



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**UNA REVISIÓN A LA EFICACIA DEL
PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DEL
PROGRAMA SOCIAL PROSPERA 2012-2014**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

P R E S E N T A:

ERIKA LESLY CANO MIRANDA

**DIRECTOR DE TESIS:
DANIEL MARTÍNEZ MORALES
CIUDAD DE MÉXICO, 2020**





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
MARCO TEÓRICO	8
CAPITULO I.....	8
DE LA POLÍTICA SOCIAL.....	8
1.1 ¿Qué es política social?	8
1.2 Política Social En América Latina	12
1.3 El Caso Colombia.....	13
1.4 El Caso Brasil	15
1.5 El Caso Chile.....	17
1.6 El Caso Uruguay.....	19
1.7 El Caso Argentina.....	21
1.8 Política Social En México	24
1.9 Las mejoras de la Política social en México	33
1.10 El desarrollo social para el bienestar social.....	36
1.11 Que es un Programa Social.....	39
1.12 Programas Sociales en México.....	41
1.13 Conclusión.....	47
CAPITULO II.....	48
LA EVALUACIÓN EN LOS PROGRAMAS SOCIALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	48
2.1 Definición evaluación.....	48
2.2 Evaluación de la política social y programas sociales.....	50
2.3 Lineamientos Generales para la Evaluación de los	54
Programas de la Administración Pública Federal	54
2.4 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	56
2.5 A que le llamamos política de evaluación?	62
2.6 Sistema evaluación del desempeño	65
2.7 Tipos de evaluación.....	66
2.8 Ficha de Monitoreo y Evaluación.....	70
2.9 Análisis FODA Sistema Evaluación Programas Sociales	72
2.10 Conclusión.....	73

CAPITULO III	75
REVISIÓN AL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA SOCIAL PROSPERA	75
3.1 Definición de Procedimiento y Proceso	75
3.2 Conociendo el Programa Prospera	76
3.3 Misión.....	77
3.4 Visión	77
3.5 Asignación presupuestal	77
3.6 Funciones del programa	80
3.7 Marco jurídico del programa Prospera	81
3.8 Contexto Normativo De Evaluación para programas Sociales.	83
3.9 Resultados de Evaluación específica del desempeño	89
3.10 Matriz de indicadores	96
3.11 Comparativo de resultados de evaluaciones programa oportunidades hoy prospera	100
3.12 Conclusión	104
CAPITULO IV	105
MODERNIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN EN MÉXICO	105
4.1 Proceso de evolución de la evaluación en México	105
4.3 Programa Modernización Administración Pública (PROMAP)	110
4.4 Institucionalización de la evaluación por resultados	112
4.4 Uso de la Evaluación externa	114
4.5 Utilización de Evaluación en México.....	116
4.6 ¿Hacia dónde se dirige la evaluación en México?.....	120
4.7 Resultados del programa PROSPERA	121
CONCLUSIÓN	126
GLOSARIO	133
BIBLIOGRAFÍA	138
TABLA DE ILUSTRACIONES	143
CUADROS ANEXOS.....	144

INTRODUCCIÓN

De acuerdo con la medición de la pobreza realizada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), (CONEVAL, 2013) con información de 2012, en México 45.5% de la población vive en condiciones de pobreza. Ello significa que 53.3 millones de personas carecían de las condiciones necesarias para el goce efectivo de sus derechos.

En el marco de una Política Social de Nueva Generación, las oportunidades que se presentan para incentivar y acrecentar el potencial de las familias que se encuentran en condiciones de franca desventaja frente al resto de la sociedad para lograr su incorporación efectiva a la prosperidad y el desarrollo integral de sus capacidades son inmejorables., al término de este sexenio resulta necesario hacer un recuento de lo ocurrido y su impacto en los próximos años, para ello es necesario llevar a cabo una revisión y una evaluación y de esa forma saber que tan lejos o cerca estamos de la mejora, en México los programas sociales son una herramienta recurrente de las políticas públicas y para que estas puedan llevar a cabo el objetivo de su creación, la evaluación se vuelve pieza fundamental por ello, la revisión como parte de ella es el tema.

El presente trabajo de investigación es el resultado de una revisión al proceso de evaluación del programa social Prospera en el periodo de 2012 a 2018, con el cual se busco determinar que tan eficaz resultado, así como el impacto que logro tener y como puede mejorar de tener continuidad, como parte de la revisión se encuentra que, en el ámbito social, México ha tenido resultados mixtos en los últimos diez años, la crisis financiera mundial de 2008 afecto la economía al reducir el poder adquisitivo de los hogares. En igual medida se han observado incrementos en la cobertura de servicios básicos, como educación, salud, vivienda y seguridad social. El mejor desempeño económico y la baja inflación entre 2014 y 2016 mejoro el ingreso real, sin embargo estos avances pueden revertirse fácilmente ante cambios en las variables económicas, que se ha convertido en una constante , es decir el avance logrado no solo se está revirtiendo, sino que tiene riesgos de caer aun mas, de continuar las malas prácticas administrativas, y las deficiencias estructurales, los recursos públicos que se destinan a este fin serán una inversión de tiempo y recursos perdidos.

deben ser canalizados con la mayor eficacia posible pues la administración pública lo requiere para eficientar sus sistemas y dar continuidad, un cambio estructural en la concepción e implementación de la política social y la aplicación de los recursos, para ello, la evaluación es un mecanismo que se vuelve imprescindible y que forma parte de los programas para verificar su desempeño, sin embargo, si no se utiliza correctamente puede llegar incluso a obstaculizar la eficacia y el avance del proceso, retrasar la mejora y desperdiciar recursos en el camino.

Es por eso que considero que el tema de evaluación a pesar de ser muy comentado debiera ser revisado desde el punto de vista de procesos y en cuanto a la eficacia de los mismos. Respondiendo a esta necesidad diversos organismos ejecutores de programas y políticas han coordinado sus esfuerzos para lograr un mayor impacto en la calidad de vida de la población.¹

Tomando como punto coyuntural de esta investigación, el proceso evaluatorio, de un programa social diría que, La palabra que define a la evaluación, sería: *apreciación*, como practica de un fenómeno sobre el cual, la administración pública debe ejercer, una influencia al adoptar respecto del mismo una actitud de aprobación o desaprobación. (Monnier, 1992)

Durante la revisión del programa Prospera, para conocer su sistema de evaluación, sus metas de creación, si las estrategias e instancias responsables tuvieron un procedimiento bien aplicado o si las variables endógenas y exógenas jugaron un papel ponderante en el desarrollo del mismo, se realizó además de una revisión, una comparación de los resultados de las evaluaciones que Prospera ha tenido a lo largo de sus historia presentadas por CONEVAL,² la instancia encargada de la parte evaluatoria del programa, y que lo han llevado a ser hoy día, uno de los programas más representativos de la política social de nuestro país.

¹ <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000003/3246.pdf>

²El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México, que permita mejorar la toma de decisiones en la materia. <https://www.coneval.org.mx/quienessomos/Conocenos/Paginas/Quienes-Somos.aspx>

A lo largo de la revisión, análisis e interpretación en relación al procedimiento de evaluación del programa Prospera se realizó la propuesta de: desarrollar un diagnóstico y una propuesta que propicien una evaluación eficaz a los procesos de planeación y toma de decisiones de programas sociales. que conlleven a una mejora en la gestión y cumplimiento del alcance al sector dirigido y que este sea cuantificable y el impacto como la eficiencia puedan verse reflejados en los informes pero sobre todo en el desarrollo de la calidad de vida de los beneficiarios.

En el último informe de evaluación del programa publicado en el portal de CONEVAL (CONEVAL, 2018) dentro de la ficha de monitoreo y evaluación 2018 refiere que se continúa el proceso de diseño de una evaluación de impacto en conjunto con el Centro Interamericano de Estudios en Seguridad Social, bajo la coordinación de CONEVAL, Aunque también informa que es el programa social que más ha monitoreado sus indicadores de nivel de Propósito y Componentes; que cuenta con un padrón de beneficiarios consolidado; impulsa la participación activa en las comunidades beneficiarias para mejorar la salud en los entornos individual, familiar y colectivo, mencionan que hubo un cambio en la metodología para la cuantificación, partiendo de lo cual se arroja un análisis de cobertura de el ciclo 2015-2017 que reporto incrementos de 1.75% en cuanto a la población atendida.

En el análisis de los lineamientos generales para la evaluación de los programas federales refiere que, en 2008 el Banco Mundial realizó un análisis sobre la implementación inicial de los Lineamientos Generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y con base en sus resultados, mejorar las estrategias de implementación futura. El análisis está fundamentado en entrevistas con actores clave responsables del desarrollo e implementación de los Lineamientos provenientes de la SHCP, la SFP, el CONEVAL, las unidades de evaluación, los evaluadores externos, entre otros. Asimismo, en la revisión de la normatividad vigente en materia de evaluación de programas y políticas públicas.

Tomando como referencias para la revisión los informes y procedimientos de **CONEVAL**, **SFP**, **SEDESOL**, **INEGI**, **ASF**, **INAH**, **OCDE**, **CEPAL**, así como de diversos autores: *AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., "La Hechura de las Políticas. Estudio introductorio y*

edición”, Ed. Miguel Angel Porrúa, México, 1996,³ Vega Cano, R. y Gómez Prado, "Importancia de la evaluación de programas sociales. Una revisión documental de algunas perspectivas ", en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, Abril 2012,⁴ “entre otros acerca de los programas sociales y las políticas públicas en el tema de evaluación se elaboro el diagnostico del sistema evaluatorio y de las dinámicas estructurales, culturales y administrativas bajo las cuales se lleva a cabo la evaluación y en donde radican las áreas más vulnerables que pueden tener mejora.

“En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018, el Programa contribuye al cumplimiento de la Meta 2. México Incluyente, que se orienta a garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población, trascendiendo el asistencialismo y vinculando el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social, reduciendo con ello las brechas de la desigualdad y promoviendo una mayor participación social en la políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía. En este marco, el Programa se inscribe en el Objetivo 2.1 Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población y la Estrategia 2.1.2 Fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con carencias para contribuir a mejorar su calidad de vida e incrementar su capacidad productiva. En el marco de los enfoques transversales del propio Plan Nacional, OPORTUNIDADES Programa de Inclusión Social coadyuva al logro de la Estrategia I. Democratizar la productividad al coadyuvar a la articulación institucional y a la vinculación entre su población beneficiaria y la oferta productiva y laboral”. (Programas_Sociales), 2012)

Como Hipótesis este trabajo de investigación propone lo siguiente:

Si hay un procedimiento de evaluación adecuado de los programas sociales, se podrá eficientar el logro de sus objetivos, se administraran los recursos públicos con mayor eficacia y el programa podrá tener continuidad y mejora.

³ AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., “La Hechura de las Políticas. Estudio introductorio y edición”, Ed. Miguel Angel Porrúa, México, 1996

⁴ Vega Cano, R. y Gómez Prado, "Importancia de la evaluación de programas sociales. Una revisión documental de algunas perspectivas ", en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, Abril 2012

Si no existe un procedimiento de evaluación adecuado de los programas sociales, estos no serán eficientes, ni cumplirán con sus objetivos por consiguiente habrá un desaprovechamiento de los recursos públicos.

Desarrollar una propuesta que propicie una evaluación eficaz a los procesos de planeación y toma de decisiones de programas sociales. Que conlleven a una mejora en la gestión y cumplimiento del alcance al sector dirigido y que este sea cuantificable y el impacto como la eficiencia pueda verse reflejados en los informes, pero sobre todo en el desarrollo de la calidad de vida de los beneficiarios.

La metodología utilizada para recabar información para la integración del diagnóstico que conforma el proceso de evaluación del programa se realizó por medio de la revisión y la comparación de información de los informes de evaluación emitidos por CONEVAL de 2012 a 2018 y se comparó con los puntos coyunturales del diseño del programa social así como el alcance del mismo encontrando que no cumple los objetivos para los cuales fue concebido así como la manera en que la evaluación puede utilizarse como un instrumento más para lograr estos fines. (CONEVAL, 2013) (CONEVAL, 2011) (CONEVAL, 2015.) (CONEVAL, 2018)

En la lectura de este trabajo de investigación se podrán observar a lo largo de cuatro capítulos el desarrollo de la revisión al procedimiento evaluatorio del programa Prospera en el periodo de 2012 a 2018.

En el primer capítulo como se aborda el tema de sus mejoras, como es que el desarrollo social fue enfocándose al bienestar social, para posteriormente abordar la definición acerca de que es un Programa Social, cuales son los Programas Sociales en México, con el fin de establecer el antecedente bajo el cual se puede continuar con el trabajo de investigación.

En el segundo capítulo titulado: La Evaluación En Los Programas Sociales De La Administración Pública, se emprende el tema de la Definición de evaluación, y se abre un cuestionamiento ¿A que le llamamos política de evaluación? Donde se hace un recuento del modelo con el que se ha concebido la política evaluatoria, a continuación se habla

directamente de la Evaluación de la política social y programas sociales, por medio de la información institucional de CONEVAL, SEDESOL, SHCP, SFP, INAHI, INEGI, se hace el análisis de cómo se evalúa a los programas, llegando al punto donde se desarrolla e implementa el Sistema evaluación del desempeño (SED) analizar al CONEVAL es comprender como está articulado el sistema de evaluación de nuestro país y es parte de la revisión que se busca hacer en este trabajo de investigación, los Tipos de evaluación, son la piedra angular del postulado de este trabajo ya que al realizar una revisión de cuales son y cómo es que forman parte del procedimiento evaluatorio podemos ir desarrollando el diagnostico de si existe algún problema con el procedimiento, para así dar cuenta de la Ficha de Monitoreo y Evaluación, instrumento utilizado actualmente por CONEVAL para dar seguimiento de las evaluaciones y avances realizados. A los programas sociales.

En el tercer capítulo de este trabajo titulado Revisión Al Procedimiento De Evaluación Del Programa Social Prospera 2012-2016, entra de lleno a el punto principal de esta investigación, revisando desde las bases el Programa Oportunidades hoy Prospera programa de inclusión social, analizando la parte normativa del programa desde el Plan nacional de desarrollo, Asignación presupuestal, Misión, Visión, Funciones del programa para después adentrarnos a hacer un análisis del Contexto Normativo Del Procedimiento De Evaluación Del Programa Oportunidades Hoy Prospera, en donde se observara la reglamentación implementada para la operación del mismo y que ayudara a ir detallando en que parte del procedimiento pueden existir deficiencias o aciertos que afecten el resultados de las evaluaciones, para lo cual se tiene que conocer cuál es la información sobre los Resultados de Evaluación especifica del desempeño, y Matriz de indicadores, en la medida que va avanzando la revisión del procedimiento, se observa como el modelo de evaluación ha tenido una evolución tanto metodológica como orgánica, que se ha reforzado por medio de modificaciones a las leyes, lineamientos, así como reglamentación, la estructuración de las evaluaciones, también observamos que derivado de lo anterior el requerimiento de institucionalización y profesionalización ha sido uno de los retos que se han presentado, que una vez sistematizado este modelo el siguiente paso es que la información que arrojen las evaluaciones sea utilizada de forma funcional para seguir alimentando la mejora e implementación de los programas.

En el cuarto capítulo titulado Modernización de la Evaluación en México, se busca ampliar en el proceso de evolución de la evaluación en México, por medio de una línea de tiempo de elaboración propia se da un bosquejo de cómo ocurrió y conformados serian parte de la revisión de el uso de la evaluación externa, que nos apertura el cue por que fue determinante en el siguiente punto: institucionalización de la evaluación por resultados definiendo sus lineamientos y requisitos mínimos que una vez stionamiento de cuál es la utilización que se da a la información derivada de la evaluación , realizado este análisis podemos vislumbrar la necesidad de hacia dónde se debe dirigir la evaluación para lograr su mejora.

Finalmente se presenta la conclusión del trabajo de investigación donde se aborda la respuesta a las preguntas de investigación y se concluye si la hipótesis se puedo comprobar así como hallazgos conforme al desarrollo del trabajo que aporten ideas de mejora para el sistema evaluatorio.

MARCO TEÓRICO

CAPITULO I

DE LA POLÍTICA SOCIAL...

1.1 ¿Qué es política social?

Originalmente, *lo social* proviene del latín *socialis*, que se refiere a lo "*perteneciente o relativo a la sociedad o las contiendas entre unas y otras clases*".⁵ La definición de la RAE, es considerada perteneciente o relativo a la sociedad.⁶ Si se parte de una definición más generalizada, las políticas sociales quedan restringidas a acciones dirigidas a aliviar problemas de pobreza, en su sentido más amplio se refieren a acciones relacionadas con la multidimensionalidad de lo social, (Carmen, 2000) por lo tanto son acciones que engloban grupos y sociedades completas, ampliando sus oportunidades y condiciones para reproducir sus formas de vida.⁷

"La política social no es más que el conjunto de instrumentos para operacionalizar e implementar distintas modalidades de ciudadanía, La relación modelo de ciudadanía y política social permite entonces captar el sentido de una determinada política social, determinar qué fines últimos se persiguen y también evaluar las relaciones de correspondencia entre política como medio y la realización de un conjunto de valores el modelo de ciudadanía como fin" (Bustelo, 1999)

Desde mi perspectiva la política social es el conjunto de estrategias utilizadas por el estado a través de medios públicos dirigida a la consecución de metas, uno de sus objetivos es el de detectar los problemas sociales que derivan en pobreza y marginación falta de trabajo, vivienda digna, educación, alimentos, y diseñar políticas públicas cuyo objetivo sea ayudar a la población a mejorar su calidad de vida, contar con bases que permitan mayor desarrollo a largo plazo,

⁵ Miro: 1999 6

⁶ <http://dle.rae.es/?id=YBny63i>

⁷ En esta misma entrega se publica el artículo de Carmen Camacho R. "Aportes de la política social a la superación de la pobreza rural". Centro Internacional en Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE), Universidad Nacional.

Todo esto dentro del marco de normatividad e institucionalidad, y con una metodología que permita estructurar eficientemente un sistema que resulte aplicable y eficaz.

Aunque también se puede decir que son formas de intervención de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental a la que corresponde dar las soluciones específicas para atender diferentes asuntos públicos según (Lahera, 2002). Las políticas sociales se pueden tomar como un tipo particular de políticas públicas aunque el objetivo principal de estas es crear condiciones de equidad social, promover y garantizar el ejercicio de los derechos sociales (salud, educación, vivienda, recreación) adoptando criterios de universalidad que a su vez cuentan con otros criterios y se encuentra una subcategorización.

