genera nuevos conocimientos					

Fuente: (Stufflebeam M. , 1999)



Tabla 14. Lista de verificación para la metaevaluación de programas -Propiedad-, 1999

		Escala de Likert: 6 5 4 2-3 0-1				
PARA CUMPLIR CON LOS REQUISITOS DE PROPIEDAD, LAS EVALUACIONES DEL PROGRAMA DEBEN:						
P1 Orientación al servicio						
	Evaluar los resultados del programa frente a las necesidades evaluadas de los clientes objetivo y no focalizados					
	Ayudar a asegurar que se sirva a la gama completa de beneficiarios legítimos del programa					
	Promover un excelente servicio					
	Identificar las fortalezas del programa para construir					
	Identificar las debilidades del programa para corregir					
	Exponer prácticas persistentemente dañinas					
P2 Acuerdos formales, llegar a acuerdos escritos por adelantado sobre:						
	Propósito de la evaluación y preguntas					
	Audiencias					
	Edición					
	Lanzamiento de informes					
	Procedimientos de evaluación y calendario					
	Recursos de evaluación					
P3 Derechos de sujetos humanos						
	Seguir el debido proceso y defender los derechos civiles					
	Comprender los valores de los participantes					
	Respetar la diversidad					
	Seguir el protocolo					
	Honrar acuerdos de confidencialidad / anonimato					
	Minimizar las consecuencias perjudiciales de la evaluación					
P4 Interacciones humanas						
	Constantemente relacionarse con todas las partes interesadas de manera profesional					
	Honrar los derechos de privacidad de los participantes					
	Compromisos de tiempo de honor					
	Sea sensible a la diversidad de valores y diferencias culturales de los participantes					
	Sea igualmente respetuoso al abordar las diferentes partes interesadas					
	No ignore ni ayude a encubrir la incompetencia, comportamiento poco ético, fraude, desperdicio o abuso de un participante					
P5 Evaluación completa y justa						
	Evaluar e informar las fortalezas y debilidades del programa					
	Informe sobre los resultados previstos y no deseados					
	Según corresponda, muestre cómo las fortalezas del programa podrían usarse para superar sus debilidades					
	Aborde adecuadamente las críticas al borrador del informe					
	Reconocer las limitaciones del informe final					
	Estimar e informar los efectos de las limitaciones de la evaluación en el juicio general del programa					
P6 Divulgación de los hallazgos						
	Definir claramente la audiencia de derecho a saber					
	Informe los puntos de vista relevantes tanto de los partidarios como de los críticos del programa					
	Informar conclusiones y recomendaciones equilibradas e informadas					
	Reporte todos los hallazgos por escrito, excepto cuando las circunstancias indiquen claramente lo contrario					

		Escala de Likert:				
		6	5	4	2-3	0-1
	Al informar, cumpla estrictamente con un código de franqueza, apertura e integridad					
	Asegúrate de que los informes lleguen a sus audiencias					
P7 Conflicto de intereses						
	Identificar posibles conflictos de interés al principio de la evaluación					
	Cuando sea apropiado y factible, involucre a múltiples evaluadores					
	Mantener registros de evaluación para revisión independiente					
	Si es factible, contrate con la autoridad de financiamiento en lugar del programa financiado					
	Si es factible, haga que el evaluador interno principal informe directamente al director ejecutivo					
	Involucrar a personas calificadas únicamente para participar en la evaluación, incluso si tienen un posible conflicto de intereses; pero tome medidas para contrarrestar el conflicto					
P8 Responsabilidad fiscal						
	Especificar y presupuestar elementos de gastos por adelantado					
	Mantenga el presupuesto suficientemente flexible para permitir reasignaciones apropiadas para fortalecer la evaluación					
	Mantener registros precisos de las fuentes de fondos y gastos y los servicios y productos de evaluación resultantes					
	Mantener registros adecuados de personal con respecto a las asignaciones de trabajo y el tiempo dedicado al proyecto de evaluación					
	Es moderado al gastar recursos de evaluación					
	Según corresponda, incluya un resumen de gastos como parte del informe de evaluación pública					

Fuente: (Stufflebeam M. , 1999)



Tabla 15. Lista de verificación para la metaevaluación de programas -Precisión-, 1999

		6	5	4	2-3	0-1
PARA CUMPLIR CON LOS REQUISITOS DE PRECISIÓN, LAS EVALUACIONES DEL PROGRAMA DEBEN:						
A1 Documentación del programa						
	Recopilar descripciones del programa deseado de varias fuentes escritas y del cliente y otras partes interesadas clave					
	Mantener registros de varias fuentes de cómo funciona el programa					
	Analice las discrepancias entre las diversas descripciones de cómo se pretendía que el programa funcionara					
	Analice las discrepancias entre cómo se pretendía operar el programa y cómo funcionaba realmente					
	Registre hasta qué punto los objetivos del programa cambiaron con el tiempo					
	Producir un informe técnico que documente las operaciones y los resultados del programa					
A2 Análisis de contexto						
	Describe las características técnicas, sociales, políticas, organizacionales y económicas del contexto					
	Mantener un registro de circunstancias inusuales					
	Indique las influencias contextuales que parecen influir significativamente en el programa y que pueden ser de interés para los posibles adoptantes					
	Estimar los efectos del contexto en los resultados del programa					
	Identifique y describa a los competidores críticos de este programa que funcionaron al mismo tiempo y en el entorno del programa.					
	Describe cómo las personas en el área general del programa perciben la existencia, importancia y calidad del programa					
A3 Fines y procedimientos descritos						
	Monitorear y describir cómo los propósitos de la evaluación permanecen igual o cambian con el tiempo					
	Según corresponda, actualice los procedimientos de evaluación para acomodar los cambios en los propósitos de la evaluación					
	Registre los procedimientos de evaluación reales, tal como fueron implementados					
	Al interpretar los hallazgos, tenga en cuenta la medida en que los procedimientos previstos se ejecutaron de manera efectiva					
	Describa los propósitos y procedimientos de la evaluación en el resumen y en los informes de evaluación de larga duración					
	De ser posible, involucre a evaluadores independientes para monitorear y evaluar los propósitos y procedimientos de la evaluación					
A4 Fuentes de información defendibles						
	Una vez validado, use la información pertinente recopilada anteriormente					
	Según corresponda, emplee una variedad de fuentes y métodos de recopilación de datos					
	Documentar e informar las fuentes de información					
	Documentar, justificar e informar los medios utilizados para obtener información de cada fuente					
	Incluir instrumentos de recopilación de datos en un apéndice técnico del informe de evaluación					
	Documentar e informar cualquier característica de sesgo en la información obtenida					
A5 Información válida						
	Enfoca la evaluación en preguntas clave					
	Evaluar e informar qué tipo de información adquiere cada procedimiento empleado					

		Escala de Likert:				
		6	5	4	2-3	0-1
	Documentar cómo se calificó, analizó e interpretó la información de cada procedimiento					
	Informe y justifique inferencias individualmente y en combinación					
	Evaluar e informar la amplitud de la información proporcionada por los procedimientos como un conjunto en relación con la información necesaria para responder al conjunto de preguntas de evaluación					
	Establecer categorías significativas de información mediante la identificación de temas regulares y recurrentes en la información recopilada mediante procedimientos de evaluación cualitativa					
A6 Información confiable						
	Identificar y justificar el (los) tipo (s) y el grado de confiabilidad reclamado					
	Como sea posible, elija dispositivos de medición que en el pasado hayan demostrado niveles aceptables de confiabilidad para los usos previstos					
	Al informar la confiabilidad de un instrumento, evalúe e informe los factores que influyeron en la confiabilidad, incluidas las características de los examinados, las condiciones de recopilación de datos y los sesgos del evaluador.					
	Verificar e informar la consistencia de la puntuación, categorización y codificación					
	Capacitar y calibrar anotadores y analistas para producir resultados consistentes					
	Prueba piloto nuevos instrumentos para identificar y controlar las fuentes de error					
A7 Información sistemática						
	Establecer protocolos y mecanismos para el control de calidad de la información de evaluación					
	Verificar entrada de datos					
	Revise y verifique las tablas de datos generadas a partir de la salida de la computadora u otros medios					
	Sistematizar y controlar el almacenamiento de la información de evaluación					
	Controlar estrictamente el acceso a la información de evaluación según los protocolos establecidos					
	Haga que los proveedores de datos verifiquen los datos que enviaron					
A8 Análisis de información cuantitativa						
	Siempre que sea posible, comience por realizar análisis exploratorios preliminares para asegurar la exactitud de los datos y obtener una mayor comprensión de los datos					
	Informar las limitaciones de cada procedimiento analítico, incluida la falta de cumplimiento de las suposiciones					
	Emplear múltiples procedimientos analíticos para verificar la consistencia y la replicabilidad de los hallazgos					
	Examine la variabilidad y las tendencias centrales					
	Identificar y examinar valores atípicos, y verificar su corrección					
	Identificar y analizar interacciones estadísticas					
A9 Análisis de información cualitativa						
	Definir los límites de la información que se utilizará					
	Obtenga un conjunto de categorías que sea suficiente para documentar, iluminar y responder a las preguntas de evaluación					
	Clasifique la información obtenida en las categorías de análisis validadas					
	Verificar la exactitud de los hallazgos obteniendo evidencia confirmatoria de múltiples fuentes, incluidas las partes interesadas					
	Obtenga conclusiones y recomendaciones, y demuestre su significado					
	Informar limitaciones de la información referenciada, análisis e inferencias					



		6	5	4	2-3	0-1
A10 Conclusiones justificadas						
	Limite las conclusiones a los períodos de tiempo, contextos, propósitos, preguntas y actividades aplicables.					
	Informe conclusiones alternativas plausibles y explique por qué otras conclusiones rivales fueron rechazadas					
	Cite la información que respalda cada conclusión					
	Identificar e informar los efectos secundarios del programa					
	Advierta contra las malas interpretaciones comunes					
	Siempre que sea factible y apropiado, obtenga y aborde los resultados de una revisión preliminar del borrador del informe de evaluación.					
A11 Informes imparciales						
	Involucrar al cliente para determinar los pasos para garantizar informes justos e imparciales					
	Informes de salvaguarda de distorsiones deliberadas o inadvertidas					
	Cuando sea apropiado y factible, informe las perspectivas de todos los grupos de interesados y, especialmente, puntos de vista opuestos sobre el significado de los hallazgos					
	Cuando sea apropiado y factible, agregue un nuevo evaluador imparcial al final de la evaluación para ayudar a compensar cualquier sesgo que los evaluadores originales puedan haber desarrollado debido a sus juicios y recomendaciones previos.					
	Describe los pasos tomados para controlar el sesgo					
	Participe en presentaciones públicas de los hallazgos para ayudar a protegerse y corregir las distorsiones de otras partes interesadas					
A12 Metaevaluación						
	Presupuestar de manera adecuada y suficiente para realizar una metaevaluación interna y, de ser posible, una metaevaluación externa					
	Designar o definir los estándares que los evaluadores utilizaron para guiar y evaluar su evaluación					
	Registre la gama completa de información necesaria para juzgar la evaluación contra los estándares empleados					
	Como sea posible y apropiado, contrate una metaevaluación independiente					
	Evaluar todos los aspectos importantes de la evaluación, incluida la instrumentación, la recopilación de datos, el manejo de datos, la codificación, el análisis, la síntesis y la elaboración de informes.					
	Obtenga e informe las metaevaluaciones formativas y sumativas para las audiencias de derecho a saber					

Fuente: (Stufflebeam M. , 1999)

3.4 Normatividad

En principio, el Artículo 4° constitucional menciona el derecho de toda persona a la protección y desarrollo de su persona de manera integral; aunado a esto el Artículo 25 ratifica que el Estado debe garantizar que, mediante la competitividad, y el fomento del crecimiento económico y el empleo, distribuirá el ingreso y la riqueza para permitir a los individuos, grupos y clases sociales desarrollen el pleno ejercicio de su libertad y dignidad. (DOF, 2017), por lo que es menester del Estado apartar a su población de la situación de pobreza en que esta se encuentra.

Por otra parte, de manera sexenal el Banco Mundial, **BM**; elabora y proporciona al entrante presidente un diagnóstico y recomendaciones de políticas para sectores que contribuyen al desarrollo del país, una de las acciones que recomienda realizar es reducir la pobreza a través del desarrollo del capital humano, considerado como la base de la pirámide de desarrollo, por lo que propone proteger a los grupos vulnerables y proporcionarles insumos básicos para aumentar su productividad, lo cual conlleva a que la creación de los programas enfocados a reducir o erradicar la pobreza para su mejora y real efecto de resarcirla estos deben evaluarse, por lo que, el Estado crea también las reglas para que se mida y evalué la pobreza.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, **LOAPF**; establece que la Secretaría de Desarrollo Social SEDESOL se encargará de fortalecer el desarrollo y la cohesión social en el país mediante la instrumentación, coordinación y seguimiento respecto al combate efectivo de la pobreza, así como formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para su combate efectivo (DOF, 2018), **PROSPERA** está, por tanto, a cargo de esta Secretaría de acuerdo con la LOAPF.



En principio, las instancias encargadas de la evaluación tenían su fundamento en dos leyes, la Ley General de Desarrollo Social, **LGDS**, y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, **LFPRH**.

La LGDS es promulgada en 2004 y tiene por objeto garantizar los derechos sociales, así como establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social (DOF, 2016) por lo que, en 2005 crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social **CONEVAL**, con el propósito de normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas -por ende la evaluación de PROSPERA-; establecer los lineamientos para la implementación de un Sistema de Evaluación y Monitoreo basado en resultados; y verificar el cumplimiento de la normatividad en materia de las evaluaciones externas o internas que se realicen sobre la política o los programas de desarrollo social. (ASF, 2016, pág. 135), dichas evaluaciones las puede realizar **CONEVAL** directamente o realizarlas a través de uno o varios organismos independientes al programa, debiendo revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, sus metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente, debiendo realizar las evaluaciones anualmente (DOF, 2016). **Los organismos evaluadores pueden ser instituciones de educación superior, de investigación científica u organizaciones no lucrativas**, entre otros. Por lo que **CONEVAL**, en particular, debe cumplir con los siguientes objetivos:

- Proveer información válida y confiable que apoye el análisis de la política de desarrollo social y la mejora continua de los programas, y que contribuya a que las autoridades articulen políticas públicas que brinden resultados, y

- Contribuir a la transparencia y a la rendición de cuentas al informar a la ciudadanía, quien aporta los recursos para la ejecución de la política social, sobre los resultados de las diferentes acciones de política social.

La segunda ley, LFPRH, emitida en 2006 plasmó el Sistema de Evaluación de Desempeño, **SED**; basado en indicadores estratégicos y de gestión que permiten conocer el impacto económico y social de los programas de gobierno para que, a partir de los resultados, se tomen las decisiones en materia de presupuesto.

Derivado de lo anterior, se contaba con tres instituciones encargadas de la evaluación: la SHCP, la SFP y el CONEVAL, se decide en 2007, mediante el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación PEF que el CONEVAL, en coordinación con la SHCP y la SFP emitirían los Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas Federales de la Administración Pública Federal (en adelante lineamientos de evaluación).

Los lineamientos de evaluación estipulan que las instancias (CONEVAL, la SHCP y la SFP) elaboren el Programa Anual de Evaluación, **PAE**; que determinen los requisitos mínimos de elegibilidad de evaluadores externos²⁶, institucionalicen la necesidad de llevar un seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivado de las evaluaciones realizadas a Programas Federales (mediante hallazgos en evaluaciones previas), elaboraren un sistemas de monitoreo, establezcan cómo y con qué criterios deben elaborarse los objetivos estratégicos y los indicadores de resultados

²⁶ De acuerdo con los lineamientos de evaluación, Capítulo III, Trigésimo segundo: Los requisitos mínimos que las dependencias y entidades deberán solicitar a los evaluadores externos interesados en realizar las evaluaciones son los siguientes: 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 curricula 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. Trigésimo tercero: Los procedimientos de contratación se sujetarán a las disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Su Reglamento y demás disposiciones aplicables. (DOF, 2007)



a nivel dependencia y a nivel programa para la evaluación basados en la Metodología de Marco Lógico.

Así mismo precisarán los elementos que conformarán el Sistema de Monitoreo y Evaluación, que a su vez buscan que las acciones, políticas y programas y políticas de desarrollo social que se orienten hacia el logro de resultados y garanticen la rendición de cuentas y transparencia, este sistema propone brindar información con el objetivo de mejorar los programas y la toma de decisiones a nivel funcionarios y directores, mayor aprendizaje institucional y fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas. En el Sistema hay cuatro pilares de intervención, a saber,

1. Medición de la pobreza;
2. Elementos de Planeación;
3. Evaluación; y
4. Seguimiento y uso de hallazgos y recomendaciones de las evaluaciones.

La evaluación de los programas sociales de acuerdo con CONEVAL, en particular de PROSPERA se verá en el siguiente apartado.

3.5 Teoría y metodología de evaluación de programas sociales

La evaluación de los programas sociales en Latinoamérica se vislumbra desde los años 80's del siglo pasado, pero en nuestro país surge con mayor intensidad desde 1997 con PROGRESA en busca de su prevalencia, además, como menciona Cardozo Brum (2009) surge de una necesidad de los Gobiernos de aumentar la eficiencia y transparencia de los recursos disponibles, tal que esto les permita dirigir y ajustar políticas y programas, siendo la evaluación y la metaevaluación el medio

para mejorar la asignación de los recursos públicos y contribuir a revertir los niveles de pobreza, es un medio, también, de rendición de cuentas del gobierno ante los ciudadanos.

La evaluación, por tanto, encauza la mejoría y eficiencia de los programas, para lo cual, la metodología a implementar debe conllevar, como indica Sapag Chain & Sapag Chain (1989) la búsqueda de proposiciones coherentes destinadas a resolver las necesidades de la persona humana en todos sus alcances: alimentación, salud, educación, vivienda, religión, defensa, policía, cultura, recreación; para evaluar la intervención social se busca recopilar, crear y analizar en forma sistemática un conjunto de antecedentes económicos que permitan juzgar cualitativa y cuantitativamente las ventajas y desventajas de asignar recursos a una determinada iniciativa.

Existen diversos métodos para la evaluación, métodos como costo-beneficio o costo-efectividad son aptas para la evaluación ex-ante, sin embargo, el primero es más adecuado para analizar proyectos económicos y el segundo para la evaluación de proyectos sociales (Cohen & Franco, 1988, pág. 109). Para la evaluación ex-post la metodología funciona un tanto diferente, pueden aplicarse modelos experimentales o cuasiexperimentales, considerando dos momentos (antes y después) y requiere controlar los efectos no atribuibles al proyecto establece en qué medida el proyecto logra mejorar la situación, la magnitud de los cambios, en evaluaciones ya concluidas, dichas evaluaciones de tipo cualitativo tienen que ver con el uso futuro de la experiencia realizada, en este caso se utilizará un método cualitativo, la lista de verificación para programas sociales de Stufflebeam, sin embargo, antes de ellos se mostrará a continuación, la metodología con la que CONEVAL evalúa los programas sociales, orientada a PROSPERA.



3.5.1 La evaluación del CONEVAL²⁷

El proceso de evaluación que lleva a cabo CONEVAL (s.f.), se desarrolla a partir de cinco pilares, de donde surgen los tipos de evaluación:

1. Mejorar la planeación nacional, haciendo énfasis en el nexo entre el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales y los programas presupuestales, mediante la elaboración de Matrices de Indicadores para Resultados MIR²⁸.
2. Creación del Sistema de Evaluación del Desempeño SED, que es el conjunto de elementos de información que permiten valorar y mejorar de manera continua el desempeño de las políticas y de los programas presupuestarios, así como para determinar el impacto que los recursos públicos tienen sobre el bienestar de la población.
3. La definición de instrumentos de evaluación de los programas y de las políticas con el propósito de identificar las áreas de mejora y los avances en su implementación, mediante el uso de metodologías sustentadas en el conocimiento científico, con la finalidad de determinar los programas sociales sujetos a evaluación, así como los tipos de evaluación y su cronograma de ejecución, y tomando en cuenta las sugerencias de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, el CONEVAL, en conjunto con las SHCP, y de la SFP, emite cada año el Programa Anual de Evaluación PAE. De esta forma, el CONEVAL contribuye con la generación de información de cada uno de los programas sociales. Para conocer el desempeño integral de los programas es necesario analizar los resultados del conjunto de evaluaciones, pues cada evaluación tiene un objetivo específico. Sólo se alcanza un diagnóstico general adecuado gracias a la complementariedad de todas ellas. Los tipos de evaluación que el CONEVAL ha definido para programas y políticas sociales se describen a continuación:

- a. *Evaluación de Diseño*, es aquella que permite evaluar la consistencia y lógica interna de los programas presupuestales, está dirigido a los programas de nueva creación, a realizarse en su primer año de implementación, la información generada por esta evaluación permite la toma de decisiones para mejorar la lógica interna del programa, i.e. saber si su esquema actual contribuye a la solución del problema para el cual fue creado. (CONEVAL, s.f.; CONEVAL, s.f.)

²⁷ Tomado de *La política de evaluación en México: 10 años del CONEVAL*. (CONEVAL, 2015), y de *Sistema de Evaluación de Desempeño* (ASF, 2016)

²⁸ La MIR es la herramienta que busca mejorar el diseño de los programas federales, contar con mejores indicadores estratégicos y de gestión, así como tener un nexo más claro con los programas sectoriales y el Plan Nacional de Desarrollo. Es a partir de 2007 que CONEVAL junto con la SHCP utiliza este instrumento en los programas sociales. (CONEVAL, s.f.)

- b. *Evaluación de Consistencia y Resultados*, da la posibilidad de tener un diagnóstico sobre la capacidad institucional, organizacional y de gestión de los programas para alcanzar resultados; puede efectuarse a partir de los dos años de la creación del programa, y debe contener seis temas²⁹: diseño, planeación estratégica, operación, cobertura y focalización, percepción de beneficiarios y resultados. (CONEVAL, s.f.; CONEVAL, s.f.)
- c. *Evaluación de Impacto*, mide mediante el uso de metodologías rigurosas los efectos netos del programa sobre la población que atiende. Su principal reto es determinar qué habría pasado con los beneficiarios si el programa no hubiera existido. Este instrumento contribuye a la toma de decisiones y a la rendición de cuentas, demanda mayor tiempo y costo por lo que no está definida una periodicidad en su aplicación, sino que responde a las necesidades de cada programa y derivado de requisitos previos para su elaboración debe realizarse previamente un análisis de factibilidad y enviarse al Consejo. (CONEVAL, s.f.; CONEVAL, s.f.)
- d. *Evaluaciones Complementarias* son aquellas que los propios programas y dependencias realizan para profundizar sobre aspectos relevantes de su desempeño, su aplicación es opcional de acuerdo con las necesidades de las dependencias y entidades. (CONEVAL, s.f.; CONEVAL, s.f.)
- e. *Evaluación de Indicadores* revisa mediante trabajo de campo la pertinencia y el alcance de los indicadores de un programa para el logro de sus resultados.
- f. *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 su gestión. Se detectan las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas del marco normativo, estructura y funcionamiento, aportando elementos para determinar estrategias que incrementan la efectividad operativa y enriquezcan el diseño de los programas. Este tipo de evaluación es de utilidad para fortalecer y mejorar la implementación de los programas. (CONEVAL, s.f.; CONEVAL, s.f.)
- g. *Evaluaciones Estratégicas* son una valoración de las políticas y estrategias de desarrollo social, tomando en cuenta diversos programas y acciones dirigidos a un objetivo común, así como, la respuesta gubernamental para atender la problemática pública. Aportan

²⁹ *Diseño*: Analizar la lógica y congruencia en el diseño del programa, su vinculación con la planeación sectorial y nacional, la consistencia entre el diseño y la normatividad aplicable, así como las posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales. *Planeación estratégica*: Identificar si el programa cuenta con instrumentos de planeación y orientación hacia resultados. *Operación*: Analizar los principales procesos establecidos en las Reglas de Operación del Programa o en la normatividad aplicable; así como los sistemas de información con los que cuenta el programa y sus mecanismos de rendición de cuentas. *Cobertura y focalización*: Examinar si el programa ha definido una estrategia de cobertura de mediano y de largo plazo y los avances presentados en el ejercicio fiscal evaluado. *Percepción de beneficiarios*: Identificar si el programa cuenta con instrumentos que le permitan recabar información para medir el grado de satisfacción de los beneficiarios del programa y sus resultados. *Resultados*: Examinar los resultados del programa respecto a la atención del problema para el que fue creado. (CONEVAL, s.f.)



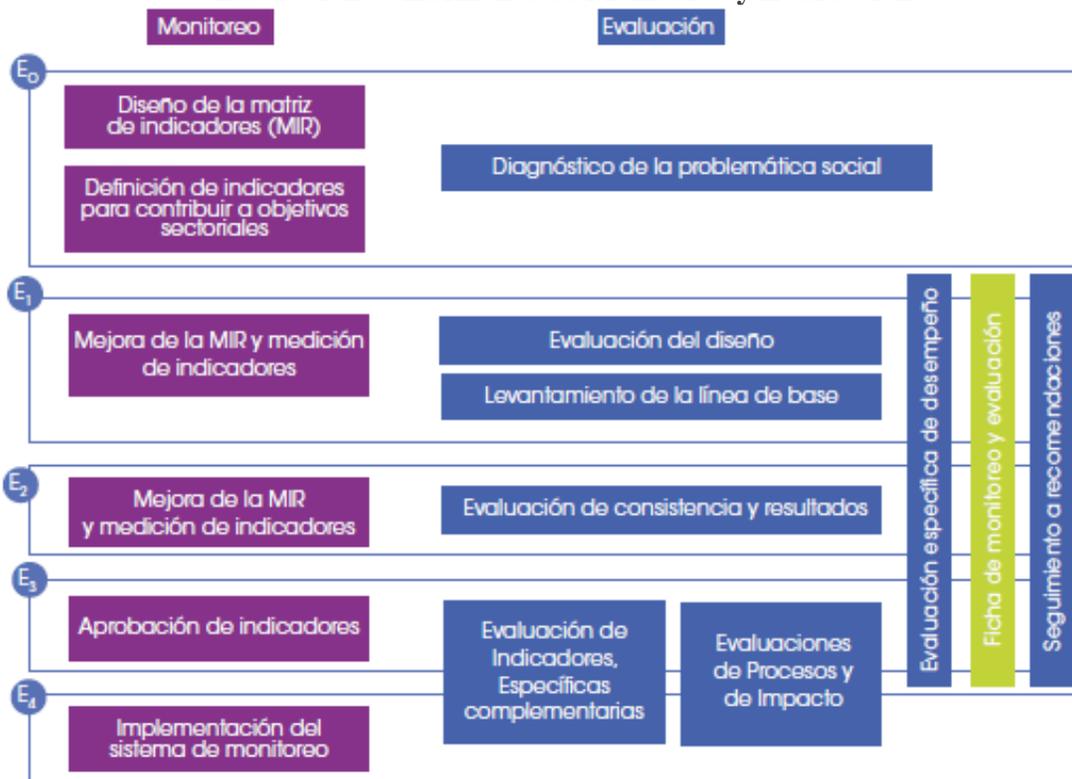
información para el diseño de políticas públicas, por lo que sus principales usuarios son los tomadores de decisiones a nivel gerencial. (CONEVAL, s.f.; CONEVAL, s.f.)

- h. *Evaluaciones Específicas de Desempeño* son una síntesis de la información que las dependencias integran en el SED de la SHCP. El formato conciso permite que se pueda tener fácil acceso a la información sobre los programas, sobre su cumplimiento de los objetivos y metas programadas mediante el análisis de indicadores de resultados, de servicios y de gestión. La calidad de estas evaluaciones dependerá en gran medida de la información que cada dependencia integre en el SED. La evaluación reporta datos de un ejercicio fiscal mediante un informe y un reporte ejecutivo que integran los siguientes temas generales³⁰: Resultados, Productos, Presupuesto, Cobertura, Seguimiento de aspectos susceptibles de mejora. (CONEVAL, s.f.; CONEVAL, s.f.)
 - i. Además de los informes de evaluación, en las páginas electrónicas del CONEVAL y de las dependencias se encuentra la opinión que los programas tienen de sus evaluaciones externas. Esta posición institucional permite que se conozca públicamente no sólo el punto de vista del evaluador externo, sino también del programa, lo cual refleja el carácter participativo en el que se han desarrollado las evaluaciones externas.
4. El seguimiento a recomendaciones de evaluaciones externas tiene como propósito hacer efectivo el uso de los hallazgos de las evaluaciones en la mejora de los programas y políticas. Mediante este mecanismo las dependencias se han comprometido a llevar a cabo acciones concretas para mejorar sus programas. Lo anterior es un paso fundamental para que las evaluaciones se conviertan en factor de cambio de la Política Pública.
 5. El conjunto de las evaluaciones de programas sociales a su vez se incorpora al Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que relaciona estos resultados individuales con estudios generales sobre los logros y retos de la política social y con la medición de la pobreza, para ofrecer una visión sintética del desarrollo social del país. Un sistema de evaluación veraz para la toma de decisiones es una tarea que se construye día a día y en la que participan diversos actores.

Los tipos de evaluación descritos anteriormente y el horizonte de monitoreo y evaluación se muestran en la Ilustración 9:

³⁰ *Resultados*: Avance en la atención del problema o necesidad para el que fue creado el programa. *Productos*: Avance en la entrega de bienes y servicios a la población beneficiaria y el ejercicio del presupuesto. *Presupuesto*: Cambios en los recursos ejercidos por el programa en el ejercicio fiscal evaluado y anteriores. *Cobertura*: Definición y cuantificación de la Población Potencial, Objetivo y Atendida, así como la localización geográfica de la Población Atendida. *Seguimiento de aspectos susceptibles de mejora*: Avance en los compromisos de mejora que definen los programas a partir de las evaluaciones. (CONEVAL, s.f.)

Ilustración 9. Horizonte de Monitoreo y Evaluación



Nota: La etapa 0 corresponde al periodo en el que se diseña la estrategia o programa. A partir de la etapa 1 corresponde al año de operación del programa.

Fuente: Elaboración del CONEVAL. (CONEVAL, 2015)

Aunado a estas evaluaciones mencionadas, está la Ficha de Monitoreo y la Ficha de Monitoreo y Evaluación, en la cual se sintetiza de manera estructurada y homogénea la información clave de los programas y acciones de desarrollo social del gobierno federal, contiene datos y análisis sobre los resultados, la cobertura y la vinculación de los programas y acciones con el sector al que pertenecen, con la finalidad de mostrar el avance en la atención de la problemática social que atienden en un año fiscal, así como a contribuir a la toma de decisiones y mejora de los programas y acciones. Es coordinada por el CONEVAL y elaborada internamente por las unidades de evaluación, en este caso por PROSPERA, con información pública (CONEVAL, s.f.).

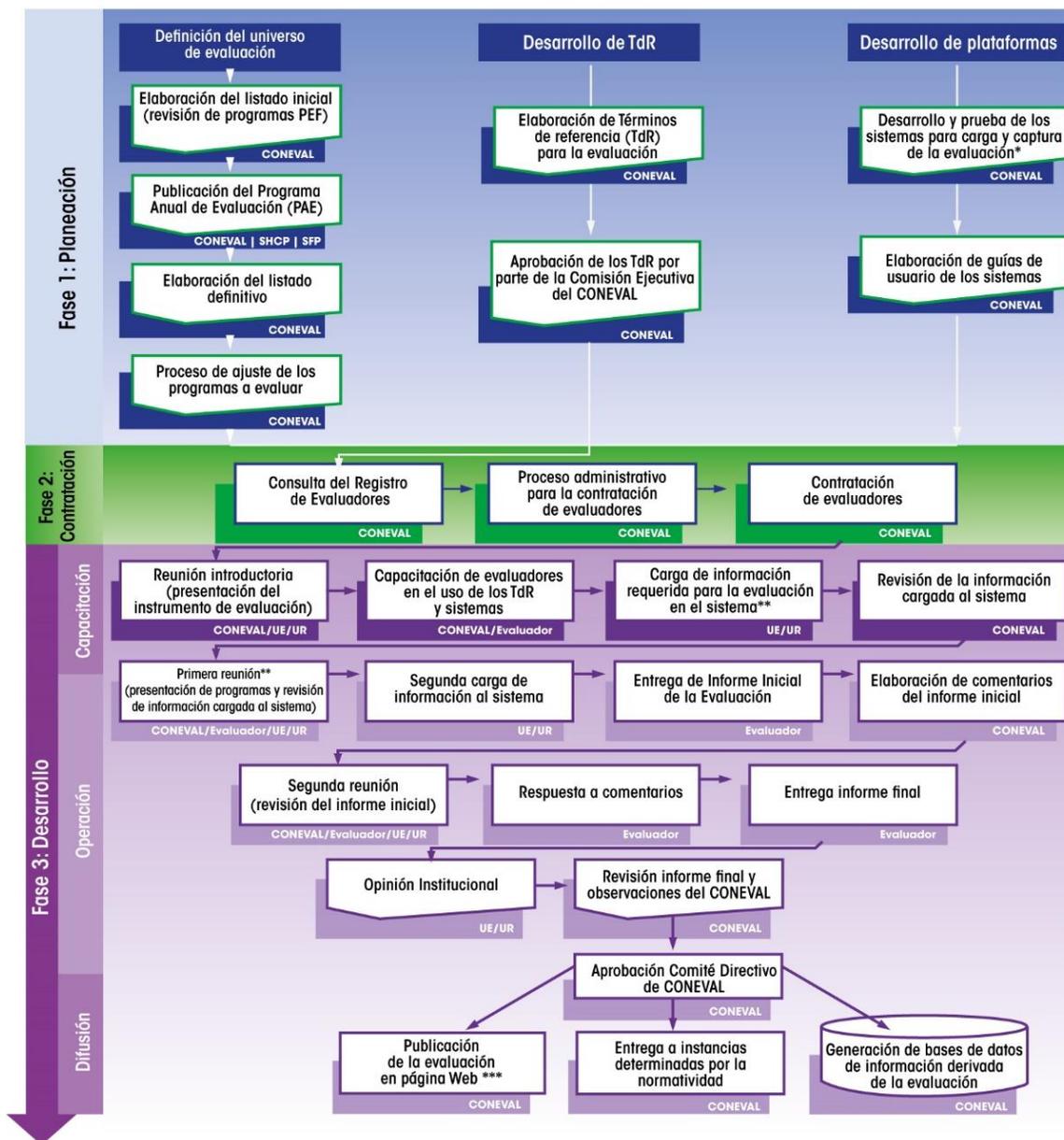


Las evaluaciones con procesos homogéneos son las que cuentan con una metodología específica, es decir, cuentan con un Modelo de Términos de Referencia (**TDR**) desarrollado por el CONEVAL que puede ser aplicado a los programas y acciones de desarrollo social. Para explicar cuál es el proceso general que se sigue al realizar estas evaluaciones, en la Ilustración 10 se observa un flujograma que sintetiza la metodología que el Consejo sigue para realizar las evaluaciones: la planeación, la contratación y el propio desarrollo de la evaluación, aunque este procedimiento puede variar dependiendo del tipo de evaluación.

Por otro lado, las evaluaciones que carecen de una metodología o un modelo específico de TDR no tienen un proceso homogéneo debido a que estos se definen a partir de las características particulares de cada evaluación, conforme al programa, conjunto de programas o políticas que se pretende evaluar. Este es el caso de las Evaluaciones Complementarias, Específicas y Estratégicas.

Ilustración 10. Proceso homogéneo para la realización de evaluaciones de Programas y Acciones de Desarrollo Social

ESQUEMA INTEGRAL DE EVALUACIÓN



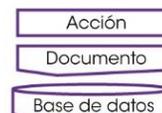
Notas:

- * El proceso se realiza durante toda la fase de planeación.
- ** El número de reuniones y cargas de información depende del tipo de evaluación.
- *** Los informes y la opinión institucional.

Siglas:

- SFP Secretaría de la Función Pública.
- SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- UE Unidad de Evaluación de la dependencia o entidad.
- UR Unidad Responsable del Programa o Acción.

Simbología



Fuente: Elaboración del CONEVAL



En la primera fase se identifica a los coordinadores de la evaluación -la SHCP, la SFP y el CONEVAL-, se seleccionan el universo de evaluación, se elaboran los TDR (instrumentos de evaluación), y se desarrollan los sistemas para la realización de la evaluación.

En la segunda fase se realizan los procesos administrativos de cada entidad y dependencia para la contratación de los organismos evaluadores.

La tercera fase consiste en el desarrollo de la evaluación, que comienza con una capacitación por parte del CONEVAL a las Unidades Responsables de los Programas o acciones, a las Unidades de Evaluación y a los organismos evaluadores en el uso de los instrumentos de evaluación y en los sistemas. Seguido de la operación de la evaluación, elaborada con base en la información proporcionada por las Unidades Responsables, los organismos evaluadores, siempre en constante retroalimentación con las Unidades Responsables, las Unidades de Evaluación y el CONEVAL. Finalmente, se difunde la evaluación en las páginas de internet y se envía a las instancias correspondientes.

Los PAE han cambiado la flexibilidad de la evaluación anual a multianual y la toma de evaluaciones externas para las evaluaciones del CONEVAL, por lo que hay variaciones en cada evaluación, así como en que se toma la misma evaluación del Programa para evaluaciones posteriores.

Para elegir al evaluador externo, en los lineamientos de evaluación se determinan los requisitos mínimos a considerar para elegirlo.

Capítulo

4 Metaevaluación del Programa de Inclusión Social PROSPERA

La evaluación en el proceso de las políticas públicas constituye un avance importante; sin embargo, no puede quedar reducido sólo a criterios económicos, políticos y aún éticos; debe introducirse el criterio de su credibilidad.

María del Carmen Pardo, octubre 2003

La presente metaevaluación se realiza con el propósito de reflexionar sobre la aplicación de las Políticas Públicas en el futuro, así como, de proponer mejoras al proceso de evaluación. Siendo la evaluación del Programa necesaria para contar con información que permita documentar los efectos de la misma, así como, a través de la evaluación se permite generar información que mejora el diseño y procesos. (DOF, 2017)



4.1 Las evaluaciones del Programa de Inclusión Social PROSPERA

Los proyectos nacen, se evalúan y posteriormente se realizan sólo en la medida en que ellos respondan a una necesidad humana.

(Sapag Chain & Sapag Chain, 1989)

El CONEVAL ha coordinado 4 tipos de evaluación para PROSPERA, además, al haber cambiado de denominación, un diagnóstico, a excepción del último mencionado, las evaluaciones cuentan con un modelo de Términos de Referencia³¹, son llenadas por el evaluador y son coordinadas y revisadas por el CONEVAL previo a su publicación en internet (véase Tabla 16).

Tabla 16. Evaluaciones de PROSPERA

Año	Tipo de evaluación
2014	Específica ³²
2014-2015	Específica de Desempeño
2015-2016	Específica
2016	Diseño
2016-2017	Específica
2017-2018	Consistencia y Resultados
2017-2018	Específica

Fuente: Tomado de Evaluación de la Política Social (CONEVAL, s.f.).

Para las evaluaciones del Programa se utilizan evaluaciones externas³³ como fuentes de información de varias instancias, que van desde Reglas de Operación, **RO**; Matrices de Indicadores para Resultados, **MIR**; Fichas Técnicas, Evaluaciones Específicas de Desempeño, **EED**; Informes varios, toda esta información brindada por el Consejo al Evaluador.

³¹ Los términos de Referencia se encuentran en: Evaluación de Diseño:

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluaciones_Diseño.aspx; Evaluación de Consistencia y Resultados:

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_consistencia_resultados.aspx; Evaluación Específica de Desempeño:

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_especifica_desempeno.aspx.

³² Las evaluaciones específicas son aquellas que se realizan con trabajo de gabinete y/o de campo. No están comprendidas dentro de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública. (CONEVAL, s.f.)

³³ Evaluación externa: Evaluación realizada por personas físicas o morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar; que cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad, transparencia y los demás establecidos en las disposiciones aplicables. (CONEVAL, s.f.)

4.2 Aplicación de la metodología de metaevaluación

Para llevar a cabo la metaevaluación en principio se elaboró una caja negra³⁴ del programa PROSPERA (Ilustración 12) con base en la metodología de sistemas suaves, en el CATWOE (Tabla 1) del sistema, se muestran las entradas al sistema, es decir las evaluaciones del Programa publicadas por el CONEVAL.

Se realiza un análisis más detallado del sistema de objeto, y con fundamento la historia del Programa, se elabora el proceso de evaluación propuesto por el Dr. Sánchez Guerrero (Ilustración 8) para valorar el sistema bajo dicho esquema.

4.2.1 Evaluación ex–post del Programa de Inclusión Social PROSPERA

La metaevaluación se realizará tomando las evaluaciones publicadas en la página del CONEVAL referentes al PROSPERA, programa que inicia el 05 de septiembre de 2014, y durante el sexenio del expresidente Enrique Peña Nieto:

4.2.1.1 Preparación del proceso

a. Diseño de lineamientos generales

Se consideraron las evaluaciones publicadas por CONEVAL, mostradas en la Tabla 16, considerando su planeación, diseño, levantamiento de datos, procesamiento, análisis, resultados y presentación.

³⁴ La caja negra es una entidad que recibe ciertos insumos y los transforma en un producto, empleado diagramas de bloque. (Fuentes Zenón, 1990, pág. 27)



b. Formulación de fines y políticas

La metaevaluación realizada al programa PROSPERA busca mejorar ejercicios futuros de evaluación, así como coadyuvar su desarrollo.