“El estado moderno es definido como una organización e institución dotada de poder, económico y político, para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y restricciones de la vida social y al intercambio económico. Es el que define el campo de lo permitido y lo prohibido y genera estructuras de incentivos y/o desincentivos para que los individuos se involucren en el intercambio y en la búsqueda de la cooperación [...] El estado es una tercera fuerza coercitivamente impone las reglas del juego a los individuos [...] Pero el estado también es al mismo tiempo, un actor y protagonista directamente involucrado en el proceso económico y político “. (Ayala Espino, 2004) ⁸

En términos genéricos, por política social podríamos entender el diseño y la ejecución programada y estructurada de todas aquellas iniciativas adoptadas para atender una serie de necesidades consideradas como básicas para la población, comenta Montoro, (Romero, 2013), las corrientes ideológicas y reflexivas es decir, las acciones por medio de las cuales partiendo de la realidad social de un estado, se buscan recursos y medios técnicos que les den solución o en su caso ayuden a mejorar las condiciones, situar a los ciudadanos en el núcleo de las políticas públicas y lograr un impacto por medio de programas sociales focalizados a atender distintas necesidades Diseñando los medios

⁸ *“El papel del estado es peculiar por que establece las estructuras de incentivos que afrontan los agentes privados en sus reacciones, ordenando o prohibiendo algunas acciones por medio de la ley, cambiando los precios relativos por la vía del sistema tributario, facilitando las transacciones e imponiendo la participación”.*

para alcanzar los grandes fines de reducción de pobreza y mejora de calidad de vida así como aprovechamiento óptimo de los recursos públicos.

La importancia de definir el significado de política social, radica en comprender que su fin marca las directrices, los fines o que es lo que quiere lograr, y define una estrategia, la parte más complicada de definir a las políticas sociales es el contenido valorativo (análisis, no valorativo) que estas tienen como lo menciona: (Banco Interamericano de Desarrollo, Junio, 1999) escribir en orden los puntos de trabajo, educación, nutrición,

“Por ejemplo, aunque resulte cierto, en muchos casos, que la función de la política social consiste en legitimar los gobiernos, esta conceptualización no facilita el análisis del contradictorio proceso de lucha entre diferentes grupos sociales que atraviesa el campo de las políticas sociales. O mejor, una política que legitima el gobierno puede ser, al mismo tiempo, capaz de optimizar los recursos humanos, ser reproductora de los trabajadores y garantizadora de un cierto patrón de solidaridad”.
(BANCO INTERAMERICANO DE DESAROLLO, 1999)

Como parte de sus atribuciones estatales esta por supuesto la de diseñar y crear las políticas públicas, estableciéndolas como marco obligatorio para los individuos que componen la sociedad. (Farfán, 2007), No obstante, las acciones políticas tanto como ideas, además de los arreglos institucionales que surgen al interior del Estado, acotan la acción estatal, pero recordemos que la principal función del Estado es brindar bienestar a la sociedad y la política social es parte de un mecanismo estructural con él que cuenta para lograrlo a través de las políticas públicas⁹ e implementados por programas sociales.

Esta tarea de producir el bienestar social, por parte del Estado, funciona sobre la base de los principios de la acción colectiva, como el comportamiento maximizador no necesariamente es bueno para la sociedad, se requiere de las acciones individuales por medio de las instituciones que permitan un ambiente corporativo y benéfico para todos.
(Ayala Espino, 2004)

⁹ Como parte de la política pública, las políticas sociales cumplen con las siguientes características: son llevadas a cabo por autoridades públicas legítimamente constituidas, surgen como respuesta a una situación que afecta el interés público, se materializan mediante mecanismos concretos, privilegiando el interés de la comunidad por encima de los intereses particulares, respecto a que debe resolverse, mediante mecanismos concretos. Véase: David Arellano Gault y Felipe Blanco. Políticas Públicas y Democracia, Editado por el IFE 2013 p.28.

Según el concepto introducido a fines de los años ochenta por el PNUD, la política social se centra en el bienestar del ser humano, en todas sus dimensiones sociales conducentes a alcanzar mayores niveles de equidad, ampliar oportunidades y desarrollar las capacidades de todos los sectores de la población ¹⁰

En los procesos de la planificación sectorial, las acciones sociales se refieren a las actividades institucionalizadas dentro de un ámbito específico, tales como la educación, salud, seguridad social, vivienda, trabajo y cultura. Además, se identifican otros procesos sociales de carácter más global, como son las relacionadas con la población, la pobreza, grupos vulnerables (niños, mujeres, adultos), el gasto público, la gobernabilidad y otros.

Parfraseando a Castell (1997) "la obsesión de preservar la paz social a cualquier precio hizo al liberalismo compatible con las diferentes variantes de filantropía social."

¹⁰Concepto introducido a fines de los años ochenta y generalizado por el PNUD, concebido como un proceso que busca el crecimiento y la ampliación de las oportunidades de las personas e impulsar la formación y uso de las capacidades humanas con el fin de satisfacer sus necesidades para las presentes y futuras generaciones. Ver: Informe de Desarrollo Humano. PNUD. 1990.

1.2 Política Social En América Latina

Para comenzar a hablar de la política social en América latina es prudente hablar acerca del enfoque que se les ha dado, Thomas Humprey Marshall, en su obra *Social Policy in the Twentieth Century*. Quien fue tomado como precursor de la conceptualización del estado de bienestar sostiene que: “la premisa básica del mismo es que el gobierno es el responsable de asegurar a los ciudadanos un nivel de vida básico, esto es satisfacer sus necesidades básicas, para de esa manera contrarrestar las desigualdades sociales que origina la economía capitalista y asegurar el bienestar de los ciudadanos”. lo cual es bastante coherente dadas las enormes desigualdades que esta economía genera.

No existe un solo modelo de estado de bienestar que se completamente funcional depende siempre de la condición, ambiente y tiempos particulares en este capítulo se presentara información que ayude a determinar cuál es el enfoque con el que se ha constituido a la política social en esta región, con la breve revisión de algunos casos y su desarrollo, habremos de establecer un marco teórico para continuar con la investigación con la finalidad de tomar ideas que puedan ser útiles para el caso Mexicano.

Uno de los principales retos en América latina y el Caribe sigue siendo la superación de la pobreza y la reducción de las brechas de desigualdad, educación, salud, inserción laboral, es decir acceso a la protección social y servicios básicos. En este marco, la región enfrenta un escenario ambivalente, por un lado persisten tendencias estructurales que refuerzan las brechas sociales, por el otro la agenda del desarrollo y debate público muestran la mayor apertura hacia políticas públicas. El objetivo de la política social (Reducir las desigualdades) puede ser objeto de infinidad de tratados, discursos críticos que desde mediados de la década de los años 60s tuvieron un impulso hacia la modernización e implementación de política social como hoy la conocemos.

1.3 El Caso Colombia

En Colombia, se logro un considerable avance en materia de política social a pesar de un importante aumento del gasto social, especialmente el descentralizado, y de profundos cambios institucionales, los logros sociales obtenidos, aunque importantes, son insatisfactorios respecto a los esfuerzos realizados. Aunque hay avances incuestionables en las coberturas de educación, salud y acceso a servicios básicos, éstos se empiezan a resentir como resultado de la crisis, por eso los elevados índices de desempleo y el deterioro en los ingresos hace que los indicadores de pobreza relacionados con el ingreso (línea de pobreza y línea de indigencia) hayan retrocedido a los de 1988. (Patricia, 2002)

Colombia ha reducido los niveles de pobreza, ha logrado aumentar sus clases medias, y también ha logrado reducir la desigualdad, casos como los de sus países vecinos Brasil y Perú también han obtenido logros similares, Para dar un contexto en los que se hará énfasis es en su alcance e importancia para el tema que nos ocupa en esta investigación y al caso mexicano, haremos una breve revisión a algunos casos de política social en América latina.

Para finales de los 80, Colombia vivió una de sus mayores crisis económicas y sociales que llevo a que el Producto Interno Bruto cayera 4,2%, la pobreza moderada se ubicaba en 58% y la extrema en 25%, para mitigar el impacto social de la crisis se implementaron una serie de medidas como poner en marcha una Red de Apoyo Social, (Departamento Nacional de Planeacion, 2012)

También se implemento con base en el Plan Nacional Desarrollo entre 2002 y 2006, el Plan de Reactivación Social, El programa consiste en la entrega, condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa para complementar el ingreso y mejorar la nutrición, salud y educación de los menores de 18 años de las familias que se encuentran en condición de pobreza, y vulnerabilidad. Asimismo se podrán incorporar las demás transferencias que el sistema de promoción social genere en el tiempo para estas familias, El programa contribuye a la superación y prevención de la pobreza y la formación de capital humano, mediante el apoyo monetario directo a la familia beneficiaria

Otro logro fue el de ampliar la cobertura de los programas de cuidado, protección y nutrición para los niños, adolescentes y adultos mayores, hasta llegar en 2006 a más de 680.000 familias atendidas por el programa de transferencias condicionadas Familias en Acción. (Departamento Nacional de Planeación, 2012) , Este programa empezó en el Gobierno del ex presidente Andrés Pastrana y lo continuaron los ex presidentes Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos y consiste en la entrega de subsidios de nutrición y educación a los niños menores de 18 años que pertenezcan a las familias en condición de desplazamiento y familias indígenas. De acuerdo con el Departamento para la Prosperidad Social, el Programa Familias en Acción otorga un apoyo monetario directo a la madre beneficiaria, condicionado al cumplimiento de compromisos por parte de la familia. En educación, permite garantizar la asistencia escolar de los menores. En salud, logra que los niños y niñas menores acudan regularmente a las citas de control de crecimiento y desarrollo programadas. (SENADO DE COLOMBIA, 2012)

El Departamento para la Prosperidad Social, manifiesta asimismo que el programa "Familias en Acción es la columna vertebral de las transferencias condicionadas, lo que ha contribuido a la disminución de la deserción escolar y a la desnutrición infantil de cinco millones de niños, niñas y jóvenes a los que llega de manera directa este programa".¹¹

Programas como el de Familias en Acción sobresalen a comienzos de la década en países de América Latina y se convirtieron en la base de políticas que permiten la reducción de la pobreza extrema como Prospera, en México; Trabajar, en Argentina; Asignación Familiar, en Honduras; Misiones, en Venezuela; Avancemos, en Costa Rica, y Bolsa Familia, en Brasil. Según Nora Lustig¹², profesora de Economía Latinoamericana en la Universidad de Tulane y especialista mundial en el tema de pobreza, asegura que programas de subsidios directos han reducido la brecha entre ricos y pobres en la región.

¹¹ Esta iniciativa, del **senador Juan Lozano** y de la bancada del Partido de la U, formaliza el Programa de Familias en Acción, convirtiéndolo en política de Estado para garantizarles permanentemente a los niños menores de 18 años, de los hogares en situación de pobreza extrema, desplazados, indígenas y afro descendientes, los subsidios de nutrición y educación por parte de la Nación. **Bogotá D.C., junio 6 de 2012. (Prensa senador Juan Lozano) véase. <http://www.senado.gov.co/historia/item/14109-programa-familias-en-accion-sera-politica-de-estado>**

¹² es profesora de economía latinoamericana en el Departamento de Economía de la Universidad Tulane e investigadora no residente en el Centro para Desarrollo Global y el Diálogo Interamericano.

1.4 El Caso Brasil

Según la revista *lfobae*, en el año 2012, Brasil es referente mundial en políticas sociales *Brasil Cariñoso*, lanzado en mayo de este año, que tiene como objetivo otorgar a las familias necesitadas 70 reales -el equivalente a 35 dólares- mensualmente por hijo de seis años o menos, Las transferencias de ingresos han permitido salir de la pobreza a 8,7 millones de brasileños, según informó el Gobierno.

Brasil por su parte muestra un desarrollo en política social relevante, en el entendimiento de que las políticas sociales y en particular los sistemas de previsión social son fenómenos de naturaleza político-social, y como tales, guardan dimensiones ideológicas, legales, económicas, y técnicas. (Pego, 2012) En este caso, como respuesta al régimen militar en el que vivían, hubo un punto coyuntural de las demandas políticas y las sociales, que permitió una construcción de Democracia para que logran tener una sociedad más justa y menos desigual que se inició en el año 1988 con Fernando Cardoso partiendo de este punto se incorporó en su Constitución Derechos Sociales a raíz de cual hubo un gran avance en el tema de protección a la familia, a la maternidad, a la infancia, adolescencia y a la vejez. Toda la sociedad paso a ser partícipe de estas reformas.

Algunos de los programas sociales vigentes en Brasil son: bolsa familia,¹³ vigente desde 2003 y hasta la fecha y que es el programa social más fuerte y se caracteriza por el apoyo monetario a las familias de situación de extrema pobreza a cambio de cumplir con educación y salud para los niños de las familias registradas en dicho programa (CELAC, 2017) Nutricional y "Plano Brasil Sem Miséria" que les brinda a sus beneficiarios acceso a servicios como agua, luz, educación, salud, y vivienda. Brasil está pasando de un esquema en el que se da dinero en efectivo a cambio de que los niños vayan a la escuela y al médico, a otro de sistemas más ambicioso, en el que busca acompañar al individuo desde que nace hasta el momento en que se integra a la vida laboral buscando con ello

¹³ Es un programa de transferencias monetarias que contribuye al combate de la pobreza y de la desigualdad en Brasil. Fue creado en octubre 2003 y busca beneficiar a las familias que viven en situación de pobreza y extrema pobreza, es decir a todas las familias con renta per capita de hasta BRL 85 (USD 27) y las familias que poseen una renta per capita entre BRL 85,01 (USD 27) y BRL 170 (USD 53) siempre y cuando tengan en su núcleo a niños, niñas y adolescentes de 0 a 17 años. (acelac, 2003)

un desarrollo integral y un impacto mucho más fuerte y cuantificable en la vida de los beneficiarios.

En Brasil uno de los aspectos más positivos de Bolsa Familia –así como de otros programas de transferencia monetaria– es que al rescatar a millones de personas de la pobreza extrema las transforma en consumidores, y esto ayuda a estimular la economía local y regional”, dijo el Ministro de Desarrollo Social y Lucha contra la Pobreza de Brasil, Patrus Ananias, durante la presentación del programa en la OIT. (Organización Internacional del Trabajo, 2009).

Bolsa Familia es quizás el más visible de los programas de transferencia monetaria de Brasil, pero no es el único ni tampoco el primero. Durante los años '90, las estrategias de reforma brasileñas se concentraron en fortalecer el sistema público de distribución de ingresos y en extender la cobertura de la seguridad social.

“Prácticamente todos los países que han logrado erradicar la pobreza extrema han aplicado algún tipo de política de transferencia monetaria. Aun en los países de altos ingresos existen sectores de la población que no pueden garantizar su propia subsistencia a través del trabajo. Abordar esta realidad a través de programas de transferencia monetaria es un paso decisivo hacia la construcción de sociedades más justas”, dijo Dagoberto Lima Godoy, representante de los Empleadores y Asesor Principal de la CNI (Confederación Nacional de la Industria de Brasil), quien también señaló que existen algunos aspectos del programa Bolsa Familia que podrían ser mejorados”. (Organización Internacional del Trabajo, 2009).

Este caso es relevante porque Brasil ha tenido una problemática de pobreza extrema y desigualdad muy importante, de las más grandes de América latina, por ello es de suma importancia ya que ha presentado un avance importante en cuanto a la disminución de la población afectada en parte debido al programa bolsa familia que continua vigente entre otros que han ayudado a rehabilitar parte de su tejido social.

1.5 El Caso Chile

El caso Chile es en particular uno de los que me parece más interesante y es que nos encontramos con que la política social de Chile que tuvo una expansión gradual se puede comprender en tres etapas donde el rol del estado fue evolucionando:

1. “Benefactor” (principios de la década de los 60 hasta 1973)

1973-1990, en cuyos discursos y documentos se crítico el desarrollo democrático de Chile durante el siglo XX desde una lógica antipartidista y antiliberal. En dicho proceso, el Estado incrementó su labor de protección social y provisión de bienes y servicios básicos, reconocidos como derechos, a parte importante de la población

2. “Subsidiario” (desde 1973 hasta 1990)

El movimiento sindical mantuvo un discurso y una simbología de carácter clasista y revolucionaria, pero en los hechos se allanó a negociar con el Estado y el empresariado, consiguiendo beneficios para sus afiliados y generando un marco legal e institucional para la recepción y procesamiento de sus demandas sociales

3. “Integrador” (desde 1990 hasta la actualidad)

El nuevo régimen, autoritario, impuso un nuevo modelo económico basado en la propiedad privada, la libertad de precios y de empresa, la apertura internacional y un rol subsidiario del Estado

En general; con la expansión gradual del gasto público social, y la cobertura de programas de educación, salud y previsión social y en los beneficios otorgados a la población. El estado asumió el papel de financiador y la conducción de dichos servicios. (Colección Estudios Cieplan N° 39 Dagmar Raczynskinsky, 1994)

Con ello ha podido conjugar crecimiento económico y progreso en su desarrollo humano global, en aspectos como salud, empleo, educación, vivienda, trabajo, pobreza y otros.

El sistema de protección social en Chile incluye mecanismos y subsidios para prevenir y aliviar las condiciones de sufrimiento, vulnerabilidad y riesgo social y de salud que son debidos a diversas carencias, especialmente aquellas relacionadas con falta de desarrollo socioeconómico y oportunidades de acceder a los beneficios sociales. Se basa en aportes del sistema de la seguridad social en Chile y la red social de apoyo a los grupos de

menores ingresos, más vulnerables socialmente, que no pueden acceder a los mecanismos tradicionales que la sociedad ofrece para el desarrollo humano y bienestar (como subsidios financieros, educación, bienes y servicios básicos, salud, vivienda y otros esenciales).¹⁴

Las políticas sociales redistributivas y los subsidios monetarios focalizados en la población más pobre y vulnerable constituyen una protección social efectiva. Los subsidios corresponden a 43,7% del ingreso total en el decil inferior de ingreso autónomo, mientras que solo es de 0,1% en el decil superior de ingreso (hay focalización efectiva).

Tocante a este tema en Chile lograron reformar por esos tiempos la estructura de su organización para perfeccionar su gestión asumiendo a la política social como un nuevo instrumento para el combate de la pobreza.