Objetivos:

- Identificar la problemática que se presenta en las evaluaciones del PROSPERA.
- Realizar una propuesta para evitar, -en lo que sea posible-, los problemas identificados en las evaluaciones efectuadas al PROSPERA.

c. Identificación de los facilitadores y de los participantes para integrar consejos

De las evaluaciones emitidas por el Consejo se identificó a las instituciones que elaboraron las evaluaciones con la finalidad de ponerse en contacto con ellos y así buscar su participación en el presente proyecto, listadas en la Tabla 17:

Tabla 17. Instancias evaluadoras del PROSPERA

Año	Tipo de evaluación	Instancia evaluadora
2014	Específica ³⁵	•INSP
2014-2015	Específica de Desempeño	•INSP
2015-2016	Específica	•DGEMPS -SEDESOL-
2016	Diseño	• Althria Consulting Group S.A. de C.V.
2016-2017	Específica	•DGEMPS -SEDESOL-
2017-2018	Consistencia y Resultados	• CIDE
2017-2018	Específica	•DGEMPS - SEDESOL

Fuente: Elaboración propia con base en Evaluación de la Política Social (CONEVAL, s.f.).

Las evaluaciones realizadas en 2014 y 2014-2015 fueron elaboradas por la misma instancia, i.e. el Instituto Nacional de Salud Pública, INSP; pudiera parecer que son evaluaciones diferentes, sin

³⁵ Las evaluaciones específicas son aquellas que se realizan con trabajo de gabinete y/o de campo. No están comprendidas dentro de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública. (CONEVAL, s.f.)

embargo, no lo es, son evaluaciones complementarias, la de 2014, es parte de hecho de la evaluación de 2014-2015.

Cabe mencionar que, la Secretaría de Desarrollo Social, **SEDESOL**; mediante la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales, **DGEMPS**; ha llevado a cabo tres evaluaciones específicas.

d. Promoción del proceso

Una vez identificadas las evaluaciones realizadas por parte del CONEVAL se contactó a Funcionarios Públicos de las Dependencias evaluadoras mencionados en la Tabla 17, es decir, al INSP, ALTHRIA, DGEMPS y el CIDE, con la finalidad de solicitar su apoyo para el estudio actual.

En principio, se eligió como método de investigación la encuesta, misma que los evaluadores debían contestar por cada evaluación realizada al Programa con la finalidad de ahondar en todo aquello que pudiera mejorar en evaluaciones futuras; sin embargo, derivado de las cargas laborales de los evaluadores fue complicado aplicar este método de investigación, por lo que, a sugerencia de un evaluador se optó por la entrevista como método de investigación, la aplicación de esta técnica se aprovechó en cuanto al conocimiento de los evaluadores tienen sobre el PROSPERA, pues algunos están al tanto del mismo, desde que éste dio sus inicios con PROGRESA, una desventaja fue el poder ahondar de manera particular en cada evaluación, al ser preguntas generales además de disponer de poco tiempo en cada entrevista.

La entrevista (véase Anexo 1) tomó como base los estándares de evaluación del Joint Committee y la lista de verificación para realizar metaevaluaciones de programas elaborada por Stufflebeam en 1999, se divide en cinco componentes: coordinación, diseño y obtención, procesamiento y análisis, presentación y propósito de las evaluaciones.



El muestreo estadístico para aplicar la técnica de investigación tiene como universo, el total de Servidores Públicos que llevaron a cabo las evaluaciones, 20 funcionarios en total; sin embargo, el tamaño de muestra para proporciones con un grado de confiabilidad de 80.0%, arroja una muestra de 18 evaluadores, al sondear se encontró que, algunos de ellos ya no se encuentran laborando en las instancias donde llevaron a cabo la evaluación, algunos otros, incluso, no hay modo de contactarlos, lo que recae en un muestreo accidental de 7 personas.

Las personas entrevistadas mantienen la credibilidad del estudio al estar directamente relacionados con el programa PROSPERA en varias etapas y procesos de la evaluación.

4.2.1.2 Valoración del Programa

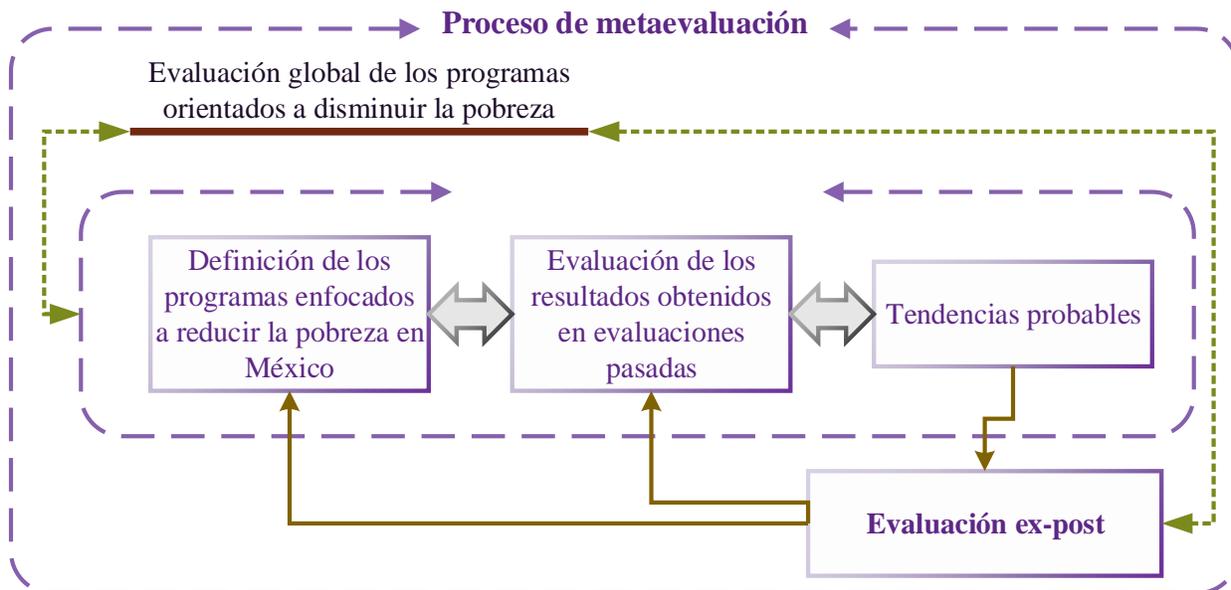
e. Integración de los consejos

Se invitó a participar en la entrevista a los Servidores Públicos evaluadores del PROSPERA de manera individual, por privacidad de los entrevistados no se revelará su identidad ni se indicará a qué instancia pertenecen.

f. Definición del programa y su contexto

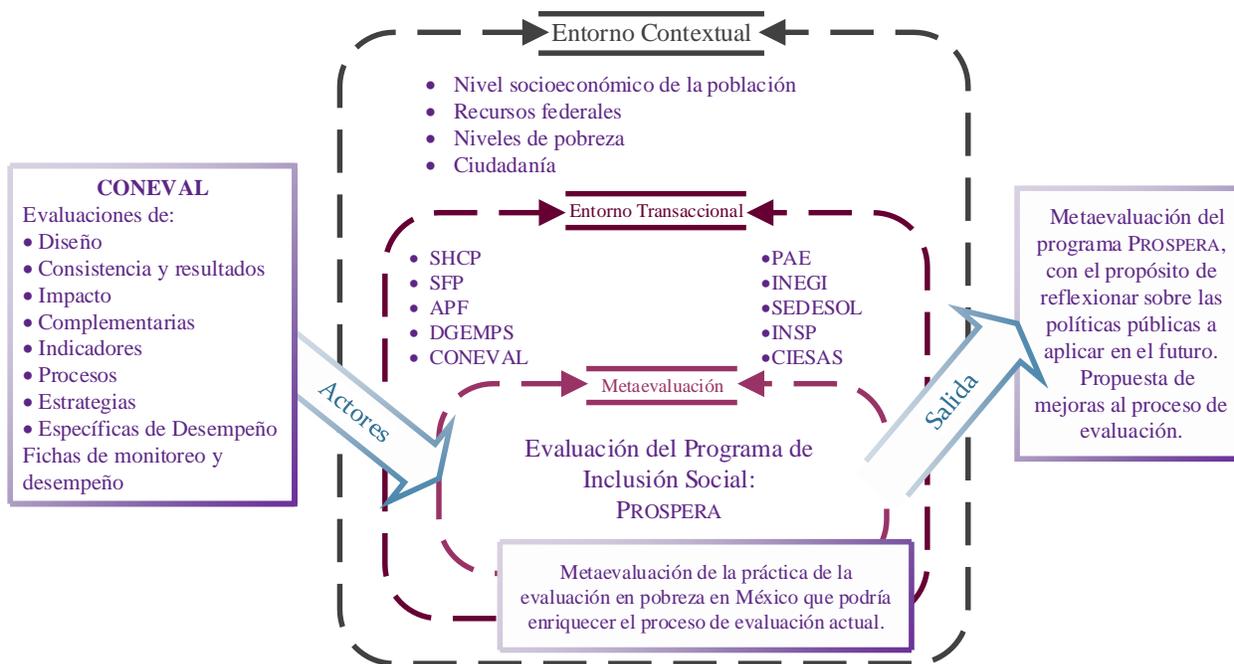
Se elaboró un modelo a emplear, a grandes rasgos la metaevaluación de programas sociales enfocados a reducir la pobreza: el caso de PROSPERA, mostrado en la Ilustración 11:

Ilustración 11. Proceso de metaevaluación de programas sociales enfocados a reducir la pobreza: El caso PROSPERA



Sin embargo, es muy amplio y escueto, por lo que, con apoyo de la metodología de sistemas suaves, y con apoyo del CATWOE (Tabla 1), se muestra la caja negra, desarrollada como instrumento para realizar la metaevaluación del PROSPERA, véase Ilustración 12:

Ilustración 12. Caja Negra del sistema a analizar



Fuente: Elaboración propia.



g. Diseño de criterios y formas de valoración

Para evaluar el Programa, se consideraron cinco aspectos:

1. **Coordinación:** Método que se llevó a cabo para la dirección y orientación de la evaluación de los Programas Sociales enfocados a reducir la Pobreza.
2. **Diseño y Obtención:** El proceso por el cual se modela la evaluación y la manera en que se sustrajeron los datos para su evaluación.
3. **Procesamiento y Análisis:** Método por el cual se realizó el análisis de los datos y estudio de los mismos.
4. **Presentación:** Difusión de los resultados obtenidos.
5. **Propósito:** El uso que se le dio a la información resultante de la evaluación y el cumplimiento de los objetivos.

Los criterios para evaluar la metaevaluación de acuerdo con los estándares de evaluación del Joint Committee son: utilidad, factibilidad, propiedad, precisión y responsabilidad de la evaluación, de los cuales:

Estándares de Utilidad (U)

Las normas de utilidad nos permitirán identificar si las evaluaciones efectuadas al programa PROSPERA fueron útiles a los evaluadores y coordinadores.

Estándares de Factibilidad (F)

Los factores de Factibilidad buscan verificar la eficacia y eficiencia de las evaluaciones que se realizaron al programa.

Estándares de Propiedad (P)

Sirven para conocer si las evaluaciones realizadas a PROSPERA se efectuaron de manera correcta, con legalidad y ética.

Estándares de Precisión (A)

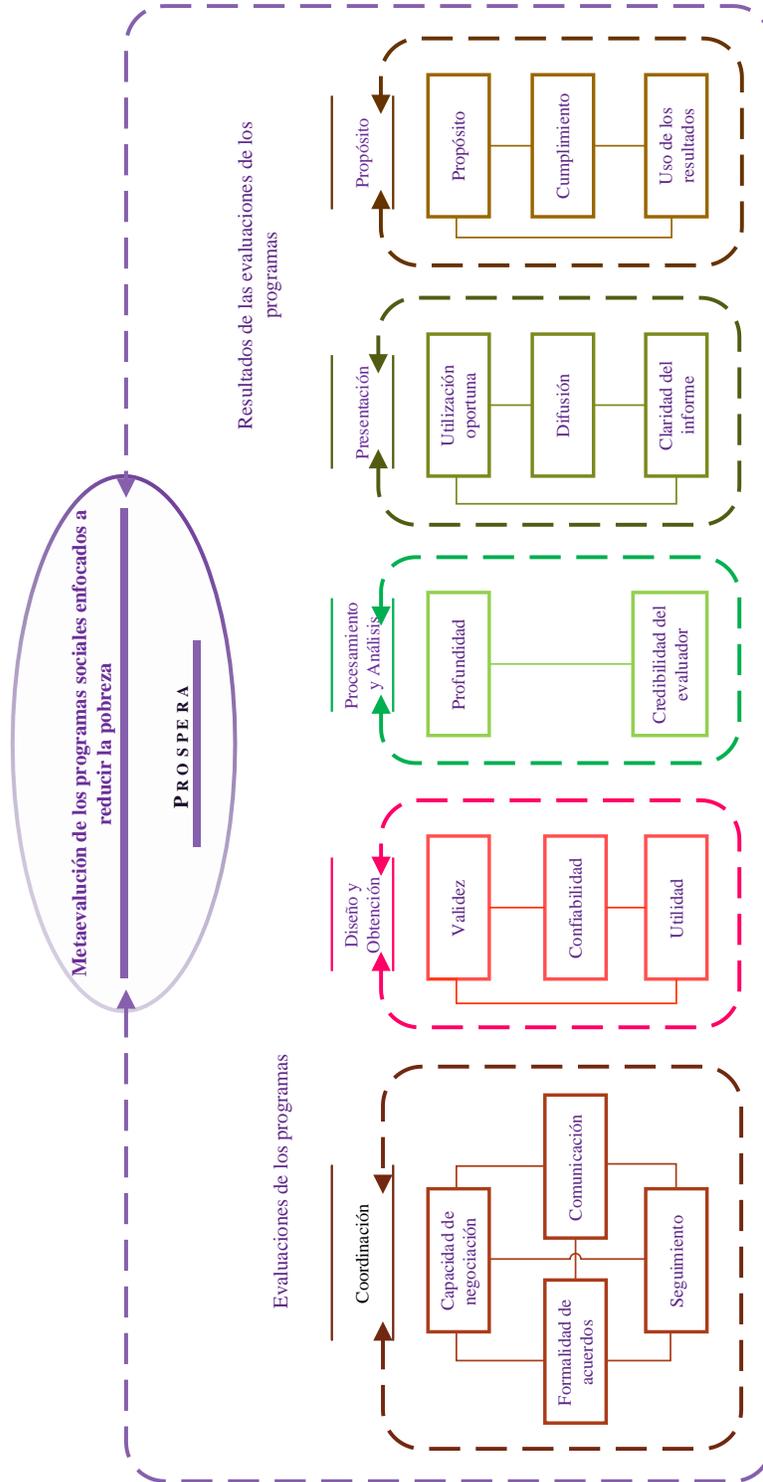
Estos criterios buscan aumentar la confiabilidad y veracidad de las evaluaciones del PROSPERA.

Estándares de Responsabilidad de la Evaluación (E)

Los criterios mencionados buscan que las evaluaciones efectuadas al programa hayan sido documentadas de manera adecuada, además de que tengan una perspectiva de metaevaluación que favorezca, a posteriori, la rendición de cuentas.

Visto de manera esquemática la metaevaluación se muestra en la Ilustración 13:

Ilustración 13. Esquema desglosado de la Metaevaluación de Programas Sociales enfocados a reducir la pobreza, PROSPERA



Fuente: Tomado de (Cortez Arciniega, 2012).



Con base en las categorías descritas, los criterios que se definieron para realizar la metaevaluación se muestran en la Tabla 18:

Tabla 18. Criterios para realizar la Metaevaluación

Componentes:	Criterio:	Descripción:	Estándar:
Coordinación	Capacidad de negociación	Las evaluaciones deben aclarar y especificar los valores individuales y culturales que sustentan los propósitos, procesos y juicios.	Utilidad
	Formalidad de acuerdos	Los objetivos de la evaluación deben ser identificados y negociados continuamente en base a las necesidades de las partes interesadas.	Propiedad
	Comunicación	El intercambio de información entre evaluador e institución evaluada debe ser continua durante el proceso de evaluación.	
	Seguimiento		Los procedimientos de evaluación deben proporcionar información suficientemente confiable y coherente para los usos previstos.
		Las evaluaciones deben utilizar estrategias efectivas de gestión de proyectos.	Factibilidad
Diseño y Obtención	Validez	La información utilizada para la obtención de información fue la adecuada para considerar que es válida.	Precisión
		Los evaluadores deben documentarse y buscar implementar diseños, procedimientos, datos y resultados que puedan mejorar la evaluación.	Evaluación
	Confiabilidad	Las evaluaciones deben estar emplear métodos sistemáticos de información de manera que puedan ser comparables y verificables en el tiempo.	Precisión
	Utilidad	La información seleccionada en las evaluaciones describe al programa y responde a las necesidades e intereses de sus beneficiarios y demás involucrados.	Utilidad
Procesamiento y Análisis	Profundidad	Las evaluaciones procesadas deben empear diseños y análisis adecuados y apropiados para los propósitos de la evaluación.	Precisión
		Las evaluaciones deben ser justas y completas, reconocer las fortalezas, debilidades, conclusiones del programa evaluado.	Propiedad
	Credibilidad del evaluador	Las evaluaciones deben ser realizadas por personas calificadas y confiables para que se mantengan la credibilidad de sus resultados.	Utilidad
		Los evaluadores deben utilizar normas aplicables para diseñar y procesar la información aplicable para justificar su análisis y rendición de cuentas.	Evaluación
Presentación	Utilización oportuna	Las evaluaciones deben responder a las necesidades continuas de información a sus usuarios en tiempo y forma.	Utilidad
	Claridad del Informe	Los informes de las evaluaciones, que van desde la información y los análisis hasta los resultados, las interpretaciones, las conclusiones y los juicios, debe documentarse clara y completamente.	Precisión

Componentes:	Criterio:	Descripción:	Estándar:
	Difusión	Los resultados de las evaluaciones y sus limitaciones, así como observaciones y conclusiones son accesibles a las personas afectadas y por cualquier otra persona.	Propiedad
Propósito	Uso de resultados	Las evaluaciones fueron planteadas y conducidas tomando en cuenta las posiciones de los diferentes grupos de interés, obteniendo su cooperación evitando así conflictos de interés y la mala utilización de los resultados.	Factibilidad
	Cumplimiento	Las evaluaciones fueron llevadas a cabo de manera eficiente y sus resultados justificaron los recursos empleados.	

Así mismo, se aplicó la lista de verificación para la metaevaluación de programas de Stufflebeam a cada evaluación (véase Tabla 11).

h. Reunión de evidencias y trayectoria

La evidencia para realizar la metaevaluación de PROSPERA, son las evaluaciones publicadas por el CONEVAL, véase Tabla 19:

Tabla 19. Instancias evaluadoras del PROSPERA de acuerdo con el documento existente

Año	Tipo de evaluación	Evidencia	Instancia evaluadora
2014	Específica ³⁶	•Ficha de Monitoreo y Evaluación	• INSP
2014-2015	Específica de Desempeño	•Informe Ejecutivo •Informe Completo •Opinión de la Dependencia	• INSP
2015-2016	Específica	•Ficha de Monitoreo y Evaluación •Opinión de la Dependencia	• DGEMPS -SEDESOL-
2016	Diseño	•Evaluación de Diseño. PROSPERA Programa de Inclusión Social -Lógica interna del programa-	• Althria Consulting Group S.A. de C.V.
2016-2017	Específica	•Ficha de Monitoreo y Evaluación •Opinión de la Dependencia	•DGEMPS -SEDESOL-
2017-2018	Consistencia y Resultados	•Evaluación de Consistencia y Resultados 2017-2018 PROSPERA Programa de Inclusión Social	• CIDE
2017-2018	Específica	•Ficha de Monitoreo y Evaluación •Opinión de la DGEMPS •Posición institucional	• DGEMPS -SEDESOL-

Fuente: Elaboración propia con base en Evaluación de la Política Social (CONEVAL, s.f.).

³⁶ Las evaluaciones específicas son aquellas que se realizan con trabajo de gabinete y/o de campo. No están comprendidas dentro de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública. (CONEVAL, s.f.)



i. Síntesis y análisis, contrastación y medición

La brecha existente entre lo que se mide y lo ideal a evaluar se mostrará a continuación, para lo cual, se tomó como modelo ideal los aspectos mencionados por el Joint Committe Standards para programas desarrollados en la Tabla 18.

Los reactivos de la entrevista fueron creados considerando el esquema desglosado de la metaevaluación de programas sociales enfocados a reducir la pobreza, PROSPERA (Ilustración 13), en los criterios para realizar la metaevaluación (Tabla 18), y en los reactivos de la Lista de verificación para la metaevaluación de programas de Stufflebeam (Tabla 12, Tabla 13, Tabla 14 y Tabla 15).

La lista de verificación de Stufflebeam de cada evaluación que CONEVAL ha emitido sobre PROSPERA (Tabla 19), en resumen, cuatro fichas de Monitoreo y Evaluaciones, **FMYE**; una Evaluación Específica de Desempeño, **EED**; una Evaluación de Diseño, **ED**; y una Evaluación de Consistencia y Resultados, **ECYR**; considerando para su valoración la evidencia que se tienen de cada evaluación en principio.

La lista está dividida en cuatro componentes: utilidad, viabilidad propiedad y precisión, cada uno a su vez tiene subcomponentes, digamos bloques, a saber, 7, 3, 8, 12, en total 30, cada uno de estos boques contiene seis reactivos en una escala de Likert: excelente (6), muy bien (5), bueno (4), regular (2-3), o pobre (0-1).

Durante la metaevaluación de los instrumentos de evaluación se encontraron reactivos que no pueden ser contestados sin consultar al evaluador directo, por lo que fueron contestados de manera general con el apoyo de la entrevista a los Servidores Públicos y los TDR mediante la escala *bueno*.

Otros reactivos que no pudieron ser contestados por medio de la evaluación por sí sola, ni con la entrevista o los TDR se valoraron en la lista de verificación con (0-1) *pobre*.

Los resultados emitidos de las listas de verificación de las evaluaciones y de las entrevistas, tanto de las Fichas de Monitoreo y Evaluación, de la Evaluación del Diagnóstico, de Diseño, como de la de Consistencia y Resultados, se muestran en la Tabla 20, Tabla 21, Tabla 22, y Tabla 23.

respectivamente.

La metaevaluación de las Fichas de Monitoreo y Evaluación revelan ser de regulares a malos en general, aunque destaca el estándar de Propiedad en el que mejora levemente en la evaluación de 2015-2016 pero, posteriormente desciende de nuevo.



Tabla 20. Lista de verificación de las Fichas de Monitoreo y Evaluación 2014-2018

Ficha de Monitoreo y Evaluación										
Estándar:	Puntaje:				Intensidad de la evaluación (%):					
Evaluación:	2014	2015-2016	2016-2017	2017-2018	Evaluación:	2014	2015-2016	2016-2017	2017-2018	
Utilidad										
Excelente	0	0	0	0	26 (93%) a 28:	Excelente				
Muy bueno	0	0	0	0	19 (68%) a 25:	Muy bueno				
Bueno	10	10	10	8	14 (50%) a 18:	Bueno				
Regular	0	0	0	1	7 (25%) a 13:	Regular	35.71	35.71	35.71	35.71
Puntaje total:	10	10	10	9	0 (0%) a 6:	Malo				
Factibilidad										
Excelente	0	0	0	0	11 (93%) a 12:	Excelente				
Muy bueno	0	0	0	0	8 (68%) a 10:	Muy bueno				
Bueno	2	2	2	2	6 (50%) a 7:	Bueno				
Regular	0	0	0	0	3 (25%) a 5:	Regular				
Puntaje total:	2	2	2	2	0 (0%) a 2:	Malo	16.67	16.67	16.67	16.67
Propiedad										
Excelente	0	16	0	0	30 (93%) a 32:	Excelente		1		
Muy bueno	0	0	0	3	22 (68%) a 29:	Muy bueno				
Bueno	6	2	8	4	16 (50%) a 21:	Bueno		62.50		
Regular	0	0	0	0	8 (25%) a 15:	Regular			25.00	
Puntaje total:	6	20	8	7	0 (0%) a 7:	Malo	18.75			21.88
Precisión										
Excelente	0	0	0	0	45 (93%) a 48:	Excelente				
Muy bueno	0	0	0	0	33 (68%) a 44:	Muy bueno				
Bueno	8	10	8	10	24 (50%) a 32:	Bueno				
Regular	0	0	0	0	12 (25%) a 23:	Regular				
Puntaje total:	8	10	8	10	0 (0%) a 11:	Malo	16.67	20.83	16.67	16.67

Tabla 21. Lista de Verificación de la Evaluación Específica de Desempeño 2014 - 15

Evaluación Específica de Desempeño 2014 - 2015				
Estándar:	Puntaje:	Intensidad de la evaluación (%):		
Utilidad				
Excelente	0	26 (93%) a 28:	Excelente	
Muy bueno	0	19 (68%) a 25:	Muy bueno	
Bueno	6	14 (50%) a 18:	Bueno	
Regular	1	7 (25%) a 13:	Regular	25.00
Puntaje total:	7	0 (0%) a 6:	Malo	
Factibilidad				
Excelente	0	11 (93%) a 12:	Excelente	
Muy bueno	0	8 (68%) a 10:	Muy bueno	
Bueno	2	6 (50%) a 7:	Bueno	
Regular	0	3 (25%) a 5:	Regular	
Puntaje total:	2	0 (0%) a 2:	Malo	16.67
Propiedad				
Excelente	4	30 (93%) a 32:	Excelente	
Muy bueno	3	22 (68%) a 29:	Muy bueno	
Bueno	4	16 (50%) a 21:	Bueno	
Regular	0	8 (25%) a 15:	Regular	34.38
Puntaje total:	11	0 (0%) a 7:	Malo	
Precisión				
Excelente	0	45 (93%) a 48:	Excelente	
Muy bueno	3	33 (68%) a 44:	Muy bueno	
Bueno	8	24 (50%) a 32:	Bueno	
Regular	2	12 (25%) a 23:	Regular	27.08
Puntaje total:	13	0 (0%) a 11:	Malo	



Tabla 22. Lista de Verificación de la Evaluación de Diseño 2016

Evaluación de Diseño 2016				
Estándar:	Puntaje:	Intensidad de la evaluación (%):		
Utilidad				
Excelente	0	26 (93%) a 28:	Excelente	
Muy bueno	6	19 (68%) a 25:	Muy bueno	
Bueno	8	14 (50%) a 18:	Bueno	50.00
Regular	0	7 (25%) a 13:	Regular	
Puntaje total:	14	0 (0%) a 6:	Malo	
Factibilidad				
Excelente	4	11 (93%) a 12:	Excelente	
Muy bueno	0	8 (68%) a 10:	Muy bueno	
Bueno	0	6 (50%) a 7:	Bueno	
Regular	0	3 (25%) a 5:	Regular	33.33
Puntaje total:	4	0 (0%) a 2:	Malo	
Propiedad				
Excelente	8	30 (93%) a 32:	Excelente	
Muy bueno	0	22 (68%) a 29:	Muy bueno	
Bueno	6	16 (50%) a 21:	Bueno	
Regular	0	8 (25%) a 15:	Regular	43.75
Puntaje total:	14	0 (0%) a 7:	Malo	
Precisión				
Excelente	0	45 (93%) a 48:	Excelente	
Muy bueno	12	33 (68%) a 44:	Muy bueno	
Bueno	8	24 (50%) a 32:	Bueno	
Regular	1	12 (25%) a 23:	Regular	43.75
Puntaje total:	21	0 (0%) a 11:	Malo	

Tabla 23. Lista de Verificación de la Evaluación de Consistencia y Resultados, 2017 - 2018

Evaluación de Consistencia y Resultados 2017 - 2018				
Estándar:	Puntaje:	Intensidad de la evaluación (%):		
Utilidad				
Excelente	0	26 (93%) a 28:	Excelente	
Muy bueno	0	19 (68%) a 25:	Muy bueno	
Bueno	12	14 (50%) a 18:	Bueno	
Regular	0	7 (25%) a 13:	Regular	42.86
Puntaje total:	12	0 (0%) a 6:	Malo	
Factibilidad				
Excelente	0	11 (93%) a 12:	Excelente	
Muy bueno	3	8 (68%) a 10:	Muy bueno	
Bueno	2	6 (50%) a 7:	Bueno	50.00
Regular	1	3 (25%) a 5:	Regular	
Puntaje total:	6	0 (0%) a 2:	Malo	
Propiedad				
Excelente	0	30 (93%) a 32:	Excelente	
Muy bueno	0	22 (68%) a 29:	Muy bueno	
Bueno	8	16 (50%) a 21:	Bueno	
Regular	0	8 (25%) a 15:	Regular	25.00
Puntaje total:	8	0 (0%) a 7:	Malo	
Precisión				
Excelente	0	45 (93%) a 48:	Excelente	
Muy bueno	9	33 (68%) a 44:	Muy bueno	
Bueno	8	24 (50%) a 32:	Bueno	
Regular	2	12 (25%) a 23:	Regular	39.58
Puntaje total:	19	0 (0%) a 11:	Malo	

Con base en la metaevaluación de las evaluaciones del PROSPERA, se hace uso del método de Jerarquización Analítica AHP³⁷, como instrumento formal para la evaluación y selección de alternativas, por ser sólida en su fundamento matemático (Sánchez Guerrero, 2016, pág. 225) tomando como criterios los componentes y como alternativas los criterios establecidos para la metaevaluación (véase Tabla 24), quedando los siguientes criterios a evaluar: Seguimiento,

³⁷ Analytic Hierarchy Process, AHP, por sus siglas en ingles.



Validez, Confiabilidad/Credibilidad del evaluador, Utilidad/Uso de resultados, Profundidad, Claridad del Informe, y Difusión.

Tabla 24. Componentes y criterios establecidos para la metaevaluación

Componentes:	Criterio:	Estándar:
Coordinación	Capacidad de negociación	Utilidad
	Formalidad de acuerdos	Propiedad
	Comunicación	
	Seguimiento	Precisión
Diseño y Obtención	Validez	Factibilidad
		Precisión
	Evaluación	
	Confiabilidad	Precisión
Procesamiento y Análisis	Utilidad	Utilidad
	Profundidad	Precisión
		Propiedad
	Credibilidad del evaluador	Utilidad
Presentación	Evaluación	Utilidad
		Precisión
	Utilización oportuna	Utilidad
	Claridad del Informe	Precisión
Propósito	Difusión	Propiedad
	Uso de resultados	Factibilidad
	Cumplimiento	

Para la técnica AHP los componentes y criterios se evaluaron considerando las evaluaciones resultantes de la lista de verificación, así como las opiniones emitidas por los expertos entrevistados, los resultados son los siguientes:

Tabla 25. Jerarquización de los criterios

Criterios	Peso
Coordinación	0.4176
Diseño y Obtención	0.2336
Propósito	0.1322
Presentación	0.1041
Procesamiento y Obtención	0.0409

Fuente: Elaboración propia con base en la técnica AHP.

De acuerdo con el análisis de los resultados obtenidos, se le da mayor importancia a la coordinación que al diseño y obtención de los datos, e incluso que, al procesamiento y obtención

de estos, lo cual puede deberse a que los evaluadores deben sintetizar sus observaciones al formato de Términos de Referencia solicitado con el CONEVAL.

j. Generación de escenarios

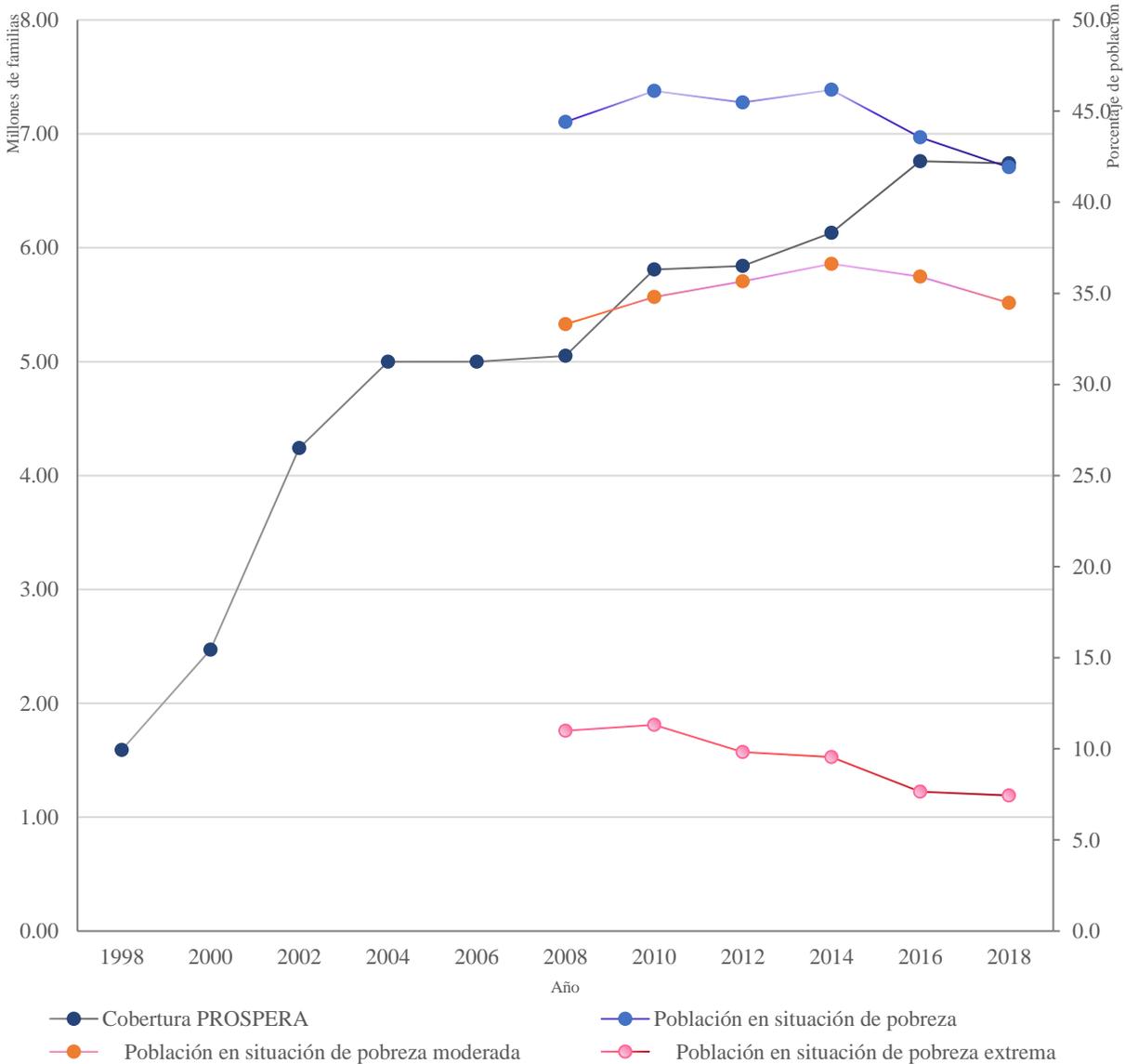
El programa social enfocado a reducir la pobreza, PROSPERA, durante el gobierno de Enrique Peña Nieto parece haber coadyuvó a la disminución de la pobreza en el país, por lo que la evaluación de los instrumentos evaluativos toma relevancia, no sólo para PROSPERA, sino para otros programas que son evaluados con la misma metodología que genera el CONEVAL.

La evaluación de los programas sociales, en particular, del que nos ocupa, por sí misma fue propuesta como un medio para la preservación del programa, con el tiempo se hizo un instrumento de evaluación de programas sociales que se aplican en el país, la labor es saber si las evaluaciones contribuyen a que los programas cumplan sus objetivos en cuestión, para lo cual el CONEVAL se ha inmerso en su evaluación, contribuyendo con ello a medir la evolución, siendo expertos quienes evalúan, siempre, de acuerdo con los Términos de Referencia establecidos por el Consejo.

PROSPERA, el programa más reciente en combatir la pobreza, paso de 5.92 millones de familias beneficiadas a 6.74 millones de 2013 a 2018, a futuro, se espera que el número de familias beneficiadas aumente, además de acuerdo con el CONEVAL (CONEVAL, 2019) la población en situación de pobreza pasa de 53.3, a 52.4 millones de personas de 2012 a 2018, respectivamente, por otra parte la población en situación de pobreza extrema pasa de 11.5 a 9.3 millones de personas, pero, la población en situación de pobreza moderada aumenta de 41.8 a 43.1 millones de personas, lo que parece indicar que hay una transferencia de población en situación de pobreza extrema a moderada, véase Gráfica 4.



Gráfica 4. Cobertura de familias de beneficiarias de PROSPERA en comparación con la población en situación de pobreza, 1998-2018



Fuente: Elaboración propia con base en (SEDESOL, 2015; Vargas Olmos, 2018) (CONEVAL, s.f.)

En el gobierno de Peña Nieto, el monto asignado a PROSPERA pasó de \$36'177'676,847.00 a \$46'396'000,660.00 pesos de 2013 a 2018, respectivamente, en el futuro este monto aumentará, así como el número de familias beneficiados, se espera -de acuerdo con las líneas de tendencia- que en un período de diez años la pobreza caracterizada como extrema, se elimine de las familias

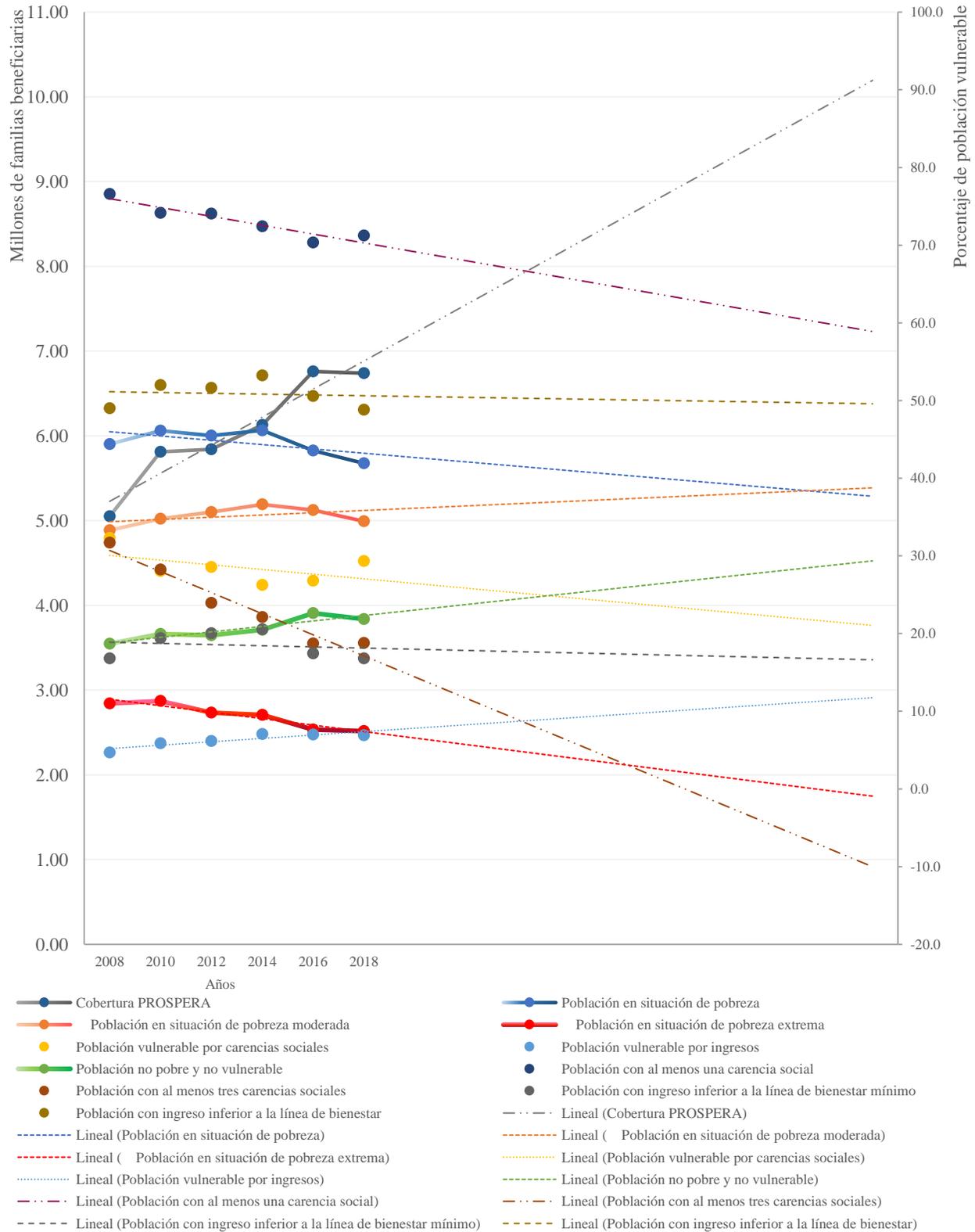
mexicanas, sin embargo, el nivel de pobreza moderada aumentará ligeramente, lo que sucede entonces no es que la pobreza extrema se erradicará, o que se redistribuye en otros estratos o niveles de pobreza, sino que habrá nuevos pobres por la disminución de ingresos en las familias, véase Gráfica 5.

Además, se observa también que tanto la línea de tendencia de población con ingresos por debajo de la línea de bienestar como la de población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo se mantendrá igual a futuro (véase Gráfica 5.), lo que nuevamente indica que la población en situación de pobreza se está redistribuyendo en otros niveles de pobreza, pero no dejará la situación de pobreza en sí, mas, por el contrario, al pasar de un nivel de pobreza extrema a pobreza media, la primera corre el riesgo de volver a una más grave vulnerabilidad de la que se encontraba en un principio.

El cambio de Gobierno y los proyectos del actual Presidente en el país, como el aumento de población que recibe apoyos monetarios del Programa Bienestar, lejos de alejar a la población de la pobreza no se distingue que vaya a disminuirla, la situación general actual por el contrario se torna inestable en todos los ámbitos, ahora, no se sabe hacia donde se dirige el país, pues quitar recursos monetarios a entes que pueden generarlos, para dirigirlos *a quienes más lo necesitan* -los pobres-como dice él, mediante su programa de *Bienestar*, no es la mejor forma planeada ni estudiada de sacar a la población de la pobreza, es entonces que la evaluación de los dichos programas, como de sus instrumentos de evaluación es importante y relevante, pues nos indican hacia donde se dirige el país, o qué es lo que podría hacerse para realmente para sacar a la población de esa difícil condición.