Los programas fueron formalizados y especialmente dirigidos a generar oportunidades para que los sectores más postergados puedan superar las causas de la pobreza o vulnerabilidad que los afectaba, para ahondar en el tema de la descentralización fue ponderante que se promoviera la participación de la sociedad civil por medio de la creación de ONGs, que permitía al estado normar, estimular, supervisar y asegurar financiamiento para políticas sociales que facilitó la mejora de dichos programas y permitió la intervención efectiva de la sociedad. (Colección Estudios Cieplan N° 39 Dagmar Raczynskinsky, 1994)

¹⁴ Es importante señalar que la propuesta privatizadora para los sectores sociales enfrentó obstáculos, de modo que al iniciar la década del 90 el Estado continuaba siendo responsable de gran parte de los servicios. **(Raczynski y Serrano, 1987; 1988).**

1.6 El Caso Uruguay

(Banco Mundial, 2019) En Uruguay, las trayectorias políticas, económicas y sociales que se desarrollaron desde la salida de la dictadura militar hacia mediados de los años ochenta tuvieron, como en otros países de la región, una marca neoliberal, productora de una mirada que persiste todavía hoy en las políticas sociales.¹⁵

La intensa recesión económica de los años setenta y ochenta configuró un escenario favorable a nivel regional para el desarrollo de una reestructuración capitalista, con ampliación de bienes y servicios mercantilizados y abandono de las orientaciones que estructuraron el modelo de regulación social de bienestar. (García, 2013).

En julio de 2013, el Banco Mundial clasificó a Uruguay como un país de renta alta. Dos características fundamentales en el país son:

- Un sólido pacto social y la apertura económica
- Sustentan el camino hacia la reducción de la pobreza y la promoción de la prosperidad compartida que Uruguay ha transitado con éxito Durante la última década.

Uruguay se ubica entre los primeros lugares de la región con relación a diversas medidas de bienestar, como el Índice de Desarrollo Humano, el Índice de Oportunidad Humana y el Índice de Libertad Económica. La estabilidad de las instituciones y los niveles bajos de corrupción se reflejan en el alto grado de confianza que tienen los ciudadanos en el Gobierno.

El caso uruguayo presenta ciertas particularidades en el contexto regional, ya que el país contó con un sistema de políticas sociales de corte universalista desde las primeras décadas del siglo XX.

Por otra parte, durante la dictadura cívico-militar (1973-1985) no se produjeron grandes recortes en los principales servicios de protección, aunque las reasignaciones del gasto

¹⁵Especialización en Políticas Sociales del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la UDELAR. Licenciada en Ciencias Antropológicas por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UDELAR

social deterioraron la calidad de las prestaciones en materia de salud, educación y seguridad social.

Durante la década de los noventa, una vez recuperada la democracia, varias reformas sociales modificaron la provisión de prestaciones sociales que han sido caracterizadas como propias de un reformismo “moderado”. Esto se explica mediante una serie de factores tales como el legado histórico en materia de bienestar, las orientaciones ideológicas de los tomadores de decisiones y las coaliciones de veto debido al crecimiento electoral de los partidos de izquierda. (Midaglia, 2009).

Ahora bien, los recursos asignados al área social carecían de eficiencia y eficacia debido -entre otros múltiples factores- a la fragmentación y duplicación de funciones y acciones que no sólo se superponían, sino que muchas veces se contradecían en sus objetivos; a las filtraciones de grupos que no eran aquellos sobre los que se quería focalizar y al encarecimiento u obsolescencia de las prestaciones. Entre 1982 y 1984, Uruguay sufrió un importante agravamiento de su situación social, fruto de la crisis económica, con una persistente presencia de contingentes de pobreza estructural. Con el retorno de la democracia en 1985 Véase APORTES¹⁶ y como resultado –entre otros– de la recuperación de los derechos civiles y ciudadanos, las políticas sociales merecieron una creciente atención por parte de la opinión pública y de los niveles de decisión. Desde entonces, comenzaron a diseñarse y ejecutarse políticas orientadas a superar las situaciones de pobreza crítica. De este modo, se pusieron en marcha los primeros intentos para reconstruir el Estado y la Administración Gubernamental coordinación de las políticas sociales, tarea que no dejó de padecer grandes dificultades debido a las reticencias de las distintas instituciones.

¹⁶ <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/index>

1.7 El Caso Argentina

En Argentina, tras la dictadura militar de 1976, el flamante presidente democrático Raúl Alfonsín, implementó para contribuir con la disminución de la pobreza el PAN, (Plan Alimentario Nacional) repartiendo productos de primera necesidad entre los menos favorecidos.

Carlos Menem aplicó una política neoliberal, de privatizaciones y consiguientemente aumentó el desempleo. Sin embargo, intentó, aunque infructuosamente mantener una imagen pública de contemplación hacia los necesitados iniciando el Plan Trabajar, solventado a través de un préstamo del Banco Mundial, donde se les otorgaba un dinero a los jefes de hogar a cambio de trabajo comunitario.¹⁷

El presidente De la Rúa redujo la contribución estatal para las jubilaciones y reemplazó la prestación básica universal por otra diferenciada. Los mayores de 75 años sin ingresos y sin posibilidades de jubilarse accedieron a una ayuda de cien pesos y la obra social PAMI. Con respecto a los Planes Trabajar, modificó su distribución, siendo designadas las ONGs para ejecutarlos. El presidente interino Eduardo Duhalde que asumió en el 2002 creó el Plan Jefes y jefas de hogar para todas las familias sin ingresos.

Con Néstor Kirchner (2003-2007) subieron las tasas de empleo y se reformularon los planes sociales, reduciendo al Plan Jefes y jefas de hogar, pero se le agregaron el Plan Familias, donde se cobrará por hijo, hasta un máximo de cinco, debiendo obligarse las familias a mandar a sus hijos a la escuela y vacunarlos.

También se creó el Seguro de Capacitación y Empleo, donde se incluyeron a quienes optaran por abandonar el Plan Jefes y jefas, comprometiéndose a capacitarse y aceptar los trabajos ofrecidos por los municipios. (Acuña, 2002)

La presidenta Cristina Fernández presentó su plan de política social para el período 2009-2011 que incluyó un incremento del presupuesto destinado al Plan Alimentario Nacional

¹⁷ <http://derecho.laguia2000.com/derecho-politico/politica-social-en-argentina>

y un 50 % en el adicional por hijo, Se crearon pequeñas cooperativas. Se mantuvo el Plan Jefes y Jefas de Hogar, el Plan Familias y el de Desarrollo Local y Economía Social.

Los hechos pronto mostraron que los obstáculos al desarrollo latinoamericano correspondían a los propios del capitalismo periférico, por lo que se buscaron alternativas dirigidas a aliviar las contradicciones sociales.

Bajo una visión sustitutiva de las importaciones, se impulsaron medidas para activar la industrialización, mejorar la infraestructura, los servicios públicos, el acceso al crédito, las telecomunicaciones, la modernización y extensión de los sistemas educativos y de salud y la seguridad de los trabajadores. Todo ello generó un amplio debate sobre el desarrollo económico orientado desde la CEPAL, dando una participación activa al Estado en la conducción de las políticas económicas y sociales. (Carmen, 2000)

La creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) efectuada por el gobierno kirchnerista en 2009 transformó el mapa de la protección social argentina, al extender una prestación social clásicamente orientada a las familias de los trabajadores asalariados formales a aquellos desocupados o informales. Esta política de inclusión de nuevas poblaciones a la protección social se reforzó mediante la política de “moratoria” previsional que, habiéndose iniciado en la década previa, permitió extender los beneficios jubilatorios a trabajadores que no habían realizado aportes a lo largo de su vida activa. Otra singularidad del período constituyó la implementación de políticas de empleo subsidiado organizadas en formato cooperativo.

Tanto la moratoria previsional como la AUH implicaron transformaciones políticas e institucionales de fuste. Por un lado, un número creciente de personas que hasta ese momento estaban fuera de la protección social pasaron a recibir una atención relativamente sistemática y permanente. La masificación de las prestaciones puso fin a la selectividad que había signado la política social asistencial en la década de los noventa. Por otra parte, estas herramientas acarrearón un proceso de fortalecimiento de la institucionalidad de la política social. En general, las nuevas intervenciones fueron entendidas por la literatura especializada como un fortalecimiento de la política social basada en la seguridad, en detrimento del componente asistencial. Parte de la disciplina

consideró que los cambios introducidos por el kirchnerismo alcanzaban el status de contratendencia respecto de lo ocurrido con las políticas sociales durante la década de los '90 (Danani y Hintze, 2010; 2014)..¹⁸

Para los estados latinoamericanos el debate sobre el desarrollo económico ha sido constante y el enfoque sobre la política social atravesó muchos cambios , en la generación de empleo, en educación, nutrición, si tenía que ir de lo global a lo local y a lo regional, si a la reducción de la pobreza, al desarrollo humano sostenible, *“La política social no es más que el conjunto de instrumentos para operacionalizar e implementar distintas modalidades de ciudadanía”* (Bustelo, 1999)

La relación modelo de ciudadanía y política social permite entonces captar el sentido de una determinada política social, determinar qué fines últimos se persiguen y también evaluar las relaciones de correspondencia entre política como medio y la realización de un conjunto de valores el modelo de ciudadanía como fin.¹⁹

En América Latina en general hay consenso sobre la necesidad de reformar las políticas sociales estructurales. Sin embargo, durante la década se han puesto en marcha fondos sociales y programas de protección social por fuera de los principales ministerios, como una forma de evadir la oposición a los cambios institucionales, de tener mayor flexibilidad y de poder focalizar en grupos especialmente pobres y vulnerables. No obstante, estos programas han influido la forma de gestión de la política social sectorial, algunas de sus acciones se han institucionalizado y han influido sobre los ajustes sectoriales estructurales.

¹⁸ <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6088>

¹⁹ Ver: Guendel, Ludwig. 1998. La política social y la construcción institucional del sujeto colectivo. En: Política Social y descentralización en Costa Rica. UNICEF: Costa Rica. 1988: 31-72

1.8 Política Social En México

En el caso de México, el origen de la política social ha sido una búsqueda permanente de la igualdad social, esto a través de un hecho social; la Revolución Mexicana, si bien es cierto que antes de 1917 existía una política redistributiva con el trabajo que realizaban los empleados en la época de la revolución, el resultado formal de ésta sería como bien señala Ruíz (2000: 84-85), la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que resulta de una amalgama de las diferentes ideologías, tradiciones políticas y de la realidad a que éstas responden, así como el Ideal del Estado de Derecho y del Ideario resultante de la Revolución, principalmente el de la justicia Social. Siendo así, el origen y base fundamental de la Política Social en México la Constitución de 1917. Pues si bien, “los orígenes de la Constitución están en las Constituciones anteriores, los nuevos derechos económicos y sociales, en beneficio exclusivo de obreros y campesinos tienen como fuente principal la Revolución Mexicana en sus manifestaciones sociales” (Trueba, 1980:79)

Otros esfuerzos importantes en materia social fueron las grandes reparticiones de tierras iniciadas por Lázaro Cárdenas y el establecimiento de las leyes laborales que establecieron las jornadas máximas de trabajo y las prestaciones sociales.

El derecho a la protección de los menores por parte de las instituciones del Estado se estableció en 1980, en el artículo 4º constitucional. Este mismo artículo se modificó en 1984 para establecer el derecho a una vivienda digna y decorosa y el derecho a la salud, con lo que se cerró el círculo de las políticas sociales de carácter amplio y obligatorio para el Estado mexicano. El problema ha sido, como en otros casos de nuestra Constitución, la falta de su cumplimiento. (Baldomero)

Bajo una inestabilidad en el territorio nacional, José López Portillo asumió la presidencia en 1976. Los problemas sociales estaban tomando fuerza de manera que el gobierno decidió crear como elemento central de su política social el programa llamado Coplamar (1977). Que surgió de la misma forma que el IMSS (1943) y el sistema de tiendas rurales Diconsa. (1980) y fue el precursor de elementos como mapas de la pobreza bastante detallados, así como estudios que aún se utilizan en varios aspectos. Fue a finales de este sexenio cuando se creó el programa llamado Sistema Alimentario Mexicano SAM

1980 aunque de corta duración. A medida que fue avanzando el tiempo y creciendo la población en México y con esto su situación de pobreza extrema en bastantes zonas, también fue necesaria la creación de políticas sociales por medio de los cuales se subsanara el problema, para algunos la falta de recursos suficientes marco una imposibilidad a la hora de efectuar dichas políticas, y es que una política social eficiente no precisamente significa creación de más programas sino que debe a partir del análisis de los ya existentes: es decir debe promover la integración y no la fragmentación tales como: La Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) fue una empresa paraestatal que se dedicó a acciones relacionadas con el sistema de abasto y la seguridad alimentaria mexicana. Fue creada en 1961 con el fin de garantizar la compra y regulación de precios en productos de la canasta básica, particularmente el maíz. En agosto de 1972, se crea la Distribuidora Conasupo (DICONSA) en sustitución de la Compañía Distribuidora de Subsistencias Conasupo (CODISUCO) cuyo objetivo era Contribuir a la Seguridad Alimentaria facilitando el acceso físico y económico a productos alimenticios de la población que habita en localidades marginadas.²⁰

En la década de los setenta el gobierno de Echeverría dejó de aplicar el modelo de “desarrollo estabilizador”²¹ que fue substituido a su vez por el de “desarrollo compartido” el que buscaba distribución de los frutos del desarrollo, incrementando la inversión pública dirigida a salud, educación, vivienda y, especialmente, al campo. Coordinación del Plan General de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), con la finalidad de efectuar propuestas que permitieran la mejora de las dependencias y entidades encargadas del desarrollo de programas se desarrollaron otros enfocados a la atención:

²⁰ <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2014/tomo/VII/VSS/VSS.01.INTRO.pdf>

²¹ Fue un modelo económico utilizado en México en un periodo de 1940 a 1970 periodo en el que se importaba más de lo que se exportaba, para hacer frente a este exceso, el gobierno debió contratar préstamos externos para resolver el problema y aumentar capacidad de inversión, dedicado al control de la inflación, una manera de minimizar antagonismos entre capital y trabajo. Hansen, Roger D. *La Política del desarrollo Mexicano Siglo XXI, Mexico, 1971.*

En el siguiente cuadro de elaboración propia podemos observar la creación de distintos organismos que favorecieron el desarrollo de la política social en México:



Ilustración 1 Fuente: Elaboración Propia Datos Archivo Histórico De la Nación.

Para diciembre de 1988 se crea el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), cuyo objetivo fue mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares, promover un desarrollo regional, y la gestión de las organizaciones sociales y autoridades locales. (Brum, 2006)

Es durante el gobierno de Zedillo que se echa a andar en 1997 el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) que fue específicamente dirigido a personas en situación de pobreza extrema habitantes de zonas con alto grado de marginación, y fue también el primero en abordar tres puntos fundamentales:

- Educación: becas para niños en nivel de escolaridad de tercero de primaria a tercero de secundaria.
- Familia: Apoyos monetarios, destinados al consumo familiar.
- Salud: consultas gratuitas de salud.

Para el siguiente periodo presidencial fue el Programa Nacional de Desarrollo Social, el que busco atender el problema de la pobreza y marginación y atender los rezagos de grupos específicos de la población (mujeres, población indígena, personas con discapacidad y adultos mayores) (Secretaria de Desarrollo Social, 2001).²²

A mediados del 2002, con Fox como presidente, el programa se transforma a Oportunidades y aumenta su cobertura a los 32 estados del país, alcanzando así los 4.2 millones de hogares atendidos. Aumentando también la cobertura de educación básica a media superior.

El 5 de septiembre de 2014, a través de un Decreto Presidencial, Oportunidades se fortalece y se transforma en PROSPERA Programa de Inclusión Social, cuyo objetivo es articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, la generación de ingresos, el bienestar económico, la inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigidas a la población en situación de pobreza.

En el siguiente cuadro de elaboración propia encontramos el desarrollo de las instancias vigilantes del proceso de evaluación de programas sociales a lo largo de 1970 y hasta 2010 contribuyendo así a la mejora periódica de las evaluaciones y sentando las bases del sistema evaluatorio y presupuestario de los mismos.

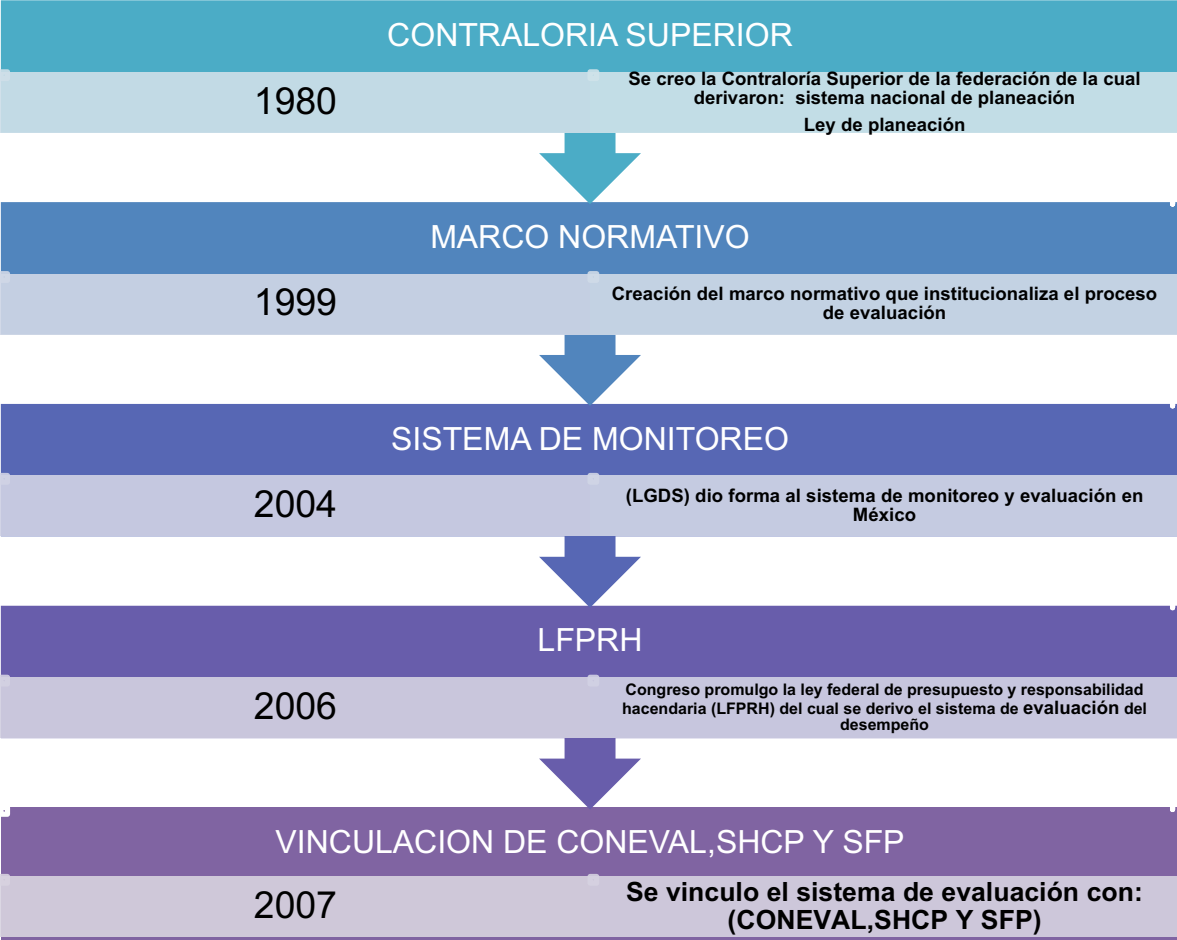
²² Véase más en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/13832/PNDS_2001_2006rr.pdf

CUADRO DE DESARROLLO DE PROCESO DE EVALUACIÓN

AÑO CREACION	NOMBRE	REFERENCIA
1970	Inversiones públicas para el desarrollo rural	PIDER COPLAMAR
1980	Contraloría General Congreso por parte de diversas iniciativas de APF	CASTRO ET. AL. 2009
1995	Modernización administración pública federal	MAPF 1995-2000
1997	Evaluación de impacto programa gubernamental	Informe del programa nacional de solidaridad 1997
2001	Evaluación de impacto	Levy, escobar 2012
2004	Congreso promulgo ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria (LFPRH)	CONEVAL 2004
2007	Coordinación entre instancias responsables de evaluación (CONEVAL, SHCP, Y SFP)	CONEVAL 2007
2010	Seguimiento efectivo de gasto de políticas publicas	Nacif 2010

Fuente: Elaboración propia

En el siguiente cuadro podemos ver una línea de tiempo acerca de los procesos de evaluación dentro de la administración pública que dieron pie al sistema que hoy tenemos:



Contraloría superior

La Contraloría Mayor de Hacienda era la oficina auditora de la Cámara de Diputados cuya tarea era apoyar a los legisladores en la supervisión y revisión de las finanzas, gastos, legalidad, eficacia y eficiencia en las operaciones gubernamentales.