Gráfica 5. Cobertura de familias beneficiarias de PROSPERA en comparación con la población en Situación de Pobreza, con líneas de tendencia a 10 años, 2008-2018



Fuente: Elaboración propia con base en (SEDESOL, 2015; Vargas Olmos, 2018) (CONEVAL, s.f.)

La instancia evaluada -PROSPERA- y la instancia evaluadora externa están coordinadas por el CONEVAL, en promedio se reúnen en tres ocasiones (inicial, intermedia y final) donde establecen y aclaran dudas sobre el llenado de los TDR en la plataforma en línea, Módulo para la Evaluación de Consistencia y Resultados, **MOCYR**; se establecen también, las fechas de entrega de dichos instrumentos de evaluación, así mismo, el Consejo está al pendiente de cualquier requerimiento que llegue a necesitar el experto durante el tiempo de la evaluación, lo que sin duda es bastante bien evaluado por la tres partes que involucran esta metaevaluación -CONEVAL, el evaluador, y la evaluaciones resultantes de las evaluaciones- por lo que de seguir de esta manera a futuro augura que las evaluaciones, al menos en este componente de coordinación sigan un buen funcionamiento.

En el caso de las evaluaciones que involucran a la DGEMPS (SEDESOL), es decir la evaluación Específica de Desempeño 2015-2016, 2016-2017 y 2017-2018, la coordinación y comunicación para el llenado de las fichas de evaluación, es buena, pues tanto el PROSPERA como SEDESOL conocen a la perfección al PROSPERA y su historia, además, al igual que en el caso anterior, el Consejo se encuentran al pendiente de las necesidades de la DGEMPS como instancia evaluadora, en caso de que llegasen a requerir información del programa, los expertos comentan que normalmente trabajan por bloques entre el evaluador y la DGEMPS para ir revisando paso a paso las preguntas contestadas, para finalmente enviar la evaluación al CONEVAL.

Una vez que el experto concluye la evaluación, éste ya no le da seguimiento a posteriori, al menos no que tenga conocimiento el CONEVAL, puede tal vez realizar un estudio por su parte, pero a la evaluación entregada al Consejo ya no le da continuidad.

En el esquema del CONEVAL, en sus ocho tipos de evaluación, la mayoría de ellos con Términos de Referencia TDR, evitan que la información divague entre temáticas de interés propio del evaluador y la que es requerida para mejorar la política pública del país, sin embargo, al ser tan



ambiguos los intereses y necesidades de los políticos a quienes va dirigido este tipo de evaluaciones, se pierde tanto el objetivo final de la evaluación como la continuidad de la misma, pues como uno de los entrevistados mencionó, puede ser que el día de hoy te pidan un tipo de información, como de educación, y mañana otro, como salud, población indígena o pobreza, por ejemplo, por ende lo que se muestra en la evaluación el año x , no es lo que mostrará al año $x+1$, teniendo que atender además a los compromisos internacionales que se tengan al momento de solicitar y analizar el tipo de evaluación requerida.

El evaluador experto es elegido por licitación por invitación a tres, por lo que se investigan sus antecedentes y trabajo en el área de evaluación del PROSPERA, en este caso, de seguir eligiendo al evaluador de esta manera, le da validez y confiabilidad a la evaluación, sobre todo con evaluadores ajenos a PROSPERA o SEDESOL.

Además de ser CONEVAL quien revisa la información a ser evaluada por el experto, este último revisa, y analiza la información que le es entregada para evaluar, además si éste requiere agregar información de otras fuentes que no le entregaron, puede agregarla consultando primero al Consejo. El total de la información que se le brinda al evaluador debe ser integrada en el llenado de los TDR, y esto último es revisado por el Consejo una vez concluida la evaluación, de manera que si no es integrada se le indica al evaluador que la integre, o bien justifique por qué no se agregó.

La información que utilizan los expertos para evaluar el Programa es brindada y revisada por el CONEVAL, así como por el evaluador y es emitida directamente por Servidores Públicos del Programa a valorar, -es decir por PROSPERA-, además, la información tiene que ser utilizada en su totalidad por el experto al momento del llenado de la(s) ficha(s) de la(s) evaluación(es) solicitada(s). El logro de los objetivos de la evaluación debe ser claros en su totalidad para el

evaluador, al ser preguntas comprensibles amén de estar explicadas en el manual de los términos de referencia.

Una limitante de las evaluaciones de PROSPERA como de otras evaluaciones es la restricción del presupuesto, además de procesos administrativos, en cuanto al tiempo que esta lleva para la contratación, lo que limita el tiempo que le deben dedicar a la evaluación en sí del programa. Así como el ligero cambio existente entre los indicadores del programa, hace que no se puedan medir a largo plazo los avances del programa.

Antes, había evaluaciones cuantitativas, la mayoría de ellas, en el principio del programa, de acuerdo con un entrevistado, sin embargo, ahora, la falta de levantamiento de datos, y el alto monto que se requeriría para su obtención hace que las evaluaciones existentes sean en su gran mayoría cualitativas, lo que sin duda muestra el avance del programa, pero con datos cuantitativos se podría mejorar pues ayudaría a saber en qué puntos exactamente está fallando, y con ello, impulsar el saneamiento o erradicación de la pobreza.

La evaluación ya concluida y revisada por el CONEVAL es enviada al Congreso, la SHCP, la Auditoría Superior de la Federación, las Dependencias involucradas, Presidencia y finalmente es publicada en la página del Consejo. Además, la difusión de los resultados de las evaluaciones se hace por medio de seminarios.

La utilidad que se le da a la información resultante de las Evaluaciones que realiza el CONEVAL, es principalmente para la toma de decisiones referentes a la Política Pública en cuanto a pobreza se refiere, el cambio, aunque sea ligero de los indicadores -como los expertos mencionan- cambia el significado del indicador en sí, lo que dificulta darle seguimiento.



El objetivo como tal de cumplir con realizar las evaluaciones es correcto, y de acuerdo con los expertos este tipo de evaluaciones cumple con sus objetivos además porque al término de la evaluación el PROSPERA emite la opinión institucional acerca de las observaciones que le fueron realizadas, lo que resulta bastante bueno pues muestra sus áreas de oportunidad a mejorar en futuras evaluaciones.

k. Valoración del programa

De acuerdo con los entrevistados, en las evaluaciones aplicadas al programa PROSPERA se identifican varios niveles de participantes, en primera instancia concuerdan en que es la LGDS quien define que será CONEVAL quien llevará a cabo las evaluaciones de programas sociales, por ende, de PROSPERA, se mencionó que a partir de 2015 el PAE es emitido por CONEVAL y la SHCP, ya no interviene la SFP.

CONEVAL, junto con la SHCP determinan en el PAE las evaluaciones que se llevarán a cabo cada año sobre los Programas Sociales, en particular, PROSPERA, debiendo considerar el PND la MIR y el Sistema de Evaluación del Desempeño, SED; además, toman en cuenta las observaciones y sugerencias hechas a evaluaciones anteriores, también agenda los compromisos que se tienen con el BID, y el Banco Mundial (entre otros organismos internacionales) -para el caso particular de las evaluaciones complementarias-, incluso también aquellos adquiridos con la Cámara de Diputados, con la SHCP y el mismo CONEVAL.

Cabe mencionar que, las evaluaciones a realizarse el año venidero, dependen del presupuesto asignado anualmente, por lo que, pese a lo que menciona el CONEVAL y los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal LGEPFAPF, sobre la periodicidad de cada tipo de evaluación, estas no necesariamente se llevarán

a cabo, depende además de quien vaya a realizar la evaluación, si es un evaluador externo como el INSP, Althira Consulting Group, o el CIDE, el proceso lo lleva en su totalidad CONEVAL, por el contrario si lo realiza la SEDESOL este, lo coordina y el final envía la evaluación a Consejo para su revisión y publicación, véase Ilustración 14.

Las siete evaluaciones aplicadas al PROSPERA utilizan Términos de Referencia, CONEVAL facilita la información al evaluador misma que brinda la credibilidad de la misma al ser proporcionada por la dependencia de manera directa, una de las evaluaciones -ECYR- menciona que si la información fuera buscada sin tener el contacto de CONEVAL, dicha información no hubiese sido posible localizarla, pues no se encuentra disponible para el público en general, lo que contradice el hecho de que toda la información referente al programa evaluado sea pública.

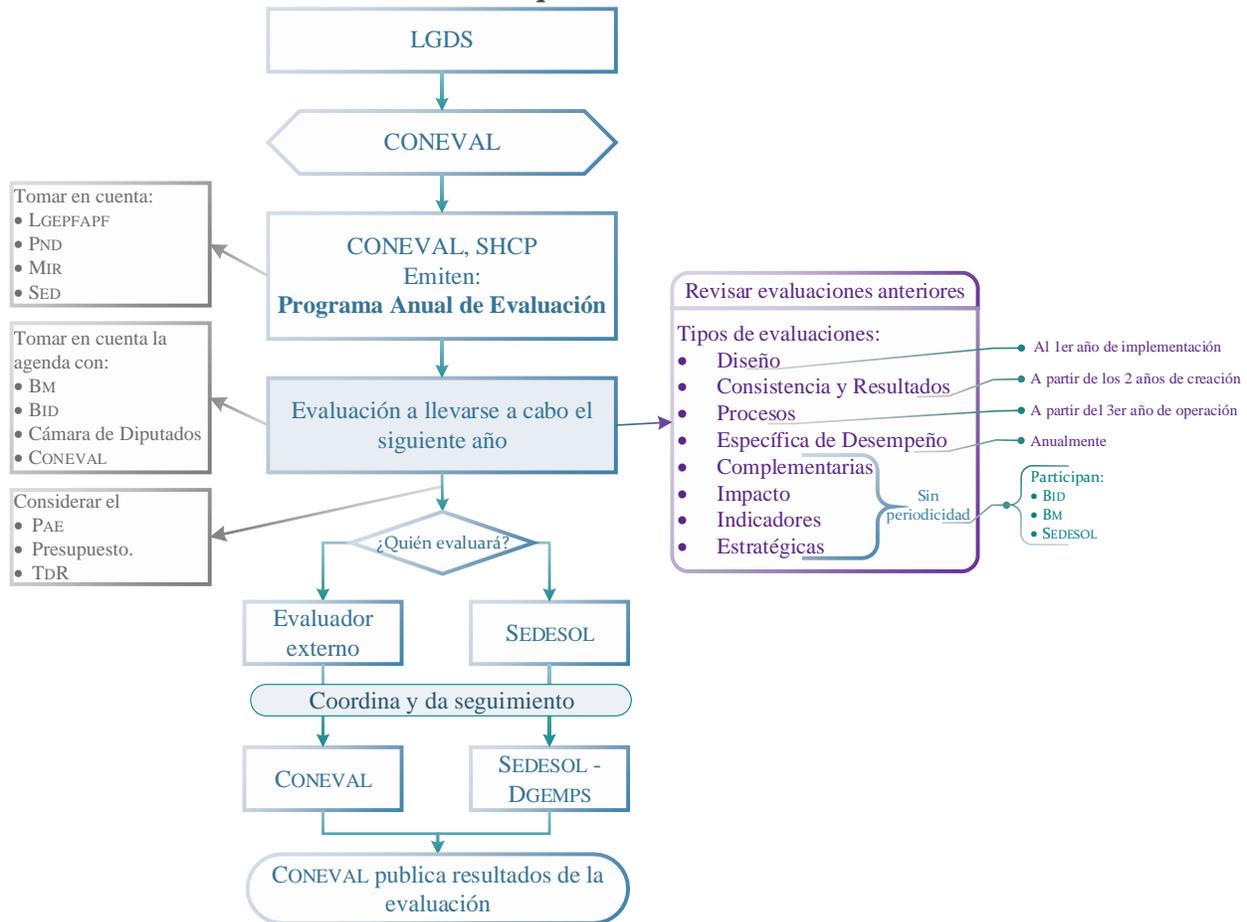
La relación tan cercana entre las instituciones de evaluación, como PROSPERA y la DGEMPS - SEDESOL, hace que se pierda credibilidad de la evaluación al momento de efectuarla, aun cuando la Coordinación del Programa debe evaluarse a sí misma, se esperaría que de preferencia las evaluaciones las lleve a cabo una instancia totalmente ajena al programa, de la manera actual pareciera ser que es la instancia misma que la evalúa, creando un conflicto de intereses.

Los evaluadores expertos indican que las fichas de evaluación cumplen su cometido, pese a la limitación del espacio que pueden llenar en el MOCYR, por lo que sintetizan la información en el espacio y caracteres especificados en los TdR.

Los evaluadores comentan que desconocen si a las fichas de evaluación se les ha evaluado, sería útil, en principio conocer si el instrumento de evaluación en efecto coadyuba a la reducción de la pobreza. Además, el Dr. Rivera Colmenero, revisor de la tesis, considera que las fichas sirven, además, para hacer posteriores ajustes a los programas.



Ilustración 14. Esquema de evaluación del CONEVAL



Fuente: Elaboración propia con base en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, (DOF, 2007), La evaluación de los programas sociales: un proceso de mejora continua y rendición de cuentas (CONEVAL, s.f.; CONEVAL, s.f.), así como en las entrevistas aplicadas.

La ambigüedad en los intereses de quien solicita la evaluación y del análisis que realizan para decidir el tipo de evaluación a realizar en el PAE puede dejar de lado una linealidad en la información mostrada en las evaluaciones, pues en un año de evaluación muestran cierta información y al año siguiente muestran otra muy diferente, sobre todo en las Fichas de Monitoreo y Evaluación.

En las evaluaciones ubicadas en la página de internet del CONEVAL se muestra además del informe final, anexos de información que solicitan los TDR, información que también es limitada por el espacio del MOCyR; los expertos comentan que a los tomadores de decisiones se les

muestra, en el caso de las evaluaciones específicas, únicamente las dos hojas de evaluación, y en los demás tipos de evaluación, el informe final, lo que hace difícil comprender cómo toman las decisiones sin tener la información completa, pues se les muestra una síntesis únicamente, y hace dudar a su vez de la confiabilidad de las decisiones que toman para todo un país.

La utilidad de las evaluaciones más allá de los requerimientos de la política es difícil darle utilidad pues se requeriría de un análisis con mayor profundidad, y que muestre todos los indicadores del programa y no sólo algunos de ellos, o al menos que se indique de manera clara la ubicación de estos.

En una de las evaluaciones se pierde la objetividad del evaluador, su forma de redacción más que una evaluación hace parecer que quiere quedar bien con el programa, por lo que no resulta confiable.

Cabe mencionar que las evaluaciones además de ser dirigidas a ciertos tomadores de decisiones, deberían tener mayor difusión hacia la población en general, pues hasta el momento, su acceso es limitado y difícil de localizar en la página del Consejo sobre todo de los anexos a los que hace referencia cada una de las evaluaciones.

4.2.1.3 Afinación de los resultados

1. Negociación general y recomendaciones finales

En cuanto al componente de coordinación, llevan muy bien este aspecto, tan es así que se muestra no sólo en los resultados de la metaevaluación en las listas de verificación de Stufflebeam, en las entrevistas, así como en los resultados de la técnica AHP, Coneval, lleva un muy buen control del seguimiento de las evaluaciones.



En cuanto al diseño y obtención de la evaluación, la información del programa, así como de sus evaluaciones debería estar al alcance de la población en general al ser un programa social de interés tanto de investigadores, políticos como del público en general.

Sería recomendable que las evaluaciones las hicieran expertos totalmente ajenos al programa, de tal forma que no deje de perderse la objetividad, así como la visión desde otro ángulo del problema que se intenta resolver.

Una de las observaciones que se encontraron en las evaluaciones fue la falta de diversidad en cuanto a los resultados obtenidos por sexo y condición de habla indígena, y/o distinción entre afrodescendientes e indígenas, pues son estos grupos de población a quienes más afecta la condición de pobreza, siendo un país con 6.6% en 2015 (INEGI, 2019) con población indígena, y la mayoría de ellos se encuentran en situación de pobreza.

Los entrevistados al hacerles preguntas específicas sobre el programa y su evaluación se refieren a los TDR o a libros que según ellos aclaran todas las dudas sobre el programa, si bien su aseveración es cierta, el revisar los TDR y los libros que mencionan, estos no revelan el verdadero funcionamiento del programa y su evaluación, pues lo que se requiere es información de una fuente confiable, como, de su experiencia al momento de llevarlas a cabo.

Así mismo, se sugiere que en las evaluaciones se establezca un vínculo en donde pudiesen encontrarse los anexos de la evaluación en cuestión a modo de que sea realmente accesible poder contar con la evaluación completa, que si bien, es útil para la toma de decisiones, se pueda contar con dicha información para mejorar o ahondar en la opinión de los expertos o en el análisis en un futuro, tanto de la evaluación, como de la pobreza en sí, pues de la manera en que está, se pierde el objetivo final de la evaluación.

El cambio entre sexenio y sexenio, al tratar de reinventarse para tratar de lograr una estabilidad en el país hace que se pierda la continuidad de cada programa, cambiando, aunque sea un poco el nombre de los indicadores su sentido cambia, y entonces ya nos son comparables a través de los años, como si en cada sexenio se comenzara de cero.

4.3 Resultados de la metaevaluación

Los criterios establecidos por el Joint Committee of Evaluations Standards, las listas de verificación de Stufflebeam utilizadas para cada evaluación de PROSPERA, así como las entrevistas, digamos, trabajo de campo permitió ahondar en las percepciones, opiniones, perspectivas y propuestas de los diversos actores relacionados con la evaluación del PROSPERA y contribuye a la detección de problemas y a tratar de explicarlos.

Llevar a cabo la metaevaluación de las evaluaciones efectuadas por CONEVAL al programa PROSPERA trajo consigo, como hace mención Stufflebeam en el caso de un problema socio-político, es complicado localizar a los Servidores Públicos, las cargas de trabajo hacen complicado el concertar una reunión, algunos de ellos han cambiado de empleo y es difícil localizarlos, otro problema es el técnico, pues pese a ser uno de los programas más evaluados es difícil encontrar toda la información requerida para la metaevaluación.

Los criterios del Joint Committee of Evaluation Standards nos permiten fijar los criterios a evaluar, mismos que se complementaron con la lista de verificación de evaluación para elaborar las evaluaciones publicadas en la página de CONEVAL referentes al programa -7-, cuatro de ellas Específicas, una Específica de Desempeño, una de Diseño y finalmente una evaluación de



Consistencia y Resultados. Cabe mencionar que las evaluaciones llevadas a cabo por el INSP así como por el CIDE son bastante profesionales y muestran una crítica constructiva hacia el programa, por otra parte las llevadas a cabo por la DGEMPS-SEDESOL han mejorado desde el principio del sexenio hasta la terminación del mismo.

Sin embargo, la lista de verificación emite resultados no favorables en todas las evaluaciones, es decir, todas ellas a excepción de la evaluación de diseño resultan regulares en el estándar de utilidad, todas las evaluaciones identifican de manera clara a los stakeholders, la credibilidad del evaluador se midió en todas ellas como una media, pues es por medio de licitación y se desconoce de manera clara cuál es su metodología de elección del mismo, la selección de la información es dada por el programa mediante el Consejo, lo que restringe la gama de información del experto al momento de evaluar, de acuerdo con los entrevistados en ninguna parte del proceso de la evaluación se presentan conflictos de intereses, este último punto se duda un poco al haber una relación tan cercana entre la DGEMPS y el PROSPERA, lo mismo parece suceder en la evaluación efectuada por Althira Consulting Group, la fijación de caracteres en el MOCyR hace que se sintetice la información que el evaluador expresa quedando en ciertas ocasiones la información limitada y dificulta la claridad del informe. La atención y calendarización brindada por el Consejo para con sus evaluadores desemboca en que la evaluación y su proceso intermedio se entregue en tiempo y forma.

De manera contraria, el público a quienes se dirige cada tipo de evaluación es reducido, así como su uso, el remitir mucha de su información a los anexos es restrictivo, pues si a los tomadores de decisiones se les muestra sólo el informe final, por lo que es difícil que con tan poca información se pueda tomar una buena decisión para el futuro de los pobres en todo un país. Las evaluaciones no están elaboradas para distinguir entre tipos de población, indígenas, afrodescendientes, sexo o

grupos de edad. En ninguna de las evaluaciones se cuenta con análisis de información cuantitativa. La metaevaluación no está contemplada en ninguna de las evaluaciones, se pretende que en un futuro próximo ésta se lleve a cabo.

Además de la metaevaluación efectuada con la lista de verificación para la valuación del programa PROSPERA se consideraron cinco aspectos a valorar -componentes-, tratando de conjuntar la información vertida en la lista de verificación, así como, la información brindada por expertos en evaluar el programa. Como se ha mencionado anteriormente, la coordinación del CONEVAL, para con PROSPERA es bastante buena, son concisas, aunque no muy claras pues nos remiten a anexos que no son tan accesibles. En el diseño y obtención de la evaluación, la información utilizada para llevar a cabo las evaluaciones es proporcionada de manera directa por el CONEVAL y por el PROSPERA lo que asegura su confiabilidad. El componente procesamiento y análisis de la evaluación deja mucho que desear, los TDR hacen referencia a que debe mostrarse la información por sexo misma que no se muestra en las valuaciones, se dificultó la metaevaluación del programa pues los aspectos a valorar son claros, y los entrevistados al hacer preguntas que de acuerdo con su experiencia al evaluar el programa evaden sus respuestas remitiéndonos a libros o a los TDR, que si bien nos dicen el deber ser del llenado de las evaluaciones, no revelan la experiencia y dificultades al realizar la evaluación.

La presentación de los resultados de las evaluaciones son reducidas a tomadores de decisiones, que si bien es al público a quien va dirigido limita la transparencia del proceso, además, como ya se ha mencionado, la información no es clara ni completa al dirigir al lector a anexos no accesibles, e incluso si se tienen, estos están en diversos archivos que hacen complicada la lectura o análisis continuo de la evaluación al estar cambiando de un archivo a otro; su difusión es hacia los funcionarios públicos que toman las decisiones sobre el futuro del programa, y se presenta en



congresos y público particular, finalmente en la página de internet del consejo, pero difusión hacia el público en general no hay como tal, como para que los usuarios indaguen sobre si lo que se mide es lo correcto para el buen funcionamiento del PROSPERA.

El uso de las evaluaciones para futuras mediciones, comentan los expertos es para decidir qué tipo de evaluación se realizará el siguiente año, además de tomar en cuenta los aspectos susceptibles de mejora para futuras evaluaciones, podría decirse que su propósito se cumple de manera parcial y no queda muy claro.

Capítulo

5 Conclusiones y recomendaciones

La efectividad del programa podrá ser medida según la proporción de ayuda que continúen requiriendo los grupos más desprotegidos
(Barajas, 1997)

PROSPERA tiene como objetivo el detrimento de la pobreza, razón por la cual fue creado, ha cambiado de nombre a lo largo de sexenios, pero la esencia es la misma, sin embargo, pese a las múltiples modificaciones y aumento de componentes, la pobreza persiste. Por lo que es menester la metaevaluación de las del programa. Y como hemos visto ha tenido múltiples evaluaciones, pero ninguna ha sido realmente constante, por constante no me refiero a que no haya evaluaciones, sino más bien, a que no mantienen los elementos, llámense indicadores, metodologías, formas de medir que sean comparables a través del tiempo, si bien es cierto que es el programa que más evaluaciones ha tenido, y más aún, OPORTUNIDADES, que duró tan solo dos sexenios, un esquema que rompe la razón de ser de la evaluación de los programas enfocados a reducir la pobreza en nuestro país, desde su creación en 1997, con este programa se buscaba evaluarlo para que el programa prevaleciera y lograra su objetivo, -lo cual estuvo muy alejado a la realidad-.



Existe pues, la necesidad de contar con elementos de juicio acerca de los impactos de estrategias o cursos de acción, los diseños requieren personal técnicamente capacitado para llevarlos a cabo, por lo que suelen convertirse en evaluaciones externas con escasa o nula intervención de los integrantes de los programas o proyectos (Nirinberg, Brawerman, & Ruiz, 2000), surge pues en México, el CONEVAL, con el objeto (entre otros) de evaluar los programas sociales, en particular PROSPERA, que mediante el PAE los tomadores de decisión -SHCP y CONEVAL- deciden qué evaluaciones se realizarán el siguiente año, tomando en cuenta el presupuesto federal, los comentarios y observaciones vertidos en las evaluaciones previas, así como en los aspectos susceptibles de mejora, sin embargo, no hay una metodología coherente sobre este proceso de toma de decisión, pues no se aclara bajo qué aspectos se decide el tipo de evaluación a efectuarse en los siguientes años.

El objetivo de la tesis se cumplió, al haber realizado la metaevaluación del programa PROSPERA, concluyendo lo siguiente. Como resultado de la metaevaluación del programa PROSPERA en el sexenio del gobierno de Enrique Peña Nieto, se tiene que los instrumentos de evaluación mejoraron en el periodo, sin embargo, aún hay aspectos que deben mejorar, además, pese a la ligera disminución de la pobreza en el país, deben fortalecerse los métodos de evaluación, pues la población que está saliendo de la condición de pobreza extrema se está añadiendo a un nivel de población en pobreza moderada, nivel que lejos de asegurar un bienestar a la población la vuelve más vulnerable pues puede recaer en su condición de manera más aguda, es por ello, que analizar qué es lo que debe mejorar de manera efectiva y rápida mejorará la condición de la población en sí.

Algunas de las recomendaciones. Acciones cómo mostrar los resultados de los indicadores en las evaluaciones por condición de habla indígena y afrodescendencia siendo un país multicultural,

así como, por población rural y urbana, pues es sabido que la población ubicada en zonas rurales es mucho más vulnerable, además de mostrar información por grupos de edad y sexo mejoraría hacia dónde deberían dirigirse los recursos o los programas a aplicarse, de tal manera que los tomadores de decisión del rumbo del programa tengan una idea más clara y no dirigir los recursos a la población general desprotegiendo por tanto a la población que si urge de los recursos.

Las evaluaciones toman en cuenta la MIR, pero, pese a ser un instrumento de medición y rendición de cuentas, a la MIR se le hacen modificaciones año tras año, por lo que no es un instrumento para evaluar a largo plazo ni confiable, además de que la matriz es modificada por servidores públicos sin conocimiento real de cómo elaborarla, mismos que elaboran indicadores fácilmente alcanzables sin que realmente midan los objetivos necesarios para mejorar el programa PROSPERA o cualquier otro. Se carece de evaluaciones de tipo cuantitativo que permitan medir y mejorar el rumbo de los programas, de tal manera que puedan realizarse evaluaciones y metaevaluaciones que realmente nos digan hacia dónde dirigirse.

Se recomendaría, además, que dado que el espacio es limitado en las fichas del MOCyR se colocase un vínculo en donde se pueda ubicar los anexos que se mencionan en la evaluación publicada, o bien un informe detallado de la evaluación resultante, de tal manera que los tomadores de decisiones vean claramente dónde se tienen que hacer modificaciones.

Hay un momento en el cual la planificación y la evaluación tienen su intersección: es justamente en el punto de las recomendaciones evaluativas para la acción futura, las que deberán retomarse en el momento de la reprogramación.

(Nirinberg, Brawerman, & Ruiz, 2000)



Capítulo

6 Referencias

BIBLIOGRAFÍA

- Ackoff, R. L. (1991). *Un concepto de Planeación de empresas* (Decimacuarta reimpresión ed.). México, Distrito Federal, México: Limusa. Recuperado el 17 de mayo de 2018
- ASF. (2016). *Sistema de Evaluación de Desempeño* (Primera ed.). México, Ciudad de México, México: Auditoría Superior de la Federación. Recuperado el 27 de octubre de 2018
- Cardozo Brum, M. (2009). *Evaluación y metaevaluación en los programas mexicanos de desarrollo social* (Primera ed.). México: UAM. Recuperado el 18 de enero de 2018
- Cardozo Brum, M. I. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México* (Primera ed.). México, Distrito Federal, México: Porrúa. Recuperado el 21 de junio de 2018
- CLACSO. (2009). *Pobreza, Un Glosario Internacional*. (P. Spicker, S. Alvarez Leguizamón, D. Gordon, Edits., P. Marcelo Ibarra, & S. Alvarez Leguizamón, Trads.) Buenos Aires, Argentina: Gráfica Laf SRL. Recuperado el 13 de agosto de 2017, de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/clacso/crop/glosario/glosario.pdf>
- Cohen, E., & Franco, R. (1988). *Evaluación de proyectos sociales* (Primera ed.). Buenos Aires, Argentina, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano Colección Estudios Políticos y Sociales. Recuperado el 17 de mayo de 2018, de <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9051/S3092C678S.pdf?sequence=1>
- Fuentes Zenón, A. (1990). *El Enfoque de Sistemas en la Solución de Problemas. La elaboración del modelo conceptual*. México. Recuperado el 2018
- Gobierno de la República. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México. Recuperado el 11 de mayo de 2018
- Martínez, I. (febrero de 1988). El Pacto de Solidaridad Económica: disinflación con má estancamiento. *Momento Económico*, 34-35. Recuperado el 14 de junio de 2017, de <http://ru.iiec.unam.mx/1821/>

- Narayan, D., Patel, R., Rademacher, A., & Koch-Schulte, S. (1999). *Can Anyone Hear Us? Voices from 47 countries* (Vol. 1). Uk: World Bank. Recuperado el 13 de septiembre de 2017, de <http://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/335642-1124115102975/1555199-1124115187705/vol1.pdf>
- Nirinberg, O., Brawerman, J., & Ruiz, V. (2000). *Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas sociales* (Primera ed.). Buenos Aires, Argentina, Argentina: Paidós SAICF. Recuperado el 18 de junio de 2018
- Rojas Gutiérrez, C. (1992). *El Programa Nacional de Solidaridad: hechos e ideas en torno a un esfuerzo*. México. Recuperado el 13 de septiembre de 2017
- Sánchez Guerrero, G. d. (1995). Un Marco Teórico para la Evaluación. *Cuadernos de Planeación y Sistemas*(8), 36. Recuperado el 17 de mayo de 2018
- Sánchez Guerrero, G. d. (2016). Técnicas Heurísticas Participativas para la Planeación. En G. d. Sánchez Guerrero, *Técnicas Heurísticas Participativas para la Planeación* (Primera ed., pág. 17). México, Ciudad de México, México: Plaza y Valdes Editores. Recuperado el 27 de diciembre de 2017
- Sapag Chain, N., & Sapag Chain, R. (1989). *Preparación y evaluación de proyectos* (Segunda ed.). México: MxGraw-Hill Interamericana de México, S.A. de C.V. Recuperado el 21 de mayo de 2018, de <http://www.utntyh.com/wp-content/uploads/2013/03/Preparacion-Y-Evaluacion-De-Proyectos-Sapag-Sapag.pdf>
- Senge, P. M. (1990). *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. New York: Doubleday. Recuperado el 19 de julio de 2018
- Stufflebeam, D. L. (2002). The methodology of metaevaluation. En D. L. Stufflebeam, G. F. Madus, T. Kellaghan, G. Madus, & D. L. Stufflebeam (Edits.), *Evaluation Models. Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation* (Segunda ed., págs. 457-471). United States of America, New York: Kluwer Academic Publishers. Recuperado el 18 de junio de 2017
- The World Bank. (1990). *World Development Report 1990, Poverty*. The World Bank. New York: Oxford University Press. Recuperado el agosto de 2017, de <http://documents.worldbank.org/curated/en/424631468163162670/pdf/PUB85070REPLACEMENT0WDR01990.pdf>
- Vega Morales, P. (junio de 1998). *Teoría de sistemas y evaluación de programas sociales*. Recuperado el 15 de noviembre de 2018
- World Bank. (2001). *World Development Report 2000/2001 Attacking Poverty*. Washington, D.C. USA: Oxford University Press. Recuperado el 27 de agosto de 2017, de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11856>
- Yarbrough, D. B., Shulha, L. M., Hopson, R. K., & Caruthers, F. A. (2011). *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation. The Program Evaluation Standards. A guide for Evaluators and Evaluation Users* (3rd ed.). California, United States of America, United States of America: SAGE Publications, Inc. Retrieved noviembre 16, 2018



REVISTAS

- Altimir, O. (1979). *La dimensión de la pobreza en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado el 10 de junio de 2017, de [http://dds.cepal.org/infancia/guide-to-estimating-child-poverty/bibliografia/capitulo-I/Altimir%20Oscar%20\(1979\)%20La%20dimension%20de%20la%20pobreza%20en%20America%20Latina.pdf](http://dds.cepal.org/infancia/guide-to-estimating-child-poverty/bibliografia/capitulo-I/Altimir%20Oscar%20(1979)%20La%20dimension%20de%20la%20pobreza%20en%20America%20Latina.pdf)
- Barajas, G. (1997). Comités de Solidaridad en México. Surgimiento y evolución de la estructura organizativa promovida a partir del Pronasol. En *Estudios sociológicos* (Vol. 15, págs. 741-771). México, México: COLMEX. Recuperado el 05 de junio de 2017, de <http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/24213/1/15-045-1997-0741.pdf>
- Barajas, G. (enero - marzo de 2002). Las políticas de administración de la pobreza en México: ayer y hoy. *Foro Internacional*, XLII(1), 63 - 98. Recuperado el 17 de enero de 2018, de <http://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1627/1617>
- de Alba Rivas, M. G. (octubre de 2015). Dimensionar la pobreza en México. *Bien Común*(247), 63-68. Recuperado el 13 de septiembre de 2017
- Dopico Mateo, I. (2003). Metaevaluación: ¿por qué y para qué? (C. d. Habana, Ed.) *Revista Cubana de Educación Superior*, XXIII(3). Recuperado el 11 de septiembre de 2018, de <http://www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/prevemi/metaevaluacion.pdf>
- Favela, A., Calvillo, M., León, A., Palma, I., & Martínez, P. (2003). *El combate a la pobreza en el sexenio de Zedillo*. México: UAM, CEDIOC, Plaza y Valdés, S.A. de C.V. Recuperado el 21 de junio de 2017
- Hernández Laos, E. (octubre de 2000). *Crecimiento económico, distribución del ingreso y pobreza en México*. Recuperado el 18 de agosto de 2018, de CUAED: http://www.cuaed.unam.mx/posgrado/camara_diputados/docs/fe/creci_econ_ing-pob.pdf
- Parker, S. W. (16 de mayo de 2014). *Los programas de transferencias condicionadas: Impactos del programa Oportunidades después de 15 años*. Recuperado el 27 de marzo de 2018, de CIDE.
- Scott, J. (1999). *Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA): México. Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural: lecciones para una reorientación de las políticas*. CIDE. México: CIDE. Recuperado el 01 de diciembre de 2017, de <http://www.virtual.chapingo.mx/dona/paginaCBasicos/progres.pdf>
- Scriven, M. (31 de enero de 2009). Meta-Evaluation Revisited. *Journal of MultiDisciplinary Evaluation*, 6(11). Recuperado el 17 de mayo de 2018, de jmde: http://journals.sfu.ca/jmde/index.php/jmde_1/article/viewFile/220/215
- Scriven, M. (February de 2010). Rethinking Evaluation Methodology. *Journal of MultiDisciplinary Evaluation*, 6(13). Recuperado el 17 de mayo de 2018, de http://journals.sfu.ca/jmde/index.php/jmde_1/article/viewFile/264/253

- Scriven, M. (2011, august 16). *Evaluating Evaluations: A Meta-Evaluation Checklist*. Retrieved junio 20, 2018, from Michael Scriven:
http://michaelscriven.info/images/EVALUATING_EVALUATIONS_8.16.11.pdf
- Scriven, M. (2015, november 13). *The Meta-Evaluation Checklist*. Retrieved julio 19, 2018, from Papers and Publications (Michal Scriven): <http://michaelscriven.info/papersandpublications.html>
- Stufflebeam, D. L. (2011, february). Meta-Evaluation. *Journar of MultiDisciplinary Evaluation*, 7(15), 99-158. Retrieved june 20, 2018, from Journal of MultiDisciplinary Evaluation:
http://journals.sfu.ca/jmde/index.php/jmde_1/article/view/300/295
- Székely, M. (s.f.). *Hacia una nueva generación de política social*. Recuperado el 14 de junio de 2017, de Este país:
http://archivo.estepais.com/inicio/historicos/148/21_Suplemento_Hacia%20una%20nueva_Szekely.pdf

DOCUMENTOS DE PÁGINAS DE INTERNET

- Amaya León, L. A., & Ocampo Hurtado, R. (2011). El programa para el desarrollo de zonas prioritarias: evolución y evaluación. *117*, 39. Recuperado el 17 de mayo de 2018, de
http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/267505/815349/file/Programa_desarrollo_zonas_prioritarias_docto117.pdf
- Bate, P. (14 de agosto de 2017). *La historia detrás de Oportunidades*. Recuperado el 25 de enero de 2018, de BID Mejorando vidas: <https://www.iadb.org/es/noticias/articulos/2004-10-01/la-historia-detras-de-ioportunidadesi%2C5552.html>
- CEPAL, RIMSP, FAO. (2003). *La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado el 15 de junio de 2017, de
<http://www.cepal.org/es/publicaciones/6540-la-pobreza-rural-america-latina-lecciones-reorientacion-politicas>
- CONAPO. (2013). *Índice absoluto de marginación 2000-2010* (Primera ed.). México, México, México. Recuperado el 21 de mayo de 2018, de
http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Indice_Absoluto_de_Marginacion_2000_2010
- INEGI. (2019). *Población*. Recuperado el 22 de septiembre de 2019, de INEGI:
https://www.inegi.org.mx/temas/lengua/default.html#Informacion_general
- La OMS y la pobreza*. (septiembre de 2009). Recuperado el 17 de agosto de 2018, de Pobreza mundial:
<http://www.pobrezamundial.com/la-oms-y-la-pobreza/>
- Lustig, N. C., & Székely, M. (diciembre de 1997). *México: Evolución económica, pobreza y desigualdad*. Recuperado el 01 de diciembre de 2017, de
http://www.alternativasycapacidades.org/sites/default/files/biblioteca_file/M%C3%A9xicoEvoluci%C3%B3n%20econ%C3%B3mica%20pobreza%20y%20desigualdad.pdf



- Mathus Robles, M. A. (2009). *La lucha contra la pobreza en México*. Recuperado el 25 de agosto de 2018, de Observatorio de la Economía Lationamericana:
<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2009/mamr.htm>
- OMS. (31 de diciembre de 2014). Documentos básicos 48a edición., (pág. 224). Suiza. Recuperado el 17 de agosto de 2017, de <http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd48/basic-documents-48th-edition-sp.pdf?ua=1#page=7>
- Ontiveros Ruíz, G. (2005). *El Programa Nacional de Solidaridad. La política social en México 1988 - 1994*. México: eumed.net. Recuperado el 23 de enero de 2018, de <http://www.eumed.net/libros-gratis/2005/gor/>
- ONU. (1995). *Informe de la Cumbre Mundial Sobre Desarrollo Social*. Copenhague, Dinamarca: ONU. Recuperado el 13 de septiembre de 2017, de
<http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/cumbre/cumbredessocial1995.pdf>
- PROGRESA. (1997). *PROGRESA Programa de Educación, Salud y Alimentación*. Recuperado el 28 de marzo de 2018, de <https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/wersd53465sdg1/matriz/progresal997.pdf>
- PROSPERA. (21 de junio de 2017). *Resumen de políticas PROSPERA y el combate a la pobreza*. Recuperado el 21 de enero de 2018, de Programa de Inclusión Social PROSPERA:
<https://www.gob.mx/prospera/documentos/resumen-de-politicas?idiom=es>
- PROSPERA. (s.f.). *Prospera*. Recuperado el 23 de marzo de 2018, de ¿Qué hacemos?:
<https://www.gob.mx/prospera/que-hacemos>
- Stufflebeam, M. (1999). *Program Evaluations Metaevaluation Checklist*. Recuperado el 25 de julio de 2018, de The Evaluation Center:
https://wmich.edu/sites/default/files/attachments/u350/2014/program_metaeval_short.pdf
- Trejo, G., & Jones, C. (1993). *Contra la pobreza*. Recuperado el 17 de enero de 2018, de CIDAC:
<http://cidac.org/contra-la-pobreza/>
- Vargas Olmos, J. J. (19 de junio de 2018). *Programa: Prospera Programa de Inclusión Social*. Recuperado el 17 de mayo de 2019, de PRO Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales: <https://www.programassociales.org.mx/programa/624/prospera-programa-de-inclusion-social?v=1045>
- WHO. (2017). *Poverty*. Recuperado el 27 de agosto de 2017, de Health topics:
<http://www.who.int/topics/poverty/en/#>
- WMU. (2018). *Evaluation Checklists*. Recuperado el 2 de julio de 2018, de Western Michigan University, The Evaluation Center: <https://wmich.edu/evaluation/checklists>

TESIS

- Cortez Arciniega, J. (2012). *Meta-evaluación de programas sociales: el caso del programa desayunos solares del DIF*. México, Ciudad de México. Recuperado el 19 de julio de 2018
- Sánchez Guerrero, G. d. (1994). *Una propuesta Teórico-Methodológica para la Evaluación de Programas Sociales: Enfoque a programas académicos universitarios*. Recuperado el 11 de mayo de 2018

CONEVAL

- CONEVAL. (s.f.). *¿Qué es la medición de la pobreza?* Recuperado el 22 de marzo de 2017, de Medición de la pobreza: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Que-es-la-medicion-multidimensional-de-la-pobreza.aspx>
- CONEVAL. (<http://www.who.int/topics/poverty/en/#2015>). *La política de evaluación en México: 10 años del Coneval*. Recuperado el 03 de agosto de 2018, de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social: https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/CONEVAL_politica_de_evaluacion_10_A.pdf
- CONEVAL. (2017). *Glosario, Medición de la pobreza*. Recuperado el 16 de agosto de 2017, de <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>
- CONEVAL. (28 de agosto de 2017). *Pobreza en México*. Recuperado el 12 de junio de 2018, de Medición de la pobreza: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>
- CONEVAL. (2019). *Medición de la Pobreza 2018*. Recuperado el 27 de octubre de 2019, de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2018.aspx
- CONEVAL. (s.f.). *Anexo estadístico de pobreza en México*. Recuperado el 20 de junio de 2018, de Medición de la pobreza: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2016.aspx
- CONEVAL. (s.f.). *Evaluación de consistencia y resultados*. Recuperado el 18 de junio de 2018, de Evaluación de la Política Social: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_consistencia_resultados.aspx
- CONEVAL. (s.f.). *Evaluación de diseño*. Recuperado el 23 de enero de 2017, de Evaluación de la Política Social: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluaciones_Disenio.aspx
- CONEVAL. (s.f.). *Evaluación de impacto*. Recuperado el 06 de agosto de 2018, de Evaluación de la Política Social: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Impacto.aspx
- CONEVAL. (s.f.). *Evaluación de la Política Social*. Recuperado el 18 de enero de 2018, de <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>