El avance democrático que fortaleció el equilibrio entre los Poderes, hizo imperativo que se revisaran y actualizaran las instituciones y el marco jurídico rector de la fiscalización superior, con el fin de diseñar y construir nuevos ordenamientos que atendieran una exigente demanda

social de transparencia y de una efectiva rendición de cuentas del uso y destino de los recursos públicos federales

Por ello la creación del órgano administrativo encargado de la vigilancia del buen ejercicio de la función pública y la fiscalización de recursos en el Distrito Federal, como tal, conforme a la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* .

Marco normativo

El documento Marco normativo para la evaluación de la política y los programas de desarrollo social en el ámbito federal en México analiza, desde una perspectiva histórica, el proceso de construcción e institucionalización del sistema de monitoreo y evaluación (MyE) en México.

Sirve para proveer información sobre los resultados de las acciones gubernamentales para alimentar la toma de decisiones y así asignar presupuesto y prioridades con base en el desempeño de los programas.

A partir de la aprobación de la reforma constitucional de 1999, se tuvo un intenso trabajo legislativo para diseñar la ley reglamentaria, promulgándose, en el año 2000, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la cual precisa un marco renovado de facultades, fija el nombre a la Auditoría Superior de la Federación, establece las atribuciones de responsabilidades sancionatorias, señala el procedimiento para elegir a su titular, da cuerpo a la organización interna y enuncia las atribuciones de la H. Cámara de Diputados para normar la comunicación y la coordinación con su órgano técnico.

Sistema de monitoreo

En 2006, el Congreso aprobó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que crea un sistema de evaluación del desempeño y dispone que la SHCP y la SFP serán las instancias encargadas de verificar los resultados de la recaudación y ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades. (CONEVAL, MARCO TEÓRICO Y NORMATIVO DE LA FICHA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN , 2013-2014)

Para identificar la eficiencia, economía, eficacia y calidad de la administración pública federal y el impacto social del ejercicio del gasto público; en tanto, el CONEVAL estará a cargo de la evaluación de la política de desarrollo social.

Por último, en cumplimiento de las dos leyes anteriores, el Presupuesto de Egresos de la Federación determinó, en el ejercicio fiscal 2007, la coordinación entre las instancias responsables de la evaluación en la administración pública federal (CONEVAL, SHCP y SFP) y definió las actividades a desarrollar y los plazos para iniciar la implementación de un sistema de monitoreo y evaluación.

monitoreo que permite mostrar el avance de los programas federales de desarrollo social de forma estructurada, sintética y homogénea para un ejercicio fiscal, con el objetivo de contribuir a la toma de decisiones y mejora de los programas y acciones.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) tiene por objeto reglamentar la programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales. Asimismo, con el propósito de hacer más eficiente la asignación de los recursos públicos.

La LFPRH incluye lineamientos que promueven una planeación del presupuesto federal basado en resultados, tomando en cuenta la información generada por evaluaciones. Adicionalmente, la LFPRH establece el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y señala que el CONEVAL coordinará las evaluaciones en materia de desarrollo social. (CONEVAL, 2015)

Vinculación de Coneval, SHCP, SFP

El proceso de 1980 hasta 2007 año en el que finalmente se vinculó Coneval, SHCP, y SFP dando lugar al sistema de evaluación actual dentro del cual, la LGDS otorga a Coneval facultad para evaluar toda la política de desarrollo social pero la LFPRH concede a la SHCP y a la SFP amplia potestad evaluar toda la política pública.²³

En 2008, el Banco Mundial realizó un análisis sobre la implementación inicial de los Lineamientos Generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y con base en sus resultados, mejorar las estrategias de implementación futura.

(<https://www.coneval.org.mx/quienessomos/Paginas/Evaluacion%20al%20CONEVAL/comoseevaluaelconeval.aspx>, 2008)

El análisis está fundamentado en entrevistas con actores clave responsables del desarrollo e implementación de los Lineamientos provenientes de la SHCP, la SFP, el CONEVAL, las unidades de evaluación, los evaluadores externos, entre otros. Asimismo, en la revisión de la normatividad vigente en materia de evaluación de programas y políticas públicas.

Durante 2008 y 2009, el CONEVAL atendió el total de las recomendaciones emitidas por el Banco Mundial, mediante acciones que se han convertido en parte del que hacer del Consejo hasta la fecha. Por tanto, en el seguimiento a recomendaciones derivadas del Análisis de Banco Mundial, se presenta la actualización de la información. (CONEVAL, 2015)

Vega Cano, R. y Gómez Prado, C.: *"Importancia de la evaluación de programas sociales. Una revisión documental de algunas perspectivas "*, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, abril 2012,

<http://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Paginas/Publicaciones-sobre-Evaluacion-y-monitoreo.aspx>

1.9 Las mejoras de la Política social en México

Hablar de los avances que se han logrado en materia de política social es complicado, tal vez por la cantidad de pobreza reflejada en la sociedad y el crecimiento demográfico que ha habido en los últimos 10 años en México en comparación de los 97.28 millones en 1997 en la actualidad, 123.5 millones según registros de la CONAPO (CONAPO, s.f.) se diría que no existe un avance real o no es perceptible sin embargo no es así,

Dentro de (Senado de República LXI Legislatura, 2012) se menciona que las políticas sociales en nuestro país tienen formalmente su origen y sustento en la Constitución de 1917. En ese documento se establecieron por vez primera:

- Los derechos sociales a la educación (artículo 3).
- La protección laboral (artículo 123) y acceso a la tierra (artículo 27)
- En 1983 se decretaron otros derechos como el de la salud y el acceso a la vivienda.
- En materia educativa, fueron los gobiernos posrevolucionarios los que establecieron no sólo la gratuidad sino la obligatoriedad. Destacan los esfuerzos de José Vasconcelos (1921), primer secretario de Educación Pública; de Narciso Bassols (1931) y de Jaime Torres Bodet (1958).

Para combatir la pobreza y reducir la desigualdad, muchas son las acciones que el Gobierno de México ha realizado en materia social²⁴ y de evaluación no ha sido un proceso corto, sencillo o concluido sin embargo la diferencia es plausible.

LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL En ese contexto, el Congreso aprobó en 2004 la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), la cual dio forma al Sistema de Monitoreo y Evaluación en México en el ámbito del desarrollo social.

La cual establece que es CONEVAL la instancia que evaluara la política de desarrollo social, y medirá la pobreza a nivel nacional, estatal y municipal. Para el 2006 se promulgo la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) denomina a dos

²⁴De acuerdo con la LGDS, los derechos fundamentales para el desarrollo social son la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo, la seguridad social y los relativos a la no discriminación.

instancias principales encargas de verificar los resultados de la recaudación y ejecución de los programas y presupuestos así como para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y calidad de la APF planea, programa, presupuesta ejerce y controla el gasto publico.²⁵

Con el fin de delimitar el universo de programas y acciones federales, CONEVAL cuenta con un inventario de programas sociales cuya finalidad sirve a la clasificación presupuestal administrativa de los programas y las dependencias a cargo de ellos entre otros. (CONEVAL , 2009)

Con estos cambios no solo se logró una mejora sino que se estableció un sistema de seguimiento que ha dado forma a como hasta hoy se evalúa y revisa y que sigue en constante mejora, logrando cada vez evaluaciones más eficaces y desarrollar e implementar un sistema eficiente de evaluación.

Dentro de los informes de CONEVAL publicados en su página oficial véase: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS_2018_principales_hallazgos.aspx. se encuentran los informes de evaluación de los programas sociales así como los principales hallazgos derivados de los mismos desde el año 2014 al 2018, estos ayudan a dar una idea de las mejoras y áreas de oportunidad en cuestión evaluatoria de programas sociales, pero hagamos un recuento de la información recabada :

Los datos sobre pobreza muestran un panorama mixto nos dice CONEVAL ya que entre 2008 a 2016 la pobreza aumento en 3.9 millones de personas; al mismo tiempo que 2.9 millones de personas dejaron de estar en situación de pobreza extrema lo cual significa que aunque las carencias de seguridad social y alimentación todavía son altas hubo reducción de la mayoría carencias sociales nos dice el informe. (CONEVAL , 2018)

²⁵ La SFP se creó en sustitución de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), y en 2013 se determinó que sería sustituida por la Comisión Nacional Anticorrupción. De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, dicha secretaría ya no tiene la atribución de emitir lineamientos en materia de evaluación, emisión de criterios para la actualización de matrices, recepción de resultados de las evaluaciones externas, establecimiento de los Términos de Referencia para las evaluaciones y coordinación de las mismas, etcétera.

Mientras que la carencia en el sector salud tuvo su mayor reducción entre 2008 y 2016 con alrededor de 24 millones, los espacios de vivienda tienen 5 millones menos, la carencia de seguridad social disminuyó 4.1 millones de personas, pero todavía existen 68.4 millones de personas que sufren de esta carencia, a nivel de los hogares si bien el ingreso laboral se incrementó 8.6 por ciento entre 2014 y 2016 este se redujo 1.6 por ciento entre 2005 y 2017, debido a la alza inflacionaria de 6.77 por ciento de 2017 el poder de compra de los hogares se redujo 2.5 por ciento, algunos grupos poblacionales entre 15 a 29 años presentan mayores dificultades para la inserción laboral formal por ello esta administración federal generó la estrategia transversal dentro del plan nacional de desarrollo 2013-2018 “democratizar la productividad” para dar seguimiento a los programas financiados de falta de estudios de mercado que informen sobre la factibilidad de los bienes y los servicios que se producirían así como los espacios donde se comercializarían. (CONEVAL, 2018)

El informe de evaluación 2018 (CONEVAL, 2018) señala que la pobreza debe ser un tema prioritario pero no el único que guíe la política pública ya que para lograr una mejora en el desarrollo social es necesario avanzar en el cumplimiento de los derechos, reducir las brechas entre grupos sociales y buscar igualar oportunidades de toda la población.

Con la revisión de esta información podemos decir que la mejora dentro de la evaluación de programas sociales es un camino avanzado pero no terminado, es notorio que el avance es lento y el desconocimiento metodológico amplio y que se ha tenido que realizar un esfuerzo constante por la mejora y continuidad de los procesos y procedimientos, un punto que no ha sido particularmente de ayuda es el hecho de que cada sexenio con el cambio de administración vienen también cambios a la forma de evaluar y dar seguimiento que es uno de los puntos que me parece se podría atender para que la metodología evaluatoria si tuviera una continuidad y las nuevas administraciones se adaptaran a ella hasta ir perfeccionando, ese es sin duda uno de los puntos que se ha venido trabajando a lo largo de estos años y que se tiene que continuar para lograr un mejor desarrollo social, que es el siguiente punto de revisión de este tema de investigación.

1.10 El desarrollo social para el bienestar social

El desarrollo social en México es importante así como su proceso de institucionalización porque se trata de un transcurso durante el cual se originaron un conjunto de nociones, visiones reglas, valores y creencias que definieron como se estructuraron las ideas y conceptos para la transformación institucional, la falta de homogeneidad económica entre las regiones del país, las diferencias productivas, la concentración del ingreso, el déficit público y comercial, el endeudamiento externo y el aumento de la inversión extranjera fueron algunas de las consecuencias por las cuales la operación del programa de desarrollo económico y social cobro una relevancia como una forma de canalizar recursos hacia la prestación de servicios para la sociedad.²⁶

Con el ejercicio de presupuesto, en la consecución de metas sociales, la política social se presenta como una expresión del pacto político que resulta de una función planeada a su propia lógica estatal y del reconocimiento de la ciudadanía social. Comenta Karla Valverde Viesca, (Viesca, 2008).²⁷

Desde los años que corren a partir de 1968 la Asamblea General de la ONU institucionalizo esfuerzos internacionales para el desarrollo como combate a la pobreza, así, a partir de la Declaración del Nuevo Orden Económico Internacional emitido en 1974 el cual fue complementado con el Capítulo de Derechos y Obligaciones Económicas de los Estados se marca un parte aguas en el análisis de la pobreza para entender el concepto de desarrollo²⁸

²⁶ Un análisis sobre las contradicciones del Estado social mexicano aparece en: Estela Gutiérrez (Coordinadora), La crisis del Estado del Bienestar, México, Colección Testimonios de la crisis siglo XXI Editores UNAM 1988.

²⁷ En una entidad, el capital humano está determinado por los grados de nutrición, salud y educación de su población. El capital social se refiere a las características de la organización de su sociedad, tales como la confianza, las normas y las redes que pueden dotar de mayor eficiencia a la comunidad al facilitarle una acción coordinada. Se puede consultar: R. Putnam, "Capital social y éxito institucional" en, Cómo lograr que la democracia funcione, Caracas, Editorial Galac, 1994.

²⁸ El primer informe de esta Comisión es: UNESCO, Nuestro Futuro Común, Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo, Madrid, Alianza, 1988. A este documento también se le conoce como Informe Brundtland, toda vez la Comisión que tuvo a su cargo la elaboración del estudio para la ONU estaba encabezada por la doctora Gro Harlem Brundtland.

Los antecedentes de esta postura se aprecian desde mediados de los años sesentas, cuando a tono de las pautas internacionales, se crean diversas organizaciones.

Del mismo modo, la LGCG señala que los organismos públicos deberán publicar en sus páginas de internet, su programa anual de evaluaciones, así como las metodologías e indicadores de desempeño y las evaluaciones en cuanto concluyan. Además, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP), así como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) enviaron al Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC)[1] los criterios de evaluación de los recursos federales transferidos a las entidades federativas y municipios, así como los lineamientos de evaluación para estandarizar las evaluaciones y los indicadores estratégicos y de gestión para que, dicho consejo, determine los formatos para la difusión de los resultados de las evaluaciones.

Como vemos, la intervención estatal fue un elemento determinante para tratar de garantizar crecimiento económico y estabilidad del sistema político mexicano. Entre sus mecanismos sobresale la inclusión del bienestar social como un eje articulador de la política y el aparato del estado con la sociedad,

Para explicar mejor los avances que se han ido implementando dentro de la estructura administrativa gubernamental incorporaremos la siguiente tabla de elaboración propia:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA	decreto publicado el 10 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación (DOF), mediante el que fue reformado el artículo 26 de dicho ordenamiento, mismo que señala, en su inciso C, que el Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)
LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL	Ley General de Desarrollo Social determina la creación del (CONEVAL) en enero de 2004. Entre las funciones en materia de evaluación que le atribuye al Ley General de Desarrollo Social , se encuentran revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social , para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente.
LEY DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA	Publicada el 30 de Marzo del 2006 la LFPRH indica que la evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del cumplimiento de objetivos y metas, y que las instancias públicas podrán realizar la evaluación de las políticas públicas o programas, mediante métodos de evaluación elegidos por sí mismas o a través de evaluadores externos especializados y elaborarán los programas anuales de evaluaciones.
LEY GENERAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL	Publicada el 31 de Diciembre de 2008 señala que el Sistema de Evaluación del Desempeño, establece que las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal evaluarán, de la misma manera, el destino y el ejercicio de los recursos federales que les sean transferidos.
LEY GENERAL DE COORDINACIÓN FISCAL	De acuerdo a su última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2013 en el artículo 25, fracción I, La Federación apoyará a los Estados con los recursos necesarios para cubrir el pago de servicios personales. Asimismo, incluirá recursos para apoyar a las entidades federativas a cubrir gastos de operación en materia de educación básica y normal. El FONE será administrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).
NORMA PARA ESTABLECER EL FORMATO PARA LA DIFUSIÓN DE LOS RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES DE LOS RECURSOS FEDERALES MINISTRADOS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS	El 4 de abril de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las Entidades Federativas, con el objetivo de que los organismos públicos generen y publiquen información financiera con base en estructuras y formatos estandarizados
LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA OPERACIÓN DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL	Publicado El 13 de mayo de 2014 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); se señala que la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) es la dependencia coordinadora y la encargada de diseñar una agenda para la evaluación del mismo. Asimismo, los proyectos de evaluación para el FAIS serán presentados al CONEVAL para su opinión; los documentos y resultados de las evaluaciones serán publicados y enviados al CONEVAL, a la Cámara de Diputados y a la Auditoría Superior de la Federación.
MECANISMO PARA EL SEGUIMIENTO A LOS ASPECTOS SUSCEPTIBLES DE MEJORA	14 de Octubre de 2008 CONEVAL, SHCP,SFP, Con el fin de establecer el procedimiento general para atender los resultados de las evaluaciones externas de los programas federales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y con ello mejorar la política y programas sociales.

Elaboración Propia

1.11 Que es un Programa Social

La política social es una serie de capas que se han originado por distintas circunstancias en distintas épocas, de las políticas públicas surgen estrategias como las políticas sociales, las cuales, a su vez, devienen en programas sociales, la definición de programa social y de política social muchas veces se describe como un fin y no como un medio por el cual lograrlo, en este sentido he desarrollado la siguiente definición: se puede decir que el bienestar social es la meta, la política social es la estrategia, las políticas públicas son las acciones que se toman para ello, y así Puede decirse que un programa social es una iniciativa destinada a mejorar las condiciones de vida de una población, (DEF, s.f.) también que es una planificación de lo que más adelante habrá de implementarse

Programa (término derivado del latín programa que, a su vez, tiene su origen en un vocablo griego) posee múltiples acepciones. Puede ser entendido como el anticipo de lo que se planea realizar en algún ámbito o circunstancia; el temario que se ofrece para un discurso; la presentación y organización de las materias de un cierto curso o asignatura; y la descripción de las características o etapas en que se organizan determinados actos o espectáculos artísticos. Véase. (<https://definicion.de/programa>).

¿Qué son los programas y los proyectos?

Las políticas públicas se cristalizan en programas y proyectos a los que se les asignan recursos para su puesta en práctica. Por ejemplo, el Plan Nacional de Acción por los Derechos de las Niños, Niñas y Adolescentes se operativiza a través de programas y proyectos estatales y municipales. Mientras que política pública se refiere a procesos políticos y sociales que se desarrollan en el tiempo, programa remite a una construcción técnica (que no niega el componente político), con mayor o menor capacidad de expresar la complejidad del problema. Los programas se conforman de un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos (Cohen y Franco, 2005), (Franco, 2005) Los programas son los responsables de establecer las prioridades de la intervención, ya que

permiten identificar y organizar los proyectos, definir el marco institucional y asignar los recursos.²⁹

En la siguiente tabla se muestra un comparativo entre políticas programas y proyectos que nos ayuda mejor a comprender la naturaleza del mismo tomada del Manual de Planeación de Programas y Proyectos Sociales de la Fundación CIPPEC, en buenos aires Argentina 2012.

Tabla 1.1 Política, programa y proyecto: algunas diferencias

	Política de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes	Programa de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes	Proyecto de defensorías zonales y/o municipales
Los objetivos	Una "cuestión": necesidad de garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes.	Un "objetivo": contribuir a que los derechos de los niños, niñas y adolescentes estén protegidos; en especial, contra la violencia, el abuso, la explotación y el trabajo infantil.	Un "objetivo": garantizar la defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes ante las instituciones públicas y privadas locales.
Supuestos acerca de la acción	La cuestión se redefine a lo largo del tiempo.	La definición de sus objetivos es el resultado de un proceso de negociación entre actores de diferentes niveles de gobierno (nacional y provincial) y del nivel provincial.	La definición de sus objetivos no se modifica en forma arbitraria. Su vigencia está atada a la existencia del programa y a sus orientaciones.
Los actores	Organismos gubernamentales. Medios de comunicación locales. Organizaciones sociales. Organismos como UNICEF y OIT. Partidos políticos.	Organismos nacionales y provinciales comprometidos en la gestión del programa. Organismos a cargo de implementar políticas de erradicación del trabajo infantil, de salud, educación, de desarrollo social, etc. Organizaciones sociales. Población infantil y adolescente.	Organismos comprometidos en la gestión del proyecto. Organismos gubernamentales del nivel local. Efectores de salud y educación. Organizaciones sociales de base territorial. Población infantil y adolescente.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de Chiara y Di Virgilio (2009).

Ilustración 2 Diferencias Programa y Proyecto Fuente: CIPPEC

En donde aseveran que: “La relación de los programas o proyectos sociales con la política social en los distintos niveles (nacional, estatal o municipal) será virtuosa (o no) según cuáles sean las características que asuman los procesos de gestión, las condiciones del contexto y las capacidades estatales”. (Nicolas, 2012)

²⁹ Los proyectos pueden ser definidos como la unidad mínima de asignación de recursos para el logro de uno o más objetivos específicos. De forma agregada, constituyen el punto de partida más adecuado para formular apreciaciones sobre los programas. Los proyectos deben tener una población objetivo definida en función de la necesidad que se pretende satisfacer, una localización espacial y tiempos de inicio y finalización predefinidos (Cohen y Franco, 2005).

1.12 Programas Sociales en México

Los programas federales son instrumentos del gobierno federal diseñados para contribuir al cumplimiento de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo, buscan fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés general. (SEGOB, 2017). A su vez los programas federales representan una oportunidad para los gobiernos municipales para el desarrollo de proyectos de impacto local.

Hablamos de programas y su tipo y analicemos reglas de operación y lineamientos:

- **Directos:** Aquellos donde el beneficiario recibe apoyo de manera directa ya sea por la dependencia o entidad, la gestión la realiza directamente el beneficiario.
- **Indirectos:** existe un intermediario que entrega el beneficio, gobierno municipal, estatal para la realización de una acción (obra) construcción, rehabilitación o equipamiento la gestión corresponde al municipio.

Los programas sociales en México y las acciones de desarrollo social que lo componen, están organizados con base en los derechos sociales y la dimensión de bienestar económico establecidos en Ley General de Desarrollo Social.

El diseño y funcionamiento de los programas federales está regulado por un marco jurídico amplio y cubre aspectos del ámbito administrativo, financiero, y social, en lo administrativo queda regulado por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, (LOAPF)³⁰ en el rubro financiero comprende todos los aspectos relacionados con el ingreso y el gasto. La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)³¹ y desde la perspectiva social la Ley General de desarrollo Social (LGDS)³² garantiza el disfrute de los derechos sociales, para lo cual es prioritaria la participación de los tres órdenes de gobierno en el desarrollo social, ya sea en el fomento del sector

³⁰ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm>

³¹ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfprh.htm>.

³² <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgds.htm>

social de la economía, la regulación y garantía de la prestación de bienes y servicios que comprenden los programas sociales.

CONEVAL cuenta con una herramienta que integra y sistematiza la información de los Programas y Acciones Federales así como Estatales y Municipales denominado Inventario de Programas Federales de Desarrollo Social,³³ Constituye un valioso insumo de trabajo para todo ciudadano y servidor público interesado en el ciclo de las políticas públicas, pues integra y sistematiza información clave de los programas de desarrollo social del Gobierno Federal en una aplicación en línea que produce información estructurada y sintética que puede contribuir tanto al análisis como a la toma de decisiones de política pública de manera transparente. (CONEVAL, CONEVAL, 2016).

Los aspectos generales que contiene el Inventario CONEVAL son: Datos generales del programa o la acción de **desarrollo social**, su vinculación con un Derecho Social o la Dimensión de Bienestar Económico, los objetivos de los programas y las acciones, su vinculación al Programa Nacional de Desarrollo, Datos de cobertura, Información presupuestal e Información de las evaluaciones externas realizadas

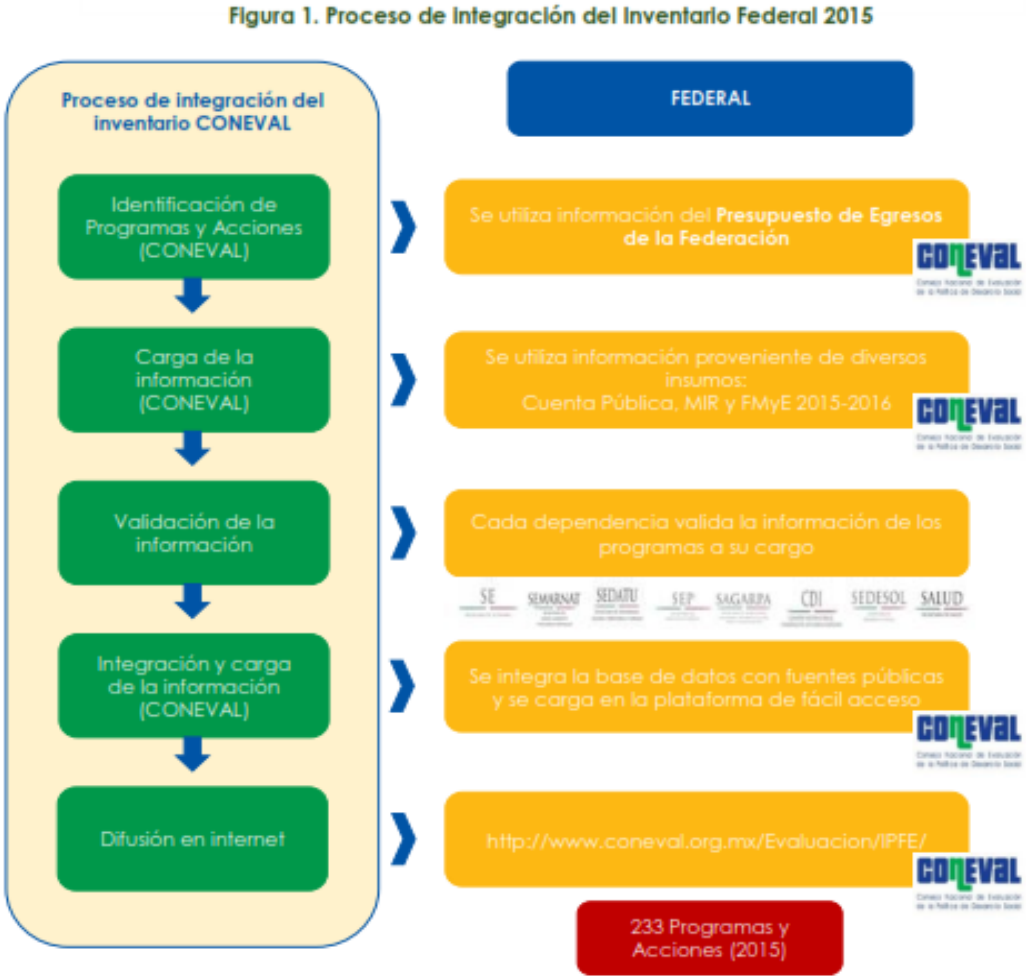
Los programas sociales en México están alineados con alguno de los derechos sociales o con la dimensión de bienestar económico, existen 5,010 programas y acciones de desarrollo social en el país, de esas 17 fueron dirigidos en 2012 al trabajo en ámbito Federal.



Ilustración 3 Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social Fuente: Inventario CONEVAL

³³ <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/Default.aspx>

El inventario federal, involucra a dependencias y entidades de la administración pública federal que tienen a su cargo programas y acciones de desarrollo social, en la siguiente figura tomada de la presentación y análisis del inventario de programas y acciones Federales de Desarrollo Social de CONEVAL año 2016³⁴ se muestra lo citado:



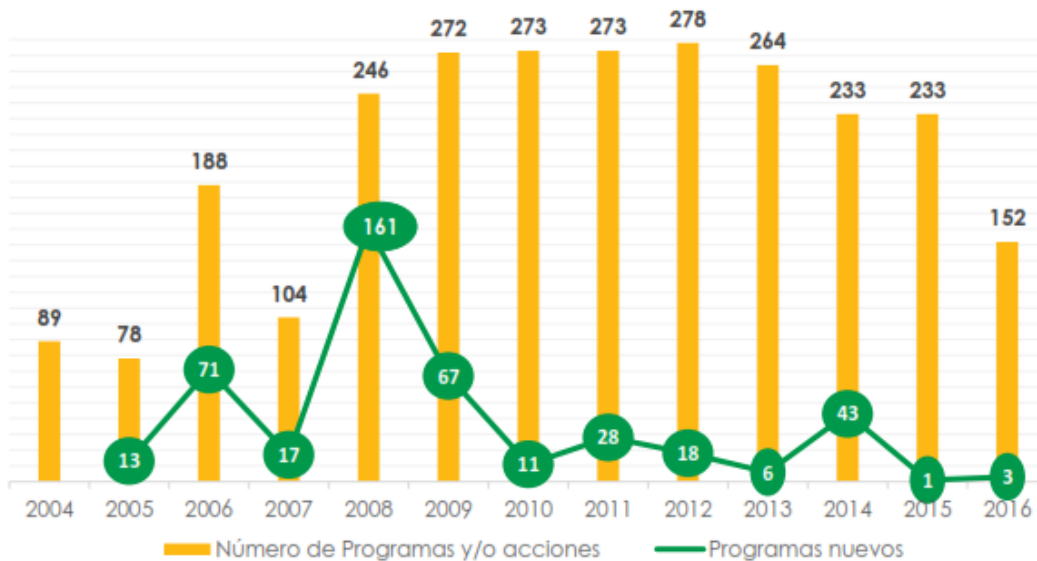
Fuente: elaboración del CONEVAL.

Ilustración 4 Proceso Integración Inventario Federal

³⁴ Véase. <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>

En la siguiente figura observamos la estadística de la cantidad de programas Federales de Desarrollo Social que se registraron por año desde el 2004-2016 según el Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social de CONEVAL en el 2016, donde podemos observar el incremento de los mismos en los periodos de 2009, a 2014 para el 2015 la cantidad fue la misma considerándose 233, en un esfuerzo por reducir la cantidad de programas, se realizaron lo que denominan como; *cambios programáticos*, y que consiste en fusionar programas para lograr efficientarlos y reducir el presupuesto invertido dando como resultado 55 programas fusionados y un total de 152, incorporando únicamente 3, el esfuerzo se vio reflejado en el resultado. (CONEVAL, 2016)

Figura 5. Programas y Acciones federales de desarrollo social por año, 2004-2016⁴



Fuente: elaboración del CONEVAL con base en el Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2004-2016.

Ilustración 5 Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2004-2016

Uno de los cuestionamientos más extendidos, pertinentes y ácidos al Estado contemporáneo tiene como blanco la fragmentación, discordancia y aun contradicción que existe entre los cientos o miles de sus leyes, reglamentos, procedimientos, políticas, programas, proyectos, organismos, que no forman un conjunto ordenado, integrado, se mueven en diversas direcciones, se contraponen con mucha frecuencia y, por ende, restan al gobierno capacidad y eficacia de conducción social.

En materia presupuestaria los programas y acciones de desarrollo social, lograron disminuir casi un uno por ciento, de 2014 a 2015 aunque notamos que a pesar de haber

reducido la cantidad de programas registrados en la grafica anterior, no ocurrió lo mismo con el presupuesto pues únicamente se redujo 0.8% del ejercicio anterior, esto según lo reportado en el mismo informe 2016.

Figura 8. Presupuesto total ejercido por los programas y acciones de desarrollo social 2009-2015 (millones de pesos constantes de 2012)

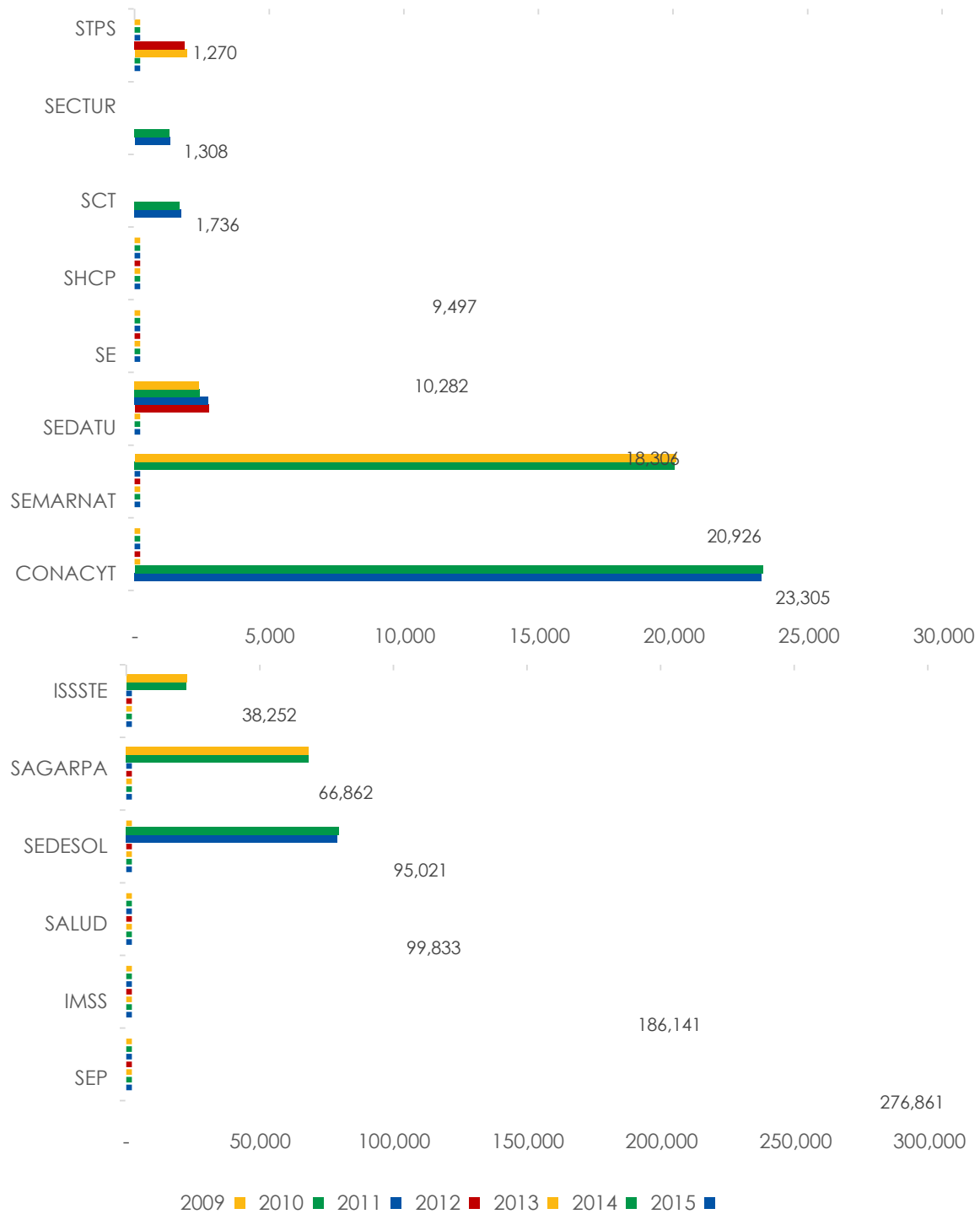


Fuente: elaboración del CONEVAL con base en el Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2009-2014.

Ilustración 6 Presupuesto ejercido programas 2009-2015

En el siguiente anexo observamos el gasto ejercido en programas y acciones de desarrollo social, por las distintas dependencias a partir de 2009 a 2015 Si se observa la evolución del presupuesto en el periodo completo, son igualmente la SE y la STPS quienes más disminuyeron el presupuesto en los programas y acciones de desarrollo social, mientras que CONACYT e ISSSTE lo aumentaron en alrededor de 70 por ciento. La SEDATU, antes Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), incrementó 6 veces su presupuesto en este periodo, en parte por la re-sectorización de programas que antes se encontraban en el ramo de Hacienda y Crédito Público (ramo 6) y Desarrollo Social (ramo 20) entre 2012 y 2013.