- CONEVAL. (s.f.). *Evaluación de procesos*. Recuperado el 06 de agosto de 2018, de Evaluación de la Política Social: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Procesos.aspx
- CONEVAL. (s.f.). *Evaluación específica*. Recuperado el 25 de septiembre de 2018, de Evaluación de la Política Social: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Index-Evaluaciones-Especificas.aspx>
- CONEVAL. (s.f.). *Evaluación Específica de Desempeño*. Recuperado el 25 de agosto de 2018, de Evaluación de la Política Social:
https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_especifica_desempeno.aspx
- CONEVAL. (s.f.). *Evaluaciones complementarias*. Recuperado el 21 de agosto de 2018, de Evaluación de la Política Social:
https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Complementaria.aspx
- CONEVAL. (s.f.). *Evaluaciones estratégicas*. Recuperado el 21 de agosto de 2018, de Evaluación de la Política Social: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_estrategica.aspx
- CONEVAL. (s.f.). *Evolución de la población en pobreza en materia de carencias sociales 1990-2016*. Recuperado el 30 de mayo de 2018, de CONEVAL:
<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-pobreza.aspx>
- CONEVAL. (s.f.). *Evolución de las dimensiones de la pobreza 1990-2016*. Recuperado el 30 de mayo de 2018, de Medición de la pobreza: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-pobreza.aspx>
- CONEVAL. (s.f.). *Ficha de monitoreo*. Recuperado el 09 de marzo de 2018, de Evaluación de la Política Social: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/ficha_monitoreo.aspx
- CONEVAL. (s.f.). *Glosario*. Recuperado el 18 de agosto de 2018, de Evaluación de Programas Sociales:
<https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Glosario.aspx>
- CONEVAL. (s.f.). *La evaluación de los programas sociales: un proceso de mejora continua y rendición de cuentas*. Recuperado el 27 de octubre de 2018, de Evaluación de la política social:
<https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Proceso-de-Evaluacion.aspx>
- CONEVAL. (s.f.). *Medición de la pobreza. Anterior medición por ingresos 1990-2012*. Recuperado el 18 de agosto de 2018, de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social:
<https://www.coneval.org.mx/Medicion/EDP/Paginas/Medicion-por-ingresos-1990-2012.aspx>

DOF

- DOF. (08 de agosto de 1997). *Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del PROGRESA*. Recuperado el 12 de noviembre de 2018, de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4890287&fecha=08/08/1997
- DOF. (2001). *Reglas de Operación del PROGRESA*. SEDESOL. México: DOF. Recuperado el 20 de junio de 2017, de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79543/2001.pdf>
- DOF. (15 de marzo de 2002). *Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2002*. Recuperado el 14 de noviembre de 2018, de Diario Oficial de la Federación: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79542/2002.pdf>
- DOF. (06 de junio de 2002). *Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la pobreza: una tarea Contigo*. Recuperado el 27 de abril de 2018, de Diario Oficial de la Federación: http://www.dof.gob.mx/copias_cert.php?acc=ajaxPaginas&paginas=1-95&seccion=TERCERA&edicion=28652&ed=MATUTINO&fecha=06/06/2002
- DOF. (06 de marzo de 2002). *Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, publicado el 8 de agosto de 1997*. Recuperado el 14 de noviembre de 2018, de Diario Oficial de la Federación: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=735026&fecha=06/03/2002
- DOF. (28 de febrero de 2007). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2007*. Recuperado el 15 de noviembre de 2018, de Diario Oficial de la Federación: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4964256&fecha=28/02/2007
- DOF. (09 de octubre de 2007). *Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*. Recuperado el 30 de julio de 2018, de Diario Oficial de la Federación: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/Acuerdo_Modificatorio_Lineamientos_Generales.pdf
- DOF. (16 de junio de 2010). *Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza*. Recuperado el 29 de mayo de 2018, de https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/DiarioOficial/DOF_lineamientos_pobrezaCONEVAL_16062010.pdf
- DOF. (30 de diciembre de 2011). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2012*. Recuperado el 31 de mayo de 2018, de Diario Oficial de la Federación: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79554/2012.pdf>
- DOF. (28 de febrero de 2013). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2013*. Recuperado el 31 de mayo de 2018, de Diario Oficial de la Federación: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79555/2013.pdf>



- DOF. (30 de diciembre de 2013). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2014*. Recuperado el 31 de mayo de 2018, de Diario Oficial de la Federación: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79559/2014.pdf>
- DOF. (30 de diciembre de 2014). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2015*. Recuperado el 15 de noviembre de 2018, de Diario Oficial de la Federación: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/70155/2015.pdf>
- DOF. (05 de septiembre de 2014). *Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social*. Recuperado el 15 de noviembre de 2018, de Diario Oficial de la Federación:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/15278/05092014_DOF_Decreto_de_Creacion_Prospera.pdf
- DOF. (30 de diciembre de 2015). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2016*. Recuperado el 31 de mayo de 2018, de Diario Oficial de la Federación: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/70153/2016.pdf>
- DOF. (29 de diciembre de 2016). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2017*. Recuperado el 01 de diciembre de 2017, de Diario Oficial de la Federación:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/177672/Reglas_de_Operacion_2017.pdf
- DOF. (01 de junio de 2016). *Ley General de Desarrollo Social*. Recuperado el 16 de enero de 2018, de Diario Oficial de la Federación: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_260118.pdf
- DOF. (29 de diciembre de 2017). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2018*. Recuperado el 31 de mayo de 2018, de Diario Oficial de la Federación:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/285177/ROP_PROSPERA_2018_dof.pdf
- DOF. (15 de septiembre de 2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado el noviembre de 2017, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf
- DOF. (15 de junio de 2018). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Recuperado el 17 de mayo de 2018, de Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_150618.pdf

SEDESOL

- SEDESOL. (20 de mayo de 2013). *Programa Sectorial de Desarrollo Social*. Recuperado el 10 de mayo de 2018, de SEDESOL:
http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/DocumentosOficiales/Programa_Sectorial_Desarrollo_Social_2013_2018.pdf
- SEDESOL. (2015). *Diagnóstico de PROSPERA Programa de Inclusión Social*. México, México. Recuperado el 09 de abril de 2018, de

http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Reingenieria_Gasto/imagenes/Ventanas/Ramo_20/20S072.pdf

VÍDEO

Pérez Velasco, A., Pérez Velasco, A., Rosique, A., Alvarado, E., Gallegos, E., Gómez, L. E. (Productores), Krauze, E. (Escritor), Roldán, D., & Heifetz, H. (Dirección). (1999). *Carlos Salinas de Gortari, el hombre que quiso ser rey. Los sexenios* [Película]. México: Editorial Clío Libros y Videos S.A de C.V. Recuperado el 10 de enero de 2018, de <https://www.bing.com/videos/search?q=carlos+salinas+de+gortari%2c+el+hombre+que+quizo+ser+rey.+los+sexenios&view=detail&mid=1375896D91245F57F1DE1375896D91245F57F1DE&FORM=VIRE>



Capítulo

7 Anexos

7.1 Anexo 1



Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Ingeniería
Posgrado de Ingeniería de Sistemas
Maestría en Ingeniería de Sistemas-Planeación



La siguiente entrevista se realizará para apoyar la investigación de un trabajo de tesis en la Maestría en Ingeniería de Sistemas de la Universidad Nacional Autónoma de México, la cual tiene por objeto conocer las razones por las cuales las evaluaciones efectuadas a los programas enfocados a reducir la pobreza en México no han logrado identificar los factores que contribuyen a que sus objetivos no se alcancen, en caso de que así haya sido. Deseo manifestarle que la información que proporcione será exclusivamente de total apoyo en la investigación, así mismo, será resguardada y estrictamente confidencial. Le informo que la entrevista está integrada por 16 preguntas vertidas en 5 bloques que conforman los puntos a evaluar en la investigación.

Institución que evaluó:

Nombre: CONEVAL Pública Privada

Programa que evaluó: PROSPERA, Programa de Inclusión Social

Año/Período de la evaluación: 2014-2018

Nombre de la evaluación que realizó:

¿En qué tipo de evaluación participó?:

a	De diseño	Análisis de la consistencia y lógica interna de los programas	<input type="radio"/>
b	De consistencia y resultados	Diagnóstico de la capacidad institucional para alcanzar resultados	<input type="radio"/>
c	De procesos	Análisis de los procesos operativos y su contribución al propósito del programa	<input type="radio"/>
d	Específica de desempeño	Valoración sintética de la información del programa contenida en el SED	<input type="radio"/>
e	De indicadores	Análisis de la pertinencia y alcance de los indicadores de un programa	<input type="radio"/>

f	Estratégica	Valoración de la(s) política(s) y/o Estrategia(s) de desarrollo social	<input type="radio"/>
g	Complementaria	Análisis para profundizar sobre aspectos relevantes del desempeño del programa	<input type="radio"/>
h	De impacto	Medición de los efectos netos atribuibles al programa	<input type="radio"/>

¿Cuál es el proceso para llevar a cabo las evaluaciones del Programa de Inclusión Social Prospera?

¿Las reuniones que se establecen entre la instancia evaluadora y la instancia evaluada están establecidas o tienen alguna forma de determinarlas, de ser así cómo lo hacen y/ cuántas son?

¿Cuántas etapas deben cumplir las evaluaciones del Prospera y cómo las determinan?

¿Qué instancias aparte de la Instancia evaluadora y la instancia evaluada, participan en las evaluaciones?

Con base en su experiencia en evaluación:

I. Coordinación:

1. ¿Durante la evaluación del Programa cuáles son las funciones del enlace que está en contacto con la instancia evaluada (Progesa) y a qué instancia pertenece?
2. ¿El enlace, qué tan al tanto está de los requerimientos de la evaluación? (en cuanto a requerimientos, información necesaria, pendientes, tiempos de entrega, reuniones entre las instancias)
3. ¿Qué tan claros son los objetivos de las evaluaciones para la instancia evaluadora?

II. Diseño y Obtención de la Evaluación:

4. ¿Qué metodología(s) llevan a cabo para realizar la evaluación de Prospera?
5. ¿En caso de recomendar utilizar otro(s) método(s) de evaluación al Programa, cuál sería y por qué, o por qué no recomendar otro método de evaluación?
6. ¿Cuál es el seguimiento que se le da a las evaluaciones previas del Prospera?

III. Procesamiento y Análisis de la Evaluación:

7. ¿Cómo podría asegurar que el método utilizado para la evaluación del Prospera ha contribuido a disminuir la pobreza?
8. ¿Puede informarme qué sesgos u omisiones hubo en las evaluaciones?
9. ¿Qué problemáticas considera frecuentes al momento de llevar a cabo las evaluaciones del Prospera?

IV. Presentación:

10. ¿Con cuánta frecuencia considera que el evaluador omite información en los resultados de la evaluación para no comprometer su credibilidad?
11. ¿Una vez finalizadas las evaluaciones del Prospera qué difusión se les da y ante quién? (foros, publicaciones, audiencia, estatal, nacional, internacional)
12. ¿Cómo o en qué han cambiado las Políticas Públicas a consecuencia de los resultados de las evaluaciones aplicadas al Prospera?

V. Propósito de la Evaluación:

13. ¿De los cambios que han tenido las evaluaciones del Programa, qué aspectos han sido los que han cambiado más la situación problemática?
14. ¿Cuáles han sido los aspectos exógenos que han impactado las evaluaciones del Prospera y cómo las han trabajado para que no les impacte?
15. ¿Con qué frecuencia considera que deben realizarse evaluaciones externas al Prospera para mejorar la calidad de la información vertida en evaluaciones futuras?
16. ¿Considera que es oportuno al término del sexenio realizar una metaevaluación del Prospera?

Pregunta final abierta:

17. Si de usted dependiera el proceso de evaluación y sin considerar restricción alguna, ¿cómo realizaría el proceso de evaluación del Prospera?



7.2 Anexo 2

TÉCNICA AHP³⁸

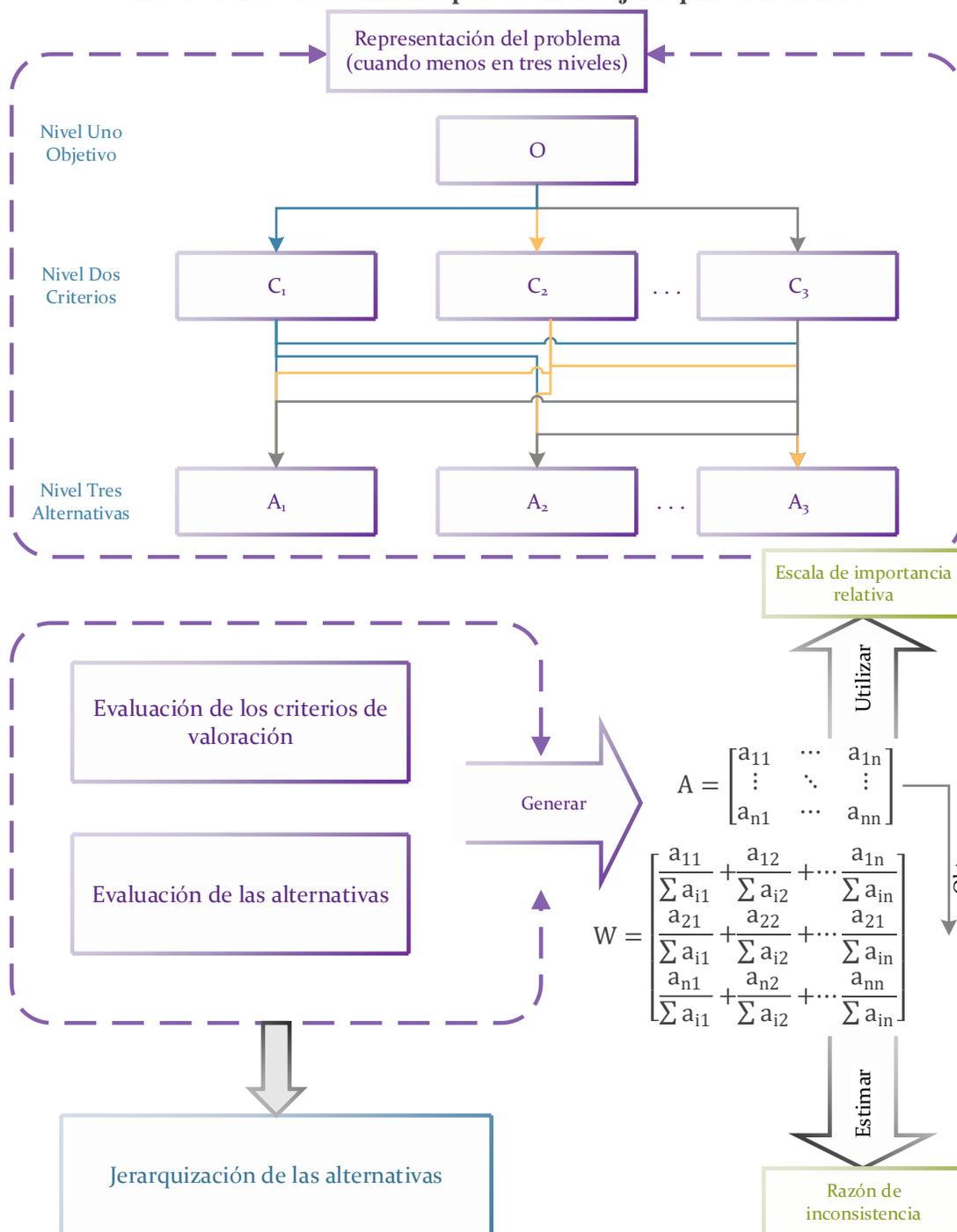
El método de Jerarquización Analítica fue desarrollado al buscar elaborar un instrumento formal para la evaluación y selección de alternativas, que tuviera las características de ser sólido en sus fundamentos matemáticos, útil en la toma de decisiones y sencillo en su aplicación; su creador, Saaty considera que para la solución de problemas el decisor transita por tres etapas: inicia con la formulación del problema, luego realiza una evaluación y finalmente selecciona el mejor curso de acción que más contribuya al logro del objetivo.

Procedimiento

El método se integra de cuatro pasos como se muestra en la Ilustración 15. A continuación, se describe el procedimiento.

³⁸ Obtenido de (Sánchez Guerrero, Técnicas Heurísticas Participativas para la Planeación, 2016, págs. 225-240)

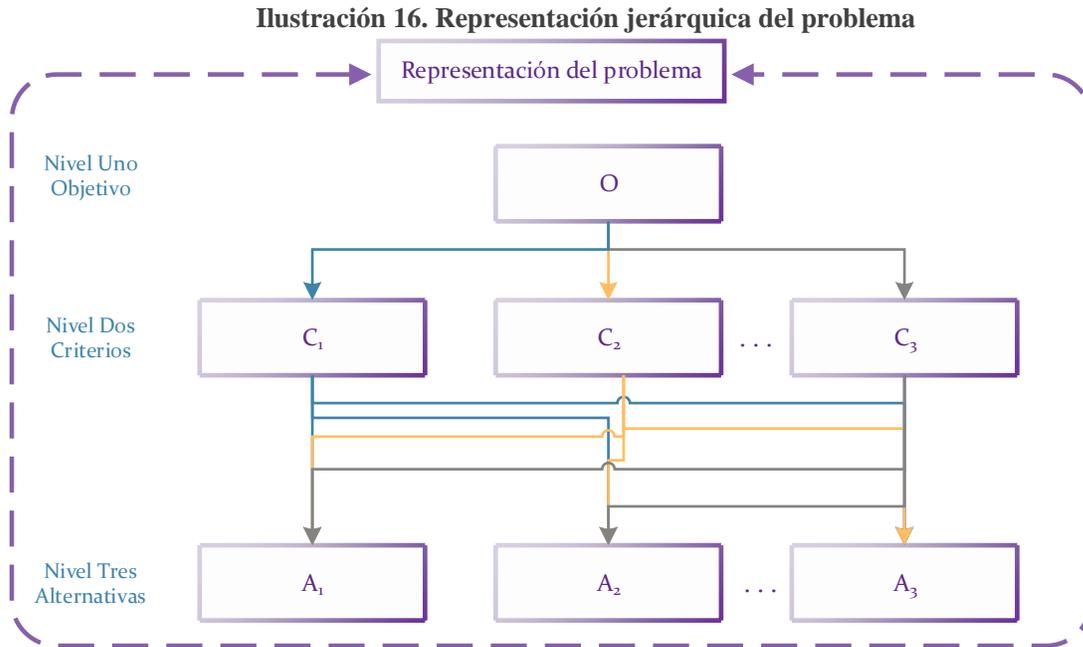
Ilustración 15. Procedimiento para realizar la jerarquización analítica



Fuente: obtenido de (Sánchez Guerrero, Técnicas Heurísticas Participativas para la Planeación, 2016, pág. 226)

REPRESENTACIÓN DEL PROBLEMA

Se requiere la representación del problema mediante la construcción de un arreglo jerárquico de al menos tres niveles, llamado diagrama de árbol, como el que se muestra en la figura:



Fuente: obtenido de (Sánchez Guerrero, Técnicas Heurísticas Participativas para la Planeación, 2016, pág. 227)

La jerarquía implica una clasificación ordinal donde los niveles están subordinados entre sí, mediante alguna base definida.