Gasto ejercido en programas y acciones de desarrollo social por las dependencias, 2009-2015



1.13 Conclusión

En este capítulo hemos hecho un marco teórico acerca de la política social, su definición y concepciones, y hecho un recorrido por, algunos países de América latina como: Colombia, Brasil, Chile, Uruguay y Argentina con la finalidad de dar un contexto de cómo se ha situado su desarrollo en las últimas décadas y el lugar que ocupa México de cara a estos cambios y enfoques, abordando también la definición de política social quedando entendida como el conjunto de estrategias utilizadas por el estado a través de medios públicos canalizados por el gobierno y dirigida a la consecución de metas sociales que deriven en el bienestar de la población.

Hablamos también de las mejoras de la política social en México quien a pesar de ser un país que comenzó a implementar ciertos modelos y metodologías un poco tardías, ha tenido un avance rápido dentro del desarrollo de sus procesos, se definió el concepto de programa social como una iniciativa destinada a mejorar las condiciones de vida de una población. Llegando al punto de los programas sociales en México, por medio de análisis de la información que aparece en el portal de CONEVAL quedo registrado que el Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social de CONEVAL en el 2016, revela que en los periodos de 2009, a 2015 la cantidad de programas sociales existentes fue en promedio de 233,

Por medio de tablas tomadas de informes de CONEVAL, observamos el gasto ejercido por los programas y concluimos que: Aunque el gobierno está obligado constitucional, política y moralmente a cumplir numerosas funciones públicas y a ir tras la solución de un sinnúmero de problemas públicos, el ejercicio de su responsabilidad, aun si con buena voluntad y plena dedicación, ocurre normalmente en modo desarticulado y hasta incoherente.³⁵ Para lo cual continuaremos este trabajo de investigación abordando el tema de evaluación.

³⁵ El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina, Marcelo González Tachitin (2004)

CAPITULO II

LA EVALUACIÓN EN LOS PROGRAMAS SOCIALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

“La evaluación y medición de resultados no son suficientes para reducir la pobreza y la desigualdad, pero si son condiciones necesarias en una sociedad cada vez más democrática y transparente”. (CONEVAL , 2015.)

2.1 Definición evaluación

Del francés *évaluer*, del francés antiguo *valué* ("valor"), proveniente del latín *valeō*, *valēre* ("ser fuerte, tener valor"), este vocablo está compuesto del verbo activo transitivo "evaluar" y del sufijo "ción" que indica efecto, hecho o acción de. ³⁶

Cuando hablamos de evaluación de programas aludimos al conjunto de principios, estrategias y procesos que fundamentan la evaluación de toda acción o conjunto de acciones desarrolladas de forma sistemática en un determinado contexto con el fin de tomar las decisiones pertinentes que contribuyan a mejorar las estrategias de intervención social. Si el objetivo de un programa es mejorar las condiciones sociales, el propósito de la evaluación es mejorar los propios programas (Freeman y Lipsey, 1999)

Según CONEVAL el análisis sistemático e imparcial de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad. (CONEVAL, 2014)

En su forma más concreta, evaluar lleva a revisar la aplicación del modelo o de la metodología con la cual se arroja la información más válida y confiable, y Por supuesto, existen más de un tipo de evaluación (de necesidades, de calidad, de impacto, de eficiencia puede ser externa, interna ³⁷La evaluación ayuda a mejorar la gestión y los resultados e impactos porque produce información para identificar y entender las causas de los logros,

³⁶ <https://es.wiktionary.org/wiki/evaluar>

³⁷ véase, <http://guia.oitcinterfor.org/como-evaluar/como-se-analizan-eficacia-eficiencia>.

los fracasos o problemas del desempeño individual y colectivo, dentro de un contexto de planeación estratégica (Bryson, 1988).

Conuerdo con Cardozo, en su libro Evaluación de Políticas y Programas Públicos resulta importante diferenciar a la evaluación del mero control o fiscalización de la gestión, que se enfoca a la utilización de los recursos presupuestales, y de la auditoria tradicional, centrada en verificar la adecuación de los procedimientos legales y administrativos. (Brum, 2006)

EVALUACION	CONTROL	FISCALIZACION
<ul style="list-style-type: none">• Un verbo cuya etimología se remonta al francés <i>évaluer</i> y que permite indicar, valorar, establecer, apreciar o calcular la importancia de una determinada cosa o asunto.	<ul style="list-style-type: none">• Examen u observación cuidadosa que sirve para hacer una comprobación.• Conjunto de mecanismos y dispositivos que regulan el funcionamiento de un sistema.	<ul style="list-style-type: none">• La fiscalización o Función Fiscalizadora se refiere al sometimiento de la actividad económico-financiera del aparato estatal a los principios de legalidad, eficiencia y economía.

ELABORACIÓN PROPIA

Existen varios tipos de metodologías para realizar evaluaciones dependiendo de la información que se desea o requiere conocer sin embargo el común denominador en, toda vez que una metodología sea aplicada para realizar una evaluación el resultado deberá ser que información sea revelada con el fin de mejorar partiendo de esos indicadores y saber si los recursos que se están empleando logran el objetivo planeado o si se debe replantear la dispersión de dicho recurso para su optimización.

En trabajos previos se ha definido a la evaluación como un proceso consistente en “la realización de una investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar el nivel de logros alcanzado (resultados e impactos) por las políticas y programas públicos, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones para mejorar los efectos de la actividad evaluada”. (Cardozo, 2016)³⁸

³⁸Realizó estudios de licenciatura en Contaduría Pública en la Universidad de la República (Uruguay) y es Licenciada en Administración por la UNAM. Cuenta con una Maestría en Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE) y es Doctora en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM, habiendo elaborado su tesis doctoral sobre Evaluación de Programas Sociales.

2.2 Evaluación de la política social y programas sociales

En la actualidad existe un cambio en el estatus de la evaluación. En términos generales la evaluación se entiende como el estudio sistemático de los procesos y del logro de los objetivos por parte de programas y de políticas públicas. Tradicionalmente ha estado asociada a la toma de decisiones y a un análisis de los insumos y de la eficiencia de las políticas.

En las últimas décadas, y como fruto de las reformas de los estados en América latina, se han desarrollado modelos de gestión pública orientados a resultados y con una participación cada vez más importante de actores sociales en el debate público y evaluación de los diseños e impactos de las políticas.

Con ello ha crecido la demanda para la realización de evaluaciones y la rendición de cuenta de los resultados e impactos de las políticas. La evaluación hoy día no sigue un método único ni es solo un insumo para la toma de decisiones. Por el contrario, se han diversificado las estrategias metodológicas, los alcances de la evaluación y sus resultados se entienden, además, como un aporte al conocimiento y a la comprensión de los problemas que son objeto de debate y acción pública.

En México la evaluación de programas sociales es considerada un elemento técnico que corrige el diseño y operación de los programas como base para la implementación del presupuesto por resultados; pero a pesar del interés gubernamental por impulsar la evaluación cuantitativa basada en métodos casi experimentales con técnicas econométricas, se enfrenta a deficiencias y dogmatismos en el uso de esa metodología y en su aplicación técnica. (Vega Cano R. y., 2012)

Se puntualiza también que las evaluaciones de políticas y programas públicos en México, sobre todo los concernientes al desarrollo social, adolecen de calidad técnico-metodológica y se concluye que México sólo reporta avances en la consideración de la participación social y ciudadana en sus normas jurídicas y en su planeación, pero en la práctica no hay evidencias de gestión ni de evaluación participativas.

Sin embargo ese contexto, el Congreso Mexicano aprobó en 2004 la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), la cual dio forma al Sistema de Monitoreo y Evaluación en México en el ámbito del desarrollo social. Entre otros aspectos la LGDS establece la creación del CONEVAL como una instancia con autonomía técnica y de gestión cuyo objetivo es evaluar la política de desarrollo social, así como medir la pobreza a nivel nacional, estatal y municipal.

Dos años después, en 2006, el Congreso promulgó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), la cual creó un Sistema de Evaluación del Desempeño. La LFPRH señala que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la SFP serán las instancias encargadas de verificar los resultados de la recaudación y ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades para identificar la eficiencia, economía, eficacia y calidad de la APF, así como el impacto social del ejercicio del gasto público, mientras que el CONEVAL estará a cargo de la evaluación de la política de desarrollo social. (CONEVAL , 2009)

La SFP se creó en sustitución de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), y en 2013 se determinó que sería sustituida por la Comisión Nacional Anticorrupción. De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, dicha secretaría ya no tiene la atribución de emitir lineamientos en materia de evaluación, emisión de criterios para la actualización de matrices, recepción de resultados de las evaluaciones externas, establecimiento de los Términos de Referencia para las evaluaciones y coordinación de las mismas, etcétera.

Los programas sociales en México y las acciones de desarrollo social que lo componen, están organizados con base en los derechos sociales y la dimensión de bienestar económico establecidos en Ley General de Desarrollo Social.

Varias son las características de la LGDS que la hacen ser un parteaguas en la normatividad en la materia. Primera, en su artículo 6 se reconoce una serie de derechos sociales como derechos para el desarrollo social, además como un paso para hacerlos exigibles, también se establece el derecho de toda persona a participar y a beneficiarse de los programas.

Se definen como derechos para el desarrollo social: la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación.

En los artículos 18, 20 y 23 de la ley establecen una serie de candados para evitar la reducción del presupuesto tanto de los programas prioritarios y de interés público como del gasto social, en su conjunto. Si consideramos que la LGDS fue puesta en vigor en enero de 2004, eso implica que las disposiciones presupuestarias previstas en la ley deberían haber sido aplicadas en los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales de 2005 y 2006, lo cual no sucedió plenamente en ambos casos.

La ley general de desarrollo social representó un primer pequeño avance pero los retos eran todavía muy grandes, el más importante: lograr que los programas sociales no sean vistos por los beneficiarios como dádivas del gobierno sino como parte del ejercicio efectivo de los derechos sociales. Es básico en nuestro país pasar de las clientelas políticas a la ciudadanía.

(CONEVAL, 2015.) Dentro de este informe a diez años de la creación de CONEVAL refieren lo siguiente: “La evaluación puntual de un programa presupuestario o de un programa sectorial podría ilustrar si una acción particular ha dado resultados y no constituye solo un dispendio de recursos públicos”.

Así mismo resume la importancia de evaluar comentando que en primera instancia se busca la mejora de políticas y programas públicos, para mejorar la toma de decisiones enfocada a la obtención de resultados más que a la gestión de recursos, y tercero para fortalecer la transparencia y rendición de cuentas.

Uno de los retos más grandes en materia de evaluación en México resultó ser el de la coordinación entre instituciones, ya que en ese momento la normatividad en la materia no era un sistema integrado regulador de programas federales y políticas públicas, se consideraba un conjunto de sistemas paralelos esto significó que las tres dependencias con atribuciones para evaluar tuvieran que organizarse: CONEVAL, SHCP, SFP, se requirió

plantear “reglas del juego” para sistematizar las actividades de evaluación y monitoreo a lo cual se denominó (Lineamientos de evaluación) ³⁹

Los tipos de evaluación aplicados a programas federales se dividen en Evaluación de Consistencia y Resultados (ECR), Evaluación de Indicadores, Evaluación de Procesos, Evaluación de Impacto y Evaluación Específica. Asimismo, aquellas evaluaciones que se aplican a un programa o a un conjunto de programas se denominan Evaluaciones Estratégicas. En los Lineamientos de Evaluación también se establece que a los programas de nueva creación o programas existentes con ampliaciones o modificaciones sustantivas les corresponde la realización de un diagnóstico y se determina que en el primer año de operación de los programas se deberá llevar a cabo una evaluación en materia de diseño. (CONEVAL , 2015.) QUE HAY, QUE NO, Y PARA QUE?

INSTANCIAS RELACIONADAS CON LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES

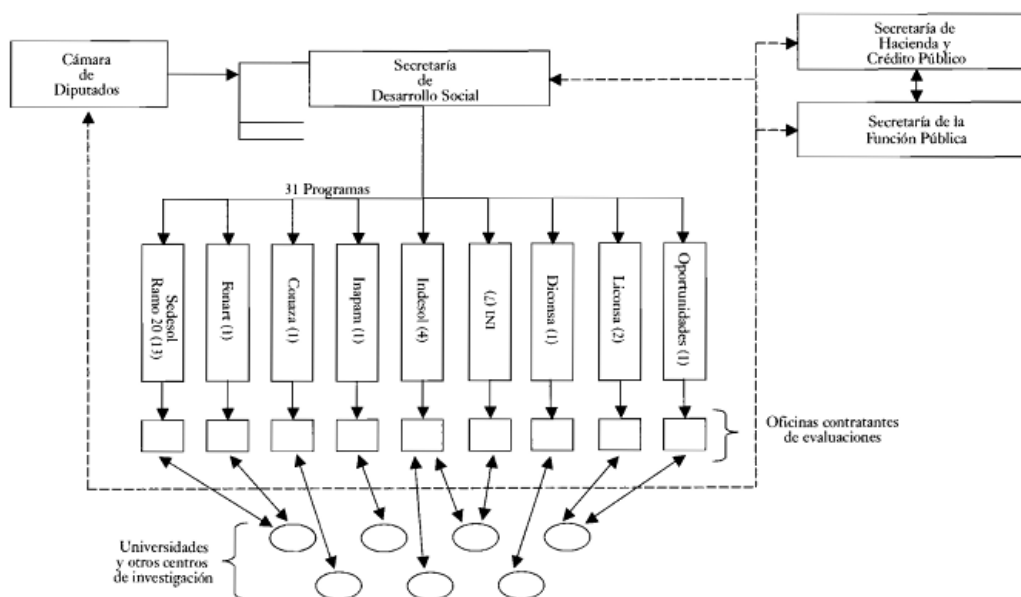


Ilustración 7 Instancias Relacionadas con la evaluación de Programas Sociales (Brum, 2006)

³⁹Los Lineamientos de Evaluación están disponibles en: <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Normatividad/LineamientosGenerales.aspx>

2.3 Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas de la Administración Pública Federal

La Constitución establece, en su artículo 134, que la federación tiene la obligación de administrar con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, los recursos económicos de que disponga.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 31 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley de Planeación 45,78 y 111 de la ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: 72 al 85 de la Ley General de Desarrollo Social del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007, 4 del Reglamento Interior de la SHCP y del Reglamento Interior de la SFP, y el CONEVAL se emiten los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas de la Administración Pública Federal, y se considera lo siguiente:

Que las dependencias y entidades de la administración pública federal en el marco de la planeación nacional del desarrollo, deben orientar sus programas y el gasto público al logro de objetivos y metas, y los resultados deben medirse objetivamente a través de indicadores relacionados con la eficiencia, economía, eficacia y la calidad en la administración pública federal y el impacto social del gasto público. (DOF Diario Oficial de la Federación , 2007)

Así mismo, la evaluación de la ejecución de programas y presupuestos de las dependencias y entidades se lleva a cabo con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño, el cual es obligatorio para los ejecutores de gasto y tiene como propósito realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos conforme a indicadores estratégicos y de gestión. (DOF Diario Oficial de la Federación , 2007)

Actualmente la LGDS en su título Quinto, Capítulo I, especifica las normas que rigen a la evaluación de política social y señala a las instancias de la Administración Pública Federal que fungen como actores del proceso a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), cuyo titular integra el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que recibe los resultados de las evaluaciones, y la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público (SHCP), que se encarga de los indicadores de gestión, los procedimientos y la calidad de los servicios y metas cumplidas. (Brum, 2006).

*“TÍTULO QUINTO
DE LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL*

*Capítulo I
De la Evaluación*

***Artículo 72.** La evaluación de la Política de Desarrollo Social estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que podrá realizarla por sí mismo o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa, y tiene por objeto, revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente.*

***Artículo 74.** Para la evaluación de resultados, los programas sociales de manera invariable deberán incluir los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto. Las dependencias del Ejecutivo Federal, estatales o municipales, ejecutoras de los programas a evaluar, proporcionarán toda la información y las facilidades necesarias para la realización de la evaluación”.*

(LGDS CAMARA DE DIPUTADOS, 2014) ⁴⁰

Que los programas sujetos a reglas de operación y otros programas que, en su caso, determinen conjuntamente el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y las secretarías de Hacienda y Crédito Público, y de la Función Pública, considerando que deben ser evaluados y monitoreados, a fin de fomentar una gestión basada en resultados.

⁴⁰ TEXTO VIGENTE : Últimas reformas publicadas DOF 01-06-2016

2.4 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la ley máxima que rige la vida económica, social y política en México. Adicionalmente, entre las grandes reformas de la actual administración se encuentra la llevada a cabo mediante el decreto publicado el 10 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación (DOF), mediante el que fue reformado el artículo 26 de dicho ordenamiento, mismo que señala, en su inciso C, que el Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad. El Consejo⁴¹ estará integrado de la siguiente forma:

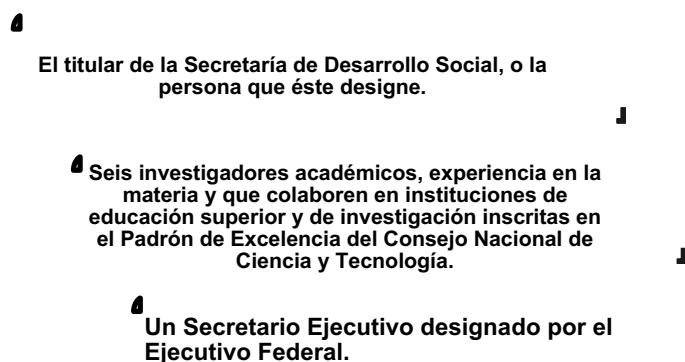


Ilustración 8 Integración de consejo CONEVAL Fuente: Elaboración Propia

⁴¹ LGDS, Capítulo II **Artículo 81**. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

(CONEVAL) es la instancia encargada de la evaluación de la política social en México, de los programas y acciones de desarrollo social del Gobierno Federal, que pueden identificarse en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social, así como a la política social y sus diversas estrategias sus informes e investigaciones son el marco de referencia con el que contamos para saber cómo es el panorama de la política social y la eficiencia de los programas sociales por medio de sus informes, además, emite un documento que se entrega a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como a los poderes Ejecutivo y Legislativo y se pone a disposición de la ciudadanía en general, con la finalidad de proporcionar información relevante que contribuya a la conformación del presupuesto 2018. (CONEVAL, 2014)

La estructura del sistema del CONEVAL se compone de los siguientes puntos:

- Ley General de Desarrollo Social
- Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social
- Decreto de Creación del CONEVAL
- Estatuto Orgánico del CONEVAL
- Manual de Organización

Derivado de la ley general de desarrollo:

Artículo 14. La Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir, cuando menos, las siguientes vertientes: I. Superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación; II. Seguridad social y programas asistenciales; III. Desarrollo Regional; IV. Infraestructura social básica, y V. Fomento del sector social de la economía.

Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social El cual comprende los lineamientos para la creación de programas sociales, la metodología para definir el presupuesto que le será asignado y el seguimiento que debe llevar el mismo conforme a la ley.⁴²

⁴²Las disposiciones son de orden público e interés social y su aplicación corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.
Reglamento de la ley general de desarrollo social publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 2006.

Decreto de Creación del CONEVAL

En el año 2004 la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) se crea el Sistema de Monitoreo y Evaluación en México, y el CONEVAL como la instancia con autonomía técnica y de gestión con las atribuciones de medir la pobreza y evaluar la política de desarrollo social. (CONEVAL, 2014)

Dichas acciones, junto con el surgimiento de otros instrumentos normativos como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006), la cual instauró el Sistema de Evaluación del Desempeño, así como los Lineamientos Generales de Evaluación, el cual determinó la coordinación entre las instancias responsables de la evaluación en la Administración Pública Federal (CONEVAL y SHCP), han fortalecido el Sistema de Monitoreo y Evaluación en nuestro país y se ha avanzado hacia una cultura de la evaluación orientada a resultados. (CONEVAL, 2014)

Al ir acrecentando la demanda de programas sociales y con la institucionalización de los mismos se fue haciendo necesario legitimar a CONEVAL y darle potestades suficientes para desempeñar sus funciones, desde el año 2004 y hasta la fecha CONEVAL se ha dado la ardua tarea de mejorar el sistema de evaluación por medio de las herramientas que ha ido desarrollando y que ha logrado con éxito implementar, aun hay mucho que hacer pues México es un país joven en cuanto a temas de evaluación de la política social y los programas sociales, sin embargo la mejor instancia con la que contamos para lograrlo es sin duda el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Estatuto Orgánico del CONEVAL

Dentro de sus objetivos generales se encuentra Normar y coordinar la evaluación de las Política de Desarrollo Social y de las Políticas y Programas que ejecuten las dependencias públicas, sin perjuicio de las atribuciones que en materia de control y evaluación tienen encomendadas las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, y Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación, análisis y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico de dicha actividad. (CONEVAL, 2015)

“TÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES Capítulo Único Disposiciones Generales

Artículo 1.- Objeto de regulación El presente Estatuto tiene por objeto establecer las bases de organización, la estructura orgánica general, estructura orgánica administrativa básica, facultades y obligaciones de los servidores públicos adscritos al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y suplencias para los casos de ausencias temporales de esos servidores.” (CONEVAL, 2015)⁴³

Manual de Organización

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social surge como una entidad que, mediante la aplicación de diversas metodologías científicas y objetivas, proporciona a organismos públicos, privados y académicos, tanto nacionales como internacionales, la información objetiva, confiable, oportuna, veraz y sistematizada de las evaluaciones de los programas sociales y la medición de la pobreza, útil para la toma de decisiones en la Política Social de México.

Es por medio de este conjunto de normas, reguladas y aplicadas por El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social que se compone nuestro sistema de evaluación del desempeño en materia de política social.

⁴³ Última reforma publicada DOF 23-10-2015

El decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social establece que:

Que el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, establece como objetivo de la política social mejorar la calidad de vida de los mexicanos, así como ampliar la capacidad de respuesta confiable y oportuna del Estado, creando condiciones institucionales que permitan atender las diferentes necesidades sociales.

Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso. Que la Ley Federal de las Entidades Paraestatales define las bases generales de creación de este tipo de Instituciones y establece normas generales para el adecuado funcionamiento y desarrollo de sus funciones.

Que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que el Ejecutivo Federal se auxiliará, entre otras entidades de la administración pública paraestatal, de los organismos descentralizados. Que conforme a la Ley General de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, es un organismo público descentralizado que tendrá por objeto normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias públicas y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

En nuestro País se tiene como antecedente que sólo hasta el año 2000 se inició la cultura de la evaluación sistemática de los programas sociales. De 1970 al 2000, el gasto social fue de \$9,4 billones de pesos en total. A pesar de esta inversión, no se tenían respuestas claras sobre los beneficios concretos obtenidos por la población a la que se aplicaron tales programas sociales, ni su efecto en la pobreza o en otras variables socioeconómicas. Los progresos técnicos, pero sobre todo los cambios

institucionales, impulsaron la evaluación de los programas sociales y la medición de la pobreza. (CONEVAL M. d., 2012)

Desde el 2000, el Congreso de la Unión viene exigiendo la evaluación anual de todos los programas sociales a cargo del Ejecutivo Federal. Dentro de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), en el 2001 se creó la Subsecretaría de Planeación, Prospectiva y Evaluación como una respuesta tanto a este requerimiento como a otros más de la Política Social del País. Baste decir que la evaluación del programa Oportunidades es un parteaguas sobre evaluación social en México y América Latina, impulsada por el BID, la cual exigía una evaluación externa, y por los actores y partidos políticos que también la plantearon.

Es en este ámbito cuando el Congreso de la Unión, en 2004, expide la Ley General de Desarrollo Social, como una forma de eliminar la desconfianza que generaban las evaluaciones externas, realizadas por las dependencias del Ejecutivo Federal, de sus programas sociales.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social surge como una entidad que, mediante la aplicación de diversas metodologías científicas y objetivas, proporciona a instancias, como el Consejo Consultivo de Desarrollo Social, la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, la Comisión Nacional de Desarrollo Social, el Ejecutivo Federal, el H. Congreso de la Unión y los organismos públicos, privados y académicos, tanto nacionales como internacionales, la información objetiva, confiable, oportuna, veraz y sistematizada de las evaluaciones de los programas sociales y la medición de la pobreza, útil para la toma de decisiones en la Política Social de México.

2.5 A que le llamamos política de evaluación?

En relación a la política de evaluación, nos referimos a un criterio que deviene de la política en sí, con respecto a la actitud y el proceder hacia una problemática pública y social

La evaluación es un proceso sistemático y planificado de recogida de información con el objetivo de analizar, interpretar y valorar de manera crítica y objetiva una intervención, política o estrategia de cooperación para el desarrollo, incluyendo su diseño, su puesta en práctica, su estructura de gestión y sus resultados. (AGUILAR, 2008)

Por lo tanto una política de evaluación es un criterio sobre la estructura del proceso de recolección de información y el proceder, diseño, desarrollo, gestión y resultados de una problemática pública y social.

Más allá de esto, acerquemos la mirada a lo que le llamamos política de evaluación en México, nuestra instancia más fuerte de evaluación de la política social.

El primer modelo de evaluación surge en el año 2008 y es llamado “*Evaluación de Consistencia y Resultados*”. El cual carecía de datos que se han venido agregando desde entonces, con la ayuda de SHCP por medio de mesas de trabajo y discusión se llegó al acuerdo de “*Presupuesto Basado en Resultados*”, que requería una identificación de los tomadores de decisión y para lo cual se auxiliaron con “*Ficha de Monitoreo y Evaluación*”. Que no se implementó como tal sino hasta 2014.⁴⁴

- Semáforo de la Evaluación de Consistencia y Resultados 2007-2008
- Resumen del Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010
- Ficha Narrativa de las Evaluaciones Específicas de Desempeño 2010-2011
- Ficha de Avances y Retos 2011-2012
- Ficha de Monitoreo 2012-2013⁴⁵

Sin embargo más que un criterio debería ser tomado como un enfoque para un fin: el de

⁴⁴ Los instrumentos sintéticos desarrollados por el CONEVAL, anteriores a la FMYE, están relacionados o bien tienen como principal insumo la evaluación anual mandatada en el Programa Anual de Evaluación (PAE).

⁴⁵ La Ficha de Monitoreo 2012-2013 es un instrumento de evaluación que sintetiza, en sólo una hoja, información clave de todos los programas y acciones de desarrollo social del gobierno federal en 2012. Contiene datos y análisis puntuales 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.

aportar conocimientos prácticos y técnicos para lograr el mejoramiento de la gestión pública, el manejo de los recursos para la disminución de la pobreza y la mejora en la calidad de vida de los miembros en situación de desigualdad que forman parte de una sociedad.⁴⁶

Resulta complicado para México abordar el tema de focalización universal, ya que como concluye la CEPAL en su informe “Focalización y Pobreza” tomando en cuenta el caso de Chile:

“no es posible proponer la alternativa de la focalización como una panacea para países que todavía no han pasado por una etapa de desarrollo de políticas sociales universales y logro de coberturas aceptables, y donde la población no tiene aún pautas de consumo y hábitos que le permitan satisfacer adecuadamente las necesidades más básicas de nutrición, salud o educación”. (Repositorio, 2001)

Durante la década de 1980 se creó la Contraloría General de la Federación y se instituyeron Tanto el Sistema Nacional de Planeación como la Ley de Planeación que exigía la presentación de indicadores financieros y físicos al congreso por parte de diversas iniciativas de la APF (Castro et al ., 2009). Y fueron buenos como ejercicios aunque no fueron orientados para hacer hallazgos en las evaluaciones y el uso que se les podía dar, más que otra cosa fue un ejercicio de contabilidad gubernamental y su indicador resulto meramente financiero.

Más adelante en el año de 1995 con la implementación del Programa para la Modernización de la Administración Pública Federal, los esfuerzos se dirigieron a la retroalimentación institucional.

La creación de coordinaciones de la evaluación se comenzó a dar a partir del año 1997 con el programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) el objetivo fue el de evaluar la

⁴⁶ El uso de las evaluaciones se puede clasificar en cuatro categorías de acuerdo con la teoría del uso desarrollada por Patton (2008): i) uso instrumental, cuando la evaluación influye en la toma de decisiones; ii) uso conceptual, se refiere a que la evaluación se toma como referente, ya que se genera pensamiento, conocimiento y comprensión; iii) uso procesual, se relaciona con cómo la participación en evaluaciones afecta a individuos y organizaciones; y iv) uso político o simbólico, cuando se utiliza para justificar decisiones que ya se han tomado. (CONEVAL, 2013-2014)

ejecución del mismo, es aquí por primera vez donde se menciona el término: “Evaluación de resultados e impactos” de un programa gubernamental.⁴⁷

El Progreso se distinguió por ser la primera iniciativa nacional diseñada con base en hallazgos de investigación e implementada de forma que fuera posible monitorear su operación, evaluar su impacto de manera sistemática y utilizar los hallazgos de esta para mejorar el programa. Fue mediante la aplicación de encuestas a hogares que este programa logro elaborar un diagnóstico de la situación antes y después, la evaluación de impacto realizada por primera vez fue externa al programa y en ella participaron organizaciones nacionales y extranjeras.⁴⁸ Durante el año 1997 cambios importantes se gestaron en la vida política de México desde entonces ningún partido ha logrado mayoría absoluta en el congreso. Esta nueva pluralidad propicio la normativa de evaluación de resultados del gasto y las políticas públicas.

La importancia de describir el funcionamiento de CONEVAL nos refiere a la forma en la que se fue estructurando el sistema de evaluación para los programas sociales en nuestro país, tanto presupuestariamente como en los objetivos cualitativos y cuantitativos pero además del impacto que estos tuvieron sobre los participantes, y que permite una radiografía para poder mejorar las estrategias de creación e implementación de las políticas públicas necesarias para que los programas logren el impacto esperado y cumplan con el objetivo para el cual fueron creados eficientando lo más que se pueda el presupuesto ejercido en ellos.

⁴⁷ La función de evaluar los resultados e impactos del Progreso estaba a cargo del Consejo de la Coordinación, integrado por los secretarios de Desarrollo Social (titular que lo presidía), Hacienda y Crédito Público, Educación Pública y Salud. El coordinador nacional fungía como secretario técnico (Sedesol, 1997).

⁴⁸ Las organizaciones mexicanas fueron la Universidad Iberoamericana (Uia), el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) y la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH). El proceso de evaluación estuvo a cargo del International Food Policy Research Institute (IFPRI).

2.6 Sistema evaluación del desempeño

Con el fin de generar información útil y rigurosa para la toma de decisiones, en 2009 el CONEVAL coordinó la primera Evaluación Específica de Desempeño (EED) 2008-2009 a 131 programas presupuestarios, en cumplimiento con lo establecido en el numeral 15 del Programa Anual de Evaluación (PAE) 2008. En 2010 se llevó a cabo el segundo ejercicio de la EED 2009-2010 a 127 programas presupuestarios, de acuerdo con lo señalado en el numeral 17 del PAE 2009.⁴⁹ Por tercer año consecutivo, en 2011 se llevó a cabo la EED 2010-2011 a 133 programas presupuestarios, en cumplimiento con el numeral 18 del PAE 2010. (MTREED2013)

El sistema es el Conjunto ordenado de normas y procedimientos que regulan el funcionamiento de un grupo o colectividad y se compone de lo que mencionaremos a continuación⁵⁰

Consiste en un informe que debe de integrar dentro de su metodología los siguientes puntos y que es publicado en el portal de CONEVAL:

- 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 el presupuesto.
- Presupuesto. Cambios en los recursos ejercidos por el programa en el ejercicio fiscal evaluado y anterior.
- 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.

⁴⁹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2013). *Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013*. México: CONEVAL

⁵⁰ Del lat. tardío *systema*, y este del gr. σύστημα *sýstēma*.

1. m. Conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí.

2. m. Conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto

2.7 Tipos de evaluación

Dentro de los tipos de evaluación que aplica CONEVAL, instancia encargada de la evaluación de programas sociales en México se encuentran los siguientes:

Impacto

La evaluación de impacto es un instrumento que contribuye a la toma de decisiones y a la rendición de cuentas, es decir, aporta información tanto para actores a nivel gerencial, como para los ciudadanos sobre la efectividad de los programas a los cuales se destina un presupuesto público.⁵¹

Permite medir, mediante el uso de metodologías rigurosas, los efectos que un programa puede tener sobre su población beneficiaria y conocer si dichos efectos son en realidad atribuibles a su intervención. El principal reto de una evaluación de impacto es determinar qué habría pasado con los beneficiarios si el programa no hubiera existido. (CONEVAL , 2015.) (CONEVAL , 2015.)

Integral

La Evaluación Integral proporciona una valoración general del desempeño de los programas que conforman una temática específica.

Con el propósito de contribuir a mejorar el diseño de políticas públicas y de facilitar una visión de la interacción que existe entre distintos programas sociales federales, se desarrollaron las Evaluaciones Integrales del Desempeño para las temáticas definidas por el CONEVAL, tales como salud, asistencia social, educación, empleo, desarrollo forestal, población indígena y vivienda.

Procesos

La evaluación de procesos analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión. En este sentido, por medio de las evaluaciones de procesos se detectan las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas del marco normativo, estructura y funcionamiento de los programas, aportando elementos para determinar estrategias que incrementen la efectividad operativa y enriquezcan el diseño de los programas.

⁵¹ Dicho documento está disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Impacto.aspx

Complementaria

Es aquella que se realiza a programas federales son de aplicación opcional de acuerdo con las necesidades e intereses de las dependencias y entidades, con el fin de mejorar su gestión y obtener evidencia adicional sobre su desempeño. (CONEVAL , 2015.)

Consistencia y Resultados

La Evaluación de Consistencia y Resultados analiza la capacidad institucional, organizacional y de gestión de un programa. Esta evaluación puede efectuarse a partir de los dos años de la creación del programa. La evaluación contiene seis temas:

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. (CONEVAL 2016)

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.

Diagnóstico

El diagnóstico es uno de los instrumentos dirigidos a los programas de nueva creación que pretende brindar elementos de análisis para la asignación de presupuesto a programas nuevos y, de esta manera, contribuir a la toma de decisiones a nivel gerencial.

Diseño

La evaluación de diseño de los programas de desarrollo social es un instrumento dirigido a los programas de nueva creación. Durante el primer año de implementación de un programa debe realizarse este tipo de evaluación. La información que brinda la evaluación de diseño permite tomar decisiones para mejorar la lógica interna de un programa, es decir, saber si su esquema actual contribuye a la solución del problema para el cual fue creado. (CONEVAL 2016)

Específica

Las Evaluaciones Específicas son aquellas que se realizan con trabajo de gabinete y/o de campo.

Específica de Desempeño

Es una valoración sintética del desempeño de los programas sociales durante un ejercicio fiscal. Muestra el avance en el cumplimiento de los objetivos y metas programadas de los programas mediante el análisis de indicadores de resultados, de servicios y de gestión, así como con base en una síntesis de la información. Fue diseñada para generar información útil, rigurosa y homogénea para los servidores públicos de las dependencias, unidades de evaluación y gobierno federal que toman decisiones a nivel gerencial. Reporta datos de un ejercicio fiscal de los programas mediante un informe y un reporte ejecutivo.⁵²

Estratégica

Las evaluaciones estratégicas diagnostican y analizan una problemática pública, así como la respuesta gubernamental para atenderla. Estas evaluaciones aportan información valiosa para el diseño de políticas públicas, por lo que sus principales usuarios son los tomadores de decisiones a nivel gerencial.

⁵² <http://coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion.aspx>. Metodología de las Evaluaciones

Ficha de Monitoreo

La Ficha de Monitoreo es un instrumento de monitoreo que sintetiza de manera estructurada y homogénea, en sólo una hoja, información clave de todos los programas y acciones de desarrollo social del gobierno federal.

Contiene datos y análisis puntuales 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. (CONEVAL 2016)

Todos estos lineamientos de evaluación son importantes para Fortalecer las capacidades de evaluación, monitoreo y gestión por resultados; promover la utilización de la evidencia empírica como la herramienta principal para la evaluación y para la rendición de cuentas, además en 2008 dentro de las evaluaciones específicas, el CONEVAL contrato las denominadas Específicas de Desempeño, para las que se elaboró un modelo en la generación 2012-2013.

A este conjunto de evaluaciones, en 2009 CONEVAL agrego las integrales de desempeño, que si bien tampoco cuentan con una metodología explícita, tienen el propósito de contribuir a la mejora del diseño de políticas públicas y ampliar la visión entre los distintos programas, (CONEVAL, 2013) .

Actualmente siguen vigentes, sin embargo se continúa buscando la mejora con un nuevo enfoque llamado *Metaevaluación*⁵³ que se ha definido como un tipo particular de evaluación que analiza y valora la corrección de los métodos de evaluación, sus técnicas operativas ni la calidad de los resultados alcanzados. (Cardozo, 2016)

⁵³Conjunto de factores contextuales que afectan anteriores, con énfasis en la organización y funcionamiento práctico del sistema que conforma el contexto inmediato de la evaluación. (Cardozo, 2012: a 15,17).