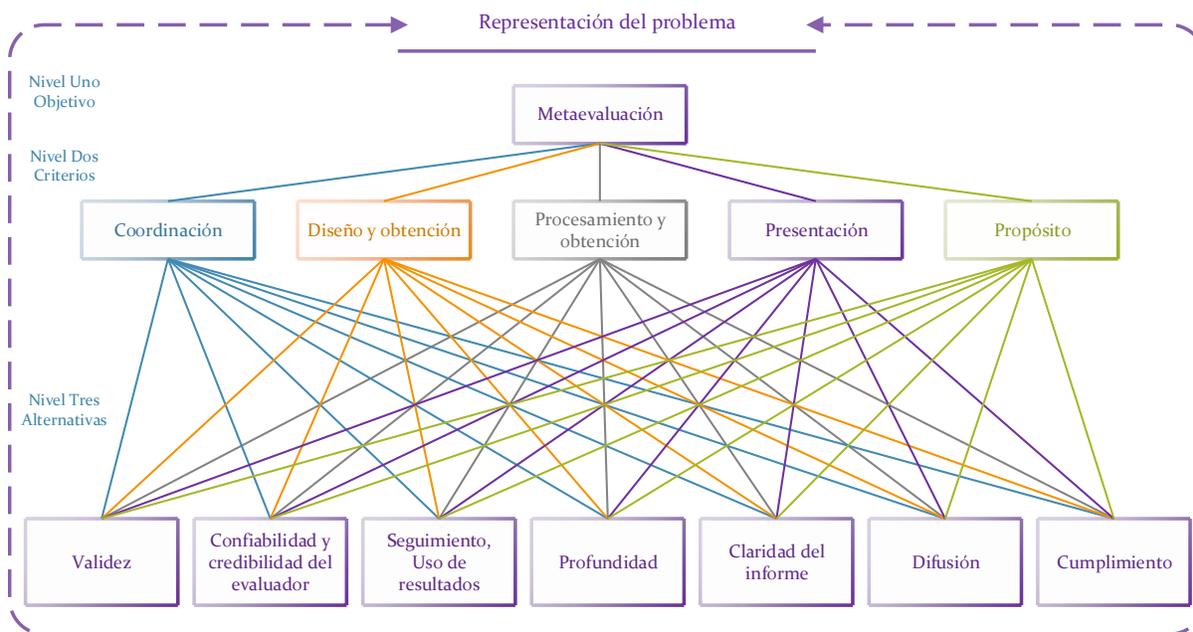
Este arreglo arbóreo se forma con los tres factores básicos para la toma de decisiones: las alternativas que serán sujetas de valoración (llámense actividades, estrategias, proyectos, cursos de acción, etc.), el objetivo que se pretende alcanzar y los criterios con los que se habrán de valorar las alternativas.

El árbol no se limita a un número de niveles ni de elementos por nivel, sin embargo, se sugieren como máximo siete niveles y siete elementos por nivel.

Conviene vigilar que tanto las alternativas como los criterios procuren ser los necesarios, tener el mismo nivel de complejidad y ser mutuamente excluyentes, de lo contrario se pueden producir problemas de consistencia.

Como ejemplo se desarrollará el tema de estudio en particular de la tesis. Después de analizar la situación, se ha representado el problema como lo muestra la Ilustración 17:

Ilustración 17. Representación jerárquica del problema de decisión de la metaevaluación



Fuente: elaboración propia con base en (Sánchez Guerrero, Técnicas Heurísticas Participativas para la Planeación, 2016, pág. 228)

Considerando como criterios a los componentes: coordinación, diseño y obtención, procesamiento y análisis, procesamiento y análisis y presentación, y como las alternativas los criterios: validez, confiabilidad y credibilidad del evaluador, seguimiento, y uso de resultados, profundidad, calidad del informe difusión y cumplimiento.

Evaluación de los criterios de valoración

En esta etapa se construye una matriz A , a partir de la comparación de los diferentes criterios con el propósito de estimar la importancia relativa entre cada uno de ellos.

La matriz A tiene la forma:



$$A = \begin{bmatrix} a_{11} & \cdots & a_{1n} \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ a_{n1} & \cdots & a_{nn} \end{bmatrix}$$

Y presenta la propiedad de que:

$$a_{ji} = 1/a_{ij} \text{ y } a_{ii} = 1$$

A cada comparación se le asignará una calificación. Saaty propone la siguiente escala de importancia relativa de la cual se obtienen las calificaciones para las diferentes comparaciones (Véase **Tabla 26**)

Tabla 26. Escala de importancia relativa

Intensidad de la importancia	Definición	Explicación
1	Igual importancia	Dos actividades contribuyen igualmente al objetivo.
3	Importancia moderada	La experiencia y el juicio están moderadamente a favor de una actividad sobre la otra.
5	Importancia fuerte	La experiencia y el juicio están fuertemente a favor de una actividad sobre la otra.
7	Importancia muy fuerte	Una actividad está muy fuertemente favorecida y su dominio ha sido demostrado en la práctica.
9	Importancia extrema	Es máxima la importancia de una actividad sobre la otra.
2, 4, 6, 8	Valores intermedios entre los dos juicios contiguos	Cuando un término medio es necesario.
Recíproco de los números de arriba	Si al elemento i le fue asignado alguno de los números de arriba al compararse con el elemento j , entonces j tienen el valor recíproco cuando se compara con el elemento i .	

Fuente: obtenido de (Sánchez Guerrero, Técnicas Heurísticas Participativas para la Planeación, 2016, pág. 229)

Continuado con el ejemplo, serán comparados y evaluados los criterios (componentes) coordinación, diseño y obtención, procesamiento y análisis presentación y propósito. La primera comparación es coordinación con relación al diseño y obtención. Preguntándonos cuál de los dos criterios es el más importante, en este caso la valoración es 7. Si se tiene la misma importancia la calificación sería 1 (de acuerdo con la escala de Saaty), el diseño y obtención comparado con la coordinación tiene un valor de $1/7$, o sea la comparación recíproca; si es que la calificación fue consistente. En la tabla la línea punteada señala la comparación hecha.

Estas calificaciones se van registrando en la matriz A como la que se muestra en la **Tabla 27**. El procedimiento para obtener la matriz de pesos W , colocada a la derecha de la matriz A , y el índice RI registrado en la parte inferior, se explicarán más adelante.

Tabla 27. Comparación de criterios, eigenvector de pesos W y Razón de Inconsistencia

Comparación de criterios	Coordinación	Diseño y Obtención	Procesamiento y análisis	Presentación	Propósito	Peso W
Coordinación	1	7	6	7	6	0.489
Diseño y Obtención	1/7	1	3	6	8	0.234
Procesamiento y análisis	1/6	1/3	1	1/8	1/5	0.041
Presentación	1/7	1/6	8	1	1/5	0.104
Propósito	1/6	1/8	5	5	1	0.132
RI =						1.590

Fuente: elaboración propia con base en (Sánchez Guerrero, Técnicas Heurísticas Participativas para la Planeación, 2016, pág. 230)

Ya se mencionó que las calificaciones en la diagonal principal de la matriz siempre tendrán valor 1, esto es, al compararse un elemento por sí mismo mantiene igual importancia.

También es necesario señalar la conveniencia de ser consistentes al determinar las calificaciones (importancias relativas) entre los elementos de cada nivel.

Saaty propone que el grado de consistencia se calcula para cada matriz A de comparaciones, y se expresa mediante la razón de inconsistencia RI , que es común colocarla en la parte inferior de la matriz A .

Una vez llena la matriz A con las respectivas calificaciones, se procede a estimar los correspondientes pesos relativos de los criterios. Los pesos relativos son el vector característico o eigenvector de la matriz. Una estimación para su cálculo se presenta a continuación:

Primero, se normaliza la matriz A , obteniéndose A' :

$$A' = \begin{bmatrix} \frac{a_{11}}{a_{11}} & \dots & \frac{a_{1n}}{a_{11}} \\ \frac{a_{i1}}{a_{11}} & \dots & \frac{a_{in}}{a_{11}} \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ \frac{a_{n1}}{a_{11}} & \dots & \frac{a_{nn}}{a_{11}} \end{bmatrix}$$

Siguiendo con el ejemplo, la matriz A' , se calcula como sigue: se suman las calificaciones de cada columna de la matriz A , respectivamente.

$$1 + \frac{1}{7} + \frac{1}{6} + \frac{1}{7} + \frac{1}{6} = 2.00$$

$$7 + 1 + \frac{1}{3} + \frac{1}{6} + \frac{1}{8} = 9.00$$



$$6 + 3 + 1 + 8 + 5 = 23.00$$

$$7 + 6 + \frac{1}{8} + 1 + 5 = 19.00$$

$$6 + 8 + \frac{1}{5} + \frac{1}{5} + 1 = 15.00$$

Posteriormente, por columna, cada calificación de la matriz A se divide entre el total de su respectiva comuna, formándose la siguiente matriz normalizada A' :

	Coordinación	Diseño y Obtención	Procesamiento y análisis	Presentación	Propósito
Coordinación	0.62	0.81	0.26	0.37	0.39
Diseño y Obtención	0.09	0.12	0.13	0.31	0.52
Procesamiento y análisis	0.10	0.04	0.04	0.01	0.01
Presentación	0.09	0.02	0.35	0.05	0.01
Propósito	0.10	0.01	0.22	0.26	0.06

Fuente: elaboración propia con base en (Sánchez Guerrero, Técnicas Heurísticas Participativas para la Planeación, 2016, pág. 232)

A continuación, se calcula la media de cada renglón de la matriz A' , del renglón 1 hasta el renglón n , y se obtiene la matriz W de los pesos relativos o eigenvector, que con frecuencia se coloca al lado de la matriz A .

$$W = \begin{bmatrix} \frac{a_{11}}{\sum a_{i1}} + \frac{a_{12}}{\sum a_{i2}} + \dots + \frac{a_{1n}}{\sum a_{in}} \\ \frac{a_{21}}{\sum a_{i1}} + \frac{a_{22}}{\sum a_{i2}} + \dots + \frac{a_{2n}}{\sum a_{in}} \\ \frac{a_{n1}}{\sum a_{i1}} + \frac{a_{n2}}{\sum a_{i2}} + \dots + \frac{a_{nn}}{\sum a_{in}} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} W_1 \\ W_2 \\ W_3 \end{bmatrix}$$

Siguiendo el ejemplo, se calcula el promedio de las calificaciones para cada uno de los tres renglones de la matriz A' , respectivamente:

$$\frac{0.618 + 0.812 + 0.261 + 0.366 + 0.390}{5} = 0.489$$

$$\frac{0.088 + 0.116 + 0.130 + 0.314 + 0.519}{5} = 0.234$$

$$\frac{0.103 + 0.039 + 0.043 + 0.007 + 0.013}{5} = 0.041$$

$$\frac{0.088 + 0.019 + 0.348 + 0.052 + 0.013}{5} = 0.104$$

$$\frac{0.103 + 0.014 + 0.217 + 0.261 + 0.065}{5} = 0.132$$

Estos valores integran la matriz W de pesos de los criterios correspondientes, mismos que se colocan a la derecha de la matriz A .

Cálculo de la razón de inconsistencia

Se calcula en grado de inconsistencia en el que se incurre al momento de asignar calificaciones, RI , la cual indica el grado de incoherencia que se comete al calificar la importancia relativa de los criterios y alternativas de un problema. Una práctica común es colocarla en la parte inferior de cada matriz de comparaciones A con el propósito de vigilar la consistencia en las calificaciones.

La razón de inconsistencia RI se calcula empleando la siguiente expresión:

$$RI = \frac{IC}{CA}$$

Donde IC es el índice de consistencia y CA es la consistencia aleatoria.

El cálculo del índice de consistencia IC se obtienen como sigue:

$$IC = \frac{\lambda_{\max} - n}{n - 1}$$

Donde:

λ_{\max} : es el valor característico promedio

n : es el tamaño de la matriz

Para calcular λ_{\max} se multiplica AW , obteniéndose una estimación del vector denominado $\lambda_{\max}W$ esto es, $AW = \lambda_{\max}W$.

Posteriormente, se divide cada componente del vector $\lambda_{\max}W$ por la componente correspondiente de W , obteniéndose el vector λ_{\max} . A continuación, se promedian las componentes de λ_{\max} para encontrar una



estimación promedio total de λ_{\max} . Teniendo esta estimación se procede al cálculo del *IC* de acuerdo a la expresión anterior.

Este índice se divide entre el valor de la consistencia aleatoria *CA*. Saaty propone obtener este valor mediante la siguiente tabla. De acuerdo con el tamaño *n* de la matriz, que son el número de criterios o alternativas analizadas, se tiene una estimación del mismo.

Tabla 28. Estimación de la consistencia aleatoria

<i>n</i> Tamaño de la matriz	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<i>CA</i> Consistencia aleatoria	0.00	0.00	0.58	0.90	1.12	1.24	1.32	1.41	1.45	1.49

Fuente: obtenido de (Sánchez Guerrero, Técnicas Heurísticas Participativas para la Planeación, 2016, pág. 234)

Por último, se calcula la razón de inconsistencia *RI* dividiendo el índice de consistencia *IC* entre la consistencia aleatoria *CA*.

Si la razón es considerablemente mayor a un 10%, se recomienda una revisión de las calificaciones.

Continuando con el ejemplo, se presenta el cálculo de la *RI* para la matriz de criterios. Primero se multiplica *AW*.

$$A = \begin{bmatrix} 1 & 7 & 6 & 7 & 6 \\ 1/7 & 1 & 3 & 6 & 8 \\ 1/6 & 1/3 & 1 & 1/8 & 1/5 \\ 1/7 & 1/6 & 8 & 1 & 1/5 \\ 1/6 & 1/8 & 5 & 5 & 1 \end{bmatrix} \quad W = \begin{bmatrix} 0.489 \\ 0.234 \\ 0.041 \\ 0.104 \\ 0.132 \end{bmatrix}$$

Las componentes del vector resultante ($\lambda_{\max}W$) se dividen entre las correspondientes de la matriz *W*, obteniéndose las componentes del vector λ_{\max} .

$$AW = \begin{bmatrix} 3.892 \\ 2.109 \\ 0.240 \\ 0.567 \\ 0.968 \end{bmatrix} = \lambda_{\max} \quad \lambda_{\max} = \begin{bmatrix} 7.957 \\ 9.029 \\ 5.860 \\ 5.442 \\ 7.322 \end{bmatrix}$$

Se promedian los cinco valores y se obtiene el promedio total de $\lambda_{\max} = 7.12$. Ahora calculamos *IC*:

$$IC = \frac{7.12 - 5}{5 - 1} = 1.780$$

De los valores de consistencia aleatoria que Saaty propone en la tabla, se tiene que para una matriz de tamaño 5 el $CA=1.12$. A continuación se sustituyen en la expresión del RI los valores obtenidos de IC y CA .

$$RI = \frac{1.780}{1.12} = 1.590$$

Como el valor es menor a un 10%, se aceptan los valores de la matriz como consistentes.

Evaluación de las alternativas

En esta etapa se construyen tantas matrices como criterios haya, una para cada criterio. Para el ejemplo se están analizando siete matrices. En cada matriz se van a comparar entre sí las cinco alternativas de acuerdo al correspondiente criterio. Para el llenado de las matrices, el cálculo de los pesos relativos y el cálculo de la razón de inconsistencia es similar a la etapa anterior.



Tabla 29. Comparación de criterios de Coordinación, eigenvector de pesos W y Razón de Inconsistencia

Coordinación	Seguimiento	Validez	Confiabilidad / Credibilidad del evaluador	Utilidad / Uso de resultados	Profundidad	Claridad del informe	Difusión	Pesos W
Seguimiento	1	0.25	0.20	0.17	4.00	5.00	0.25	0.007
Validez	4.00	1	5.00	0.17	3.00	0.20	4.00	0.120
Confiabilidad /Credibilidad del evaluador	5.00	0.20	1	0.20	0.13	0.20	7.00	0.086
Utilidad / Uso de resultados	6.00	6.00	5.00	1	0.11	0.14	0.20	0.148
Profundidad	0.25	0.33	8.00	9.00	1	0.13	7.00	0.157
Claridad del informe	0.20	5.00	5.00	7.00	8.00	1	8.00	0.262
Difusión	4.00	0.25	0.14	5.00	0.14	0.13	1	0.072
								RI= 6.641

Tabla 30. Tabla 26. Comparación de criterios de Diseño y obtención, eigenvector de pesos W y Razón de Inconsistencia

Diseño y obtención	Seguimiento	Validez	Confiabilidad / Credibilidad del evaluador	Utilidad / Uso de resultados	Profundidad	Claridad del informe	Difusión	Pesos W
Seguimiento	1	0.14	0.13	6.00	0.17	0.125	6	0.075
Validez	7.00	1	0.20	0.11	0.13	7	3	0.127
Confiabilidad /Credibilidad del evaluador	8.00	5.00	1	5.00	7.00	8	7	0.339
Utilidad / Uso de resultados	0.17	9.00	0.20	1	0.14	0.20	8	0.108
Profundidad	6.00	8.00	0.14	7.00	1	0.2	6	0.163
Claridad del informe	8	0.14	0.13	5	5	1	8	0.168
Difusión	0.17	0.33	0.14	0.13	0.17	0.125	1	0.021
								RI= 1.726

Tabla 31. Tabla 26. Comparación de criterios de Procesamiento y obtención, eigenvector de pesos W y Razón de Inconsistencia

Procesamiento y obtención	Seguimiento	Validez	Confiabilidad / Credibilidad del evaluador	Utilidad / Uso de resultados	Profundidad	Claridad del informe	Difusión	Pesos W
Seguimiento	1	5.00	0.11	0.14	0.20	6.00	8.00	0.10
Validez	0.20	1	0.14	0.11	0.14	5.00	4.00	0.05
Confiabilidad /Credibilidad del evaluador	9.00	7.00	1	5.00	5.00	7.00	8.00	0.38
Utilidad / Uso de resultados	7.00	9.00	0.20	1	0.14	8.00	7.00	0.17
Profundidad	5.00	7.00	0.20	7.00	1	8.00	7.00	0.23
Claridad del informe	0.17	0.20	0.14	0.13	0.13	1	7.00	0.04
Difusión	0.13	0.25	0.13	0.14	0.14	0.14	1	0.02
RI=								1.222

Tabla 32. Tabla 26. Comparación de criterios de Presentación, eigenvector de pesos W y Razón de Inconsistencia

Presentación	Seguimiento	Validez	Confiabilidad / Credibilidad del evaluador	Utilidad / Uso de resultados	Profundidad	Claridad del informe	Difusión	Pesos W
Seguimiento	1	6.00	5.00	7.00	8.00	8.00	9.00	0.38
Validez	0.17	1	5.00	0.20	6.00	5.00	7.00	0.15
Confiabilidad /Credibilidad del evaluador	0.20	0.20	1	0.17	5.00	0.14	0.20	0.05
Utilidad / Uso de resultados	0.14	5.00	6.00	1	6.00	0.14	6.00	0.15
Profundidad	0.13	0.17	0.20	0.17	1	0.13	8.00	0.05
Claridad del informe	0.13	0.20	7.00	7.00	8.00	1	8.00	0.18
Difusión	0.11	0.14	5.00	0.17	0.13	0.13	1	0.04
RI=								1.451



Tabla 33. Tabla 26. Comparación de criterios de Propósito, eigenvector de pesos W y Razón de Inconsistencia

Propósito	Seguimiento	Validez	Confiabilidad / Credibilidad del evaluador	Utilidad / Uso de resultados	Profundidad	Claridad del informe	Difusión	Pesos W
Seguimiento	1	0.14	6.00	6.00	7.00	0.14	3.00	0.14
Validez	7.00	1	0.33	7.00	5.00	0.17	7.00	0.21
Confiabilidad /Credibilidad del evaluador	0.17	3.00	1	0.11	0.20	0.14	0.17	0.06
Utilidad / Uso de resultados	0.17	0.14	9.00	1	3.00	0.17	2.00	0.09
Profundidad	0.14	0.20	5.00	0.33	1	0.11	0.14	0.04
Claridad del informe	7.00	6.00	7.00	6.00	9.00	1	9.00	0.39
Difusión	0.33	0.14	6.00	0.50	7.00	0.11	1	0.08
<i>RI=</i>								1.521

JERARQUIZACIÓN DE LAS ALTERNATIVAS

Finalmente, para conocer qué alternativa es la mejor de acuerdo a los criterios establecidos se realizan algunos cálculos sencillos.

Se multiplica cada una de las componentes de la matriz de pesos de los criterios por la correspondiente matriz de pesos de cada una de las matrices de las alternativas, esto es:

$$\begin{aligned}
 & 0.489 \begin{bmatrix} 0.007 \\ 0.120 \\ 0.086 \\ 0.148 \\ 0.157 \\ 0.262 \\ 0.072 \end{bmatrix} + 0.234 \begin{bmatrix} 0.075 \\ 0.127 \\ 0.339 \\ 0.108 \\ 0.163 \\ 0.168 \\ 0.021 \end{bmatrix} + 0.041 \begin{bmatrix} 0.096 \\ 0.055 \\ 0.380 \\ 0.173 \\ 0.232 \\ 0.044 \\ 0.020 \end{bmatrix} + 0.104 \begin{bmatrix} 0.377 \\ 0.150 \\ 0.047 \\ 0.154 \\ 0.048 \\ 0.182 \\ 0.041 \end{bmatrix} + 0.132 \begin{bmatrix} 0.138 \\ 0.206 \\ 0.060 \\ 0.087 \\ 0.041 \\ 0.389 \\ 0.079 \end{bmatrix} = \\
 & = \begin{bmatrix} 0.4176 \\ 0.2336 \\ 0.0409 \\ 0.1041 \\ 0.1322 \end{bmatrix} \Rightarrow \begin{bmatrix} \text{Coordinación} \\ \text{Diseño y obtención} \\ \text{Procesamiento y obtención} \\ \text{Presentación} \\ \text{Propósito} \end{bmatrix}
 \end{aligned}$$

De lo anterior, por tener mayor peso, se concluye que la coordinación es la mejor diseñada dentro de las evaluaciones que realiza el CONEVAL.



La investigación evaluativa, en términos generales, puede incluir cualquier esfuerzo para juzgar o mejorar la efectividad humana a través de una investigación sistemática basada en datos.

Cuando uno examina y juzga los logros y la efectividad, uno se dedica a la evaluación.

Michael Quinn Patton