2.8 Ficha de Monitoreo y Evaluación

La Ficha de Monitoreo y Evaluación es un instrumento de evaluación y monitoreo que permite mostrar el avance de los programas federales de desarrollo social de forma estructurada, sintética y homogénea para un ejercicio fiscal, con el objetivo de contribuir a la toma de decisiones y mejora de los programas y acciones.

- Ficha de Monitoreo Tiene por objeto valorar los resultados y cobertura del programa, así como analizar el contexto del sector del que forma parte.
- Ficha de Evaluación Tiene por objeto valorar las fortalezas y las áreas de oportunidad del programa, así como formular recomendaciones para su mejora.

Por medio del llenado de estas matrices de información se puede tener un panorama más claro de los objetivos requeridos y con un vaciado de información analizada llegar a conclusiones del funcionamiento de los programas, así como realizar un comparativo en relación al avance que pueda presentarse entre un informe y otro para saber si ha habido una continuidad.

Para el objetivo de esta investigación analizaremos la ficha de evaluación ya que se encuentra dentro del proceso de evaluación al programa social referido (PDHO hoy Prospera), y es uno de los instrumentos que les ha resultado más efectivo para dar seguimiento a las metas del programa.

En este cuadro podemos observar el llenado de una ficha de evaluación:

Figura 2. Ficha de Monitoreo y Evaluación 2013 – 2014

6
Ficha de Monitoreo y Evaluación 2013-2014

Ficha de Monitoreo	Ficha de Evaluación
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA</p> <p>El Programa tiene el objetivo de mejorar la calidad de vida de las comunidades indígenas de la zona de influencia del programa, a través de la implementación de acciones de desarrollo humano, social, económico y cultural, así como de la promoción de la participación comunitaria y el fortalecimiento institucional de las organizaciones indígenas.</p> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;"> <p>INDICADORES</p> <p>¿Cuáles son los resultados del programa y cómo los mide?</p> <p>El programa se evalúa por medio de los indicadores de resultado que se muestran a continuación. Los indicadores de resultado se miden en términos de cobertura y calidad de la atención. Los indicadores de resultado se miden en términos de cobertura y calidad de la atención. Los indicadores de resultado se miden en términos de cobertura y calidad de la atención.</p> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;"> <p>COBERTURA DE Población objetivo</p> <p>Indicador: Cobertura de Población objetivo</p> <p>Unidad de medida: personas</p> <p>Meta: 100,000</p> <p>Valor actual: 75,000</p> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;"> <p>ANÁLISIS DEL FONDO</p> <p>Indicador: Análisis del Fondo</p> <p>Unidad de medida: millones de dólares</p> <p>Meta: 100,000,000</p> <p>Valor actual: 80,000,000</p> </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>INDICADORES DE RESULTADO</p> <p>1. El programa cuenta con una buena cobertura, calidad de atención y cumplimiento de los objetivos de desarrollo humano, social, económico y cultural, así como de la promoción de la participación comunitaria y el fortalecimiento institucional de las organizaciones indígenas.</p> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;"> <p>RECOMENDACIONES</p> <p>1. Continuar con el programa de mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades indígenas de la zona de influencia del programa, a través de la implementación de acciones de desarrollo humano, social, económico y cultural, así como de la promoción de la participación comunitaria y el fortalecimiento institucional de las organizaciones indígenas.</p> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;"> <p>COMentarios</p> <p>1. El programa cuenta con una buena cobertura, calidad de atención y cumplimiento de los objetivos de desarrollo humano, social, económico y cultural, así como de la promoción de la participación comunitaria y el fortalecimiento institucional de las organizaciones indígenas.</p> </div>

Hoja 1

Hoja 2

Fuente: Elaboración CONEVAL

Ilustración 9 Ficha de Monitoreo y Evaluación 2013.2014

Por consiguiente, un sistema de evaluación y monitoreo proporciona información a los responsables de operar programas, diseñar estrategias, planear el gasto público, así como a secretarios, presidentes y congresistas para mejorar la política pública. En efecto, no hay manuales infalibles para hacer política social, pero la evaluación ayuda a mejorar lo que se hace, a continuación se presenta un análisis FODA de elaboración propia acerca del sistema de evaluación de los programas sociales.

2.9 Análisis FODA Sistema Evaluación Programas Sociales

Programa	Fortalezas	Debilidades	Oportunidades	Amenazas
SISTEMA DE EVALUACIÓN	<p>Buenas prácticas de monitoreo y evaluación que contribuyen a la mejora de la política pública,</p> <p>Las instituciones que operan programas sociales por haber emprendido con entusiasmo y profesionalismo ejercicios objetivos de evaluación que representan innovaciones en su realización y sobre todo en el uso de sus hallazgos para mejorar los programas.</p>	<p>Lograr que sus funcionarios actúen en línea con los objetivos y lineamientos de la autoridad, pues sin un gobierno conjuntado, integrado y coherente no hay acción de gobierno, la cual exige claridad en objetivos y eficacia en resultados.</p>	<p>Reconocer y difundir las prácticas que reflejan un esfuerzo adicional de las dependencias y reconocer su trabajo en la generación y uso de evidencia para mejorar las políticas públicas, así como en el desarrollo de capacidades de su personal.</p> <p>Difundir las mejores prácticas de desarrollo social en la implementación de los resultados y acciones de monitoreo y evaluación es parte de un proceso de aprendizaje institucional que permite a las dependencias tener un modelo de lecciones aprendidas</p>	<p>la democracia porque, por un lado, al tener evidencia de lo que funciona, los ciudadanos pueden participar en la construcción de políticas públicas, y por el otro, con los resultados de la evaluación se apoya el proceso de rendición de cuentas. Sin duda, la evaluación debe formar parte de la planeación de la política social porque es útil para tomar mejores decisiones</p>

Fuente: Elaboración Propia

2.10 Conclusión

En este segundo capítulo se ha establecido la definición de evaluación como toda acción o conjunto de acciones desarrolladas de forma sistemática en un determinado contexto con el fin de tomar las decisiones pertinentes que contribuyan a mejorar las estrategias de intervención social.

La Evaluación en mi opinión tiene funciones centrales, las tres más importantes serían:

- Detección del problema que se quiere resolver, la parte diagnóstica de la evaluación.
- Monitoreo: permite ir haciendo ajustes en el proceso de implementación, si va bien que siga así, si algo anda mal mejorarlo.
- Evaluación final: que modificaciones, que ajustes, Lógica de mejora continua, va bien, pero se puede ajustar, reorientación tener que decir no era por ahí.

Quedaron revisados los lineamientos para la evaluación de los programas de la Administración Pública Federal, dentro de este tema es obligado observar y conocer al CONEVAL quien es el organismo encargado de normar y coordinar la evaluación Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

Conociendo el sistema de evaluación del desempeño y sus herramientas como la ficha de monitoreo y evaluación se puede elaborar un análisis FODA acerca de evaluación de programas sociales que va dando claridad al tema de esta investigación, y dando pauta al siguiente tema donde se abordara de manera minuciosa el procedimiento de evaluación del PDHO , Prospera Programa de Inclusión Social.

Hablamos también de la evaluación de la política social que se puede ejemplificar con el siguiente diagrama ⁵⁴



Ilustración 11 El Enfoque de Ciclo de Vida de la GBR (Gestión Basada en Resultados)

El Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, muestra un esquema de seguimiento en el que se proporciona la información en tiempo real necesaria para la gestión, mientras que la evaluación proporciona una valoración más exhaustiva, la evaluación, recurre a los datos generados mediante el seguimiento de el ciclo del programa, la información sobre el proceso de implementación del programa y la medición de resultados.

⁵⁴ UNEG, "The Role of Evaluation in Results-based Management", 21 Agosto 2007. Disponible en: http://www.unevaluation.org/papersandpubs/documentdetail.jsp?doc_id=87.

CAPITULO III

REVISIÓN AL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA SOCIAL PROSPERA

3.1 Definición de Procedimiento y Proceso

Es la acción mediante la cual se llevan a cabo determinadas cosas que, por lo común, está sometido a tales o cuales directrices o cuando menos, que existe una forma regularizada y estandarizada de llevarse a cabo. Es decir, no se trata solamente de una acción aislada y espontánea, sino de una acción que, por lo común, se lleva de determinada manera o siguiendo determinadas pautas. (Secretaria de Gobernación, 2008)

Proceso deriva del latín *processus* que significa 'progresión de etapas que se van sucediendo', en cambio procedimiento deriva del verbo en latín *procedo* que significa 'marchar hacia adelante'. (Rivera Silva, 1982, p.183.) Debemos dejar en claro cuál es la diferencia entre proceso y procedimiento ya que este trabajo de investigación se refiere a una revisión de procedimiento.

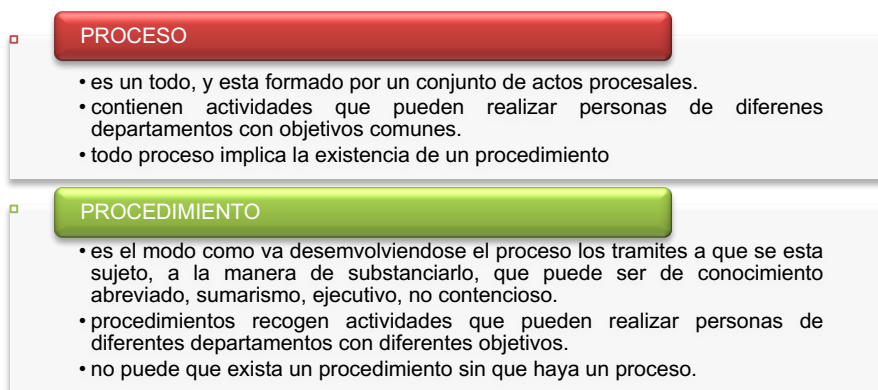


Ilustración 12 Proceso, Procedimiento

3.2 Conociendo el Programa Prospera

Tras la crisis económica de 1994 en México, que derivó en la devaluación del peso y el colapso de la economía del país, el número de pobres en el país llegó a 63 millones en 1996, es decir, el 69% de la población, la cifra más alta que se ha tenido desde 1990.

El presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) decidió modificar por completo el principal programa social del gobierno federal, por lo que Solidaridad fue sustituido en agosto de 1997 por el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá).

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) inició el 8 de agosto de 1997 con una cobertura de 300 mil familias en el ámbito rural. Posteriormente a principios de 2002 PROGRESA atendía a 2.4 millones de hogares, de los cuales, dos terceras partes eran comunidades indígenas. A mediados del 2002, el Programa se transforma a OPORTUNIDADES y aumenta su cobertura a los 32 estados del país, alcanzando así los 4.2 millones de hogares atendidos. Los beneficios para las familias aumentaron, ya que las becas educativas, que al principio eran únicamente para educación básica, se ampliaron a educación media superior.

El 5 de septiembre de 2014, a través de un Decreto Presidencial, OPORTUNIDADES se fortalece y se transforma en PROSPERA Programa de Inclusión Social, cuyo objetivo es articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, la generación de ingresos, el bienestar económico, la inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, 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.⁵⁵

Considero relevante para el objeto de este trabajo revisar la misión, visión, del programa para la determinación de su cumplimiento.

⁵⁵ <https://www.gob.mx/prospera/documentos/que-es-prospera>

3.3 Misión

Mejorar el ingreso y el bienestar de las familias mexicanas en situación de pobreza, a través de la articulación de acciones con otros programas y estrategias de la política social y de la política económica bajo un enfoque de colaboración interinstitucional, entre los tres niveles de gobierno, con la sociedad civil organizada y la iniciativa privada.⁵⁶

3.4 Visión

Para el 2030, queremos un México donde todos y todas las mexicanas disfruten plenamente de sus derechos sociales y puedan desarrollar sus capacidades con igualdad de oportunidades; donde las familias hayan superado su condición de pobreza a partir de la generación de ingresos por cuenta propia y su integración a la vida productiva del país.⁵⁷(Ídem)

3.5 Asignación presupuestal

Los organismos públicos reciben recursos por parte del gobierno para llevar a cabo sus actividades y cumplir sus objetivos, estos recursos se designan por medio del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

Según el cuenta pública 2017 en el análisis del ejercicio del presupuesto de egresos desarrollo social , el Gasto Corriente observó un ejercicio de 94,916,350.7 miles de pesos, cifra menor en 8.6% con relación al presupuesto aprobado de 103,812,747.2 miles de pesos. Esta reducción por 8,896,396.5 miles de pesos, obedece principalmente al efecto neto de reducciones por 28,978,489.3 miles de pesos y ampliaciones por 20,082,347.0 miles de pesos. (CuentaP2017, 2017)

De los cuales las ampliaciones totales por 1,712,587.3, integradas conforme a lo siguiente: 751,425.9 miles de pesos transferidos de subsidios del programa S072–PROSPERA Programa de Inclusión Social, a cargo de PROSPERA, para la contratación de personal por honorarios, en apoyo a las labores de promoción, levantamiento de información y

⁵⁶ <https://www.gob.mx/prospera/que-hacemos>

⁵⁷ (Ídem)

depuración de padrones, que permitieron el otorgamiento de apoyos conforme a los componentes del programa; 459,340.2 miles de pesos transferidos de subsidios del programa S176–Pensión para Adultos Mayores, para la contratación de personal por honorarios, para la entrega de apoyos a personas de 65 años y más, que no recibe una pensión o jubilación superior a la línea de bienestar mínimo; 131,400.0 miles de pesos transferidos de subsidios del programa U009–Comedores Comunitarios, para la contratación de personal por honorarios, en apoyo a los procesos de instalación, operación y abastecimiento de los comedores; 110,495.3 miles de pesos transferidos de subsidios del programa S174–Estancias Infantiles para apoyar a madres trabajadoras.

En Servicios Generales se registró un ejercicio del gasto de 52,410.8 miles de pesos, lo que representó un monto adicional de 41,161.4 miles de pesos, equivalente a 365.9% mayor, respecto de la asignación original, En Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas se ejercieron 55,717.7 miles de pesos, cifra 60.3% menor a lo autorizado, lo que representó un monto menor de 84,674.2 miles de pesos.

El presupuesto del Programa se asigna en tres Secretarías: SEDESOL, SEP y SSA y la operación se rige por reglas establecidas por los titulares de esas secretarías, la SHCP y el IMSS. Para garantizar la acción conjunta y complementaria de estos tres componentes, se creó la Coordinación Nacional del Programa Oportunidades, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, en el caso de la política y programas sociales, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2017 figuran los programas sociales ascienden a 77 programas; Programas sujetos a Reglas de Operación⁵⁸

Dentro de las reglas de operación se determina como será distribuido el presupuesto para el Ramo Administrativo 20 “Desarrollo Social”:

Que los programas de subsidios del Ramo Administrativo 20, "Desarrollo Social", entre ellos, PROSPERA Programa de Inclusión Social, se destinarán, en las entidades federativas, en los términos de las disposiciones aplicables, exclusivamente a la

⁵⁸Las Reglas de Operación constituyen un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia; para saber quién es sujeto de recibir los apoyos, conocer los apoyos específicos que ofrecen los programas, así como los requisitos para obtenerlos; para saber cómo pueden contribuir al desarrollo personal y comunitario; para vigilar que los recursos públicos se apliquen de acuerdo a como han sido programados.

población en condiciones de pobreza, de vulnerabilidad, de adultos mayores, de rezago y de marginación, de acuerdo con los criterios de resultados que defina el Consejo Nacional de Población y a las evaluaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en los programas que resulte aplicable y la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria formulada por la Cámara de Diputados, mediante acciones que promuevan la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación; protección social y programas asistenciales; y el fomento del sector social de la economía; conforme lo establece el artículo 14, fracciones I, II y V de la Ley General de Desarrollo Social, y tomando en consideración los criterios que propongan las entidades federativas⁵⁹

Así, mismo dentro de las reglas de operación se señala que:

Que en este marco, las dependencias serán responsables de emitir las reglas de operación de los programas que inicien su operación en el ejercicio fiscal siguiente o, en su caso, las modificaciones a aquellas que continúen vigentes, previa autorización presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y dictamen de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria; Que las dependencias, las entidades a través de sus respectivas dependencias coordinadoras de sector o, en su caso, las entidades no coordinadas, publicarán en el Diario Oficial de la Federación las reglas de operación de programas nuevos, así como las modificaciones a las reglas de programas vigentes, a más tardar el 31 de diciembre anterior al ejercicio y, en su caso, deberán inscribir o modificar la información que corresponda en el Registro Federal de Trámites y Servicios, de conformidad con el Título Tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo⁶⁰

⁵⁹ https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/285177/ROP_PROSPERA_2018_dof.pdf

⁶⁰ (Ídem)

3.6 Funciones del programa

Como parte de las funciones de este programa se encuentra: reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados alimentación, salud, educación, vivienda digna. (Secretaría de Desarrollo Social)Así como contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación. Mediante intervenciones que amplíen sus capacidades en alimentación, salud y educación, y mejoren su acceso a otras dimensiones de bienestar. (PROSPERA, 2017)

Otra de sus funciones es desarrollar las capacidades básicas de las personas en condición de pobreza, Así como Disminuir las disparidades regionales a través del ordenamiento territorial e infraestructura social que permita la integración de las regiones marginadas a los procesos de desarrollo y detone las potencialidades productivas.

Dentro del informe de Evaluación y Consistencia que presento SEDESOL en el año 2012 definió al programa en ese tiempo llamado Oportunidades: hoy Prospera de la siguiente forma; se indica que el problema de la pobreza extrema en México “se presenta como una situación donde las carencias de ingreso, de educación y de salud de los hogares significan un bajo capital humano de las personas, que no les permite generar un nivel de ingresos suficiente para satisfacer sus necesidades básicas y por tanto acceder al pleno desarrollo de sus capacidades básicas.”

El Programa identifica de manera clara a la población que tiene el problema como “hogares que no cuentan con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias)”.

3.7 Marco jurídico del programa Prospera

En el 2014 se crea la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social, el cual refiere tras el comparativo de resultados con el anterior programa llamado Oportunidades que: el objeto de PROSPERA es articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigida a la población que se encuentre en situación de pobreza extrema, bajo esquemas de corresponsabilidad.⁶¹

Donde se consideran los siguientes puntos para su creación: Que la Ley General de Desarrollo Social establece que la Política Nacional de Desarrollo Social tiene, entre otros objetivos, el de propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales y el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social; Que el artículo 14 de la misma Ley establece que la Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo, ingreso, autoempleo y capacitación. (dof.gob.mx, 2014)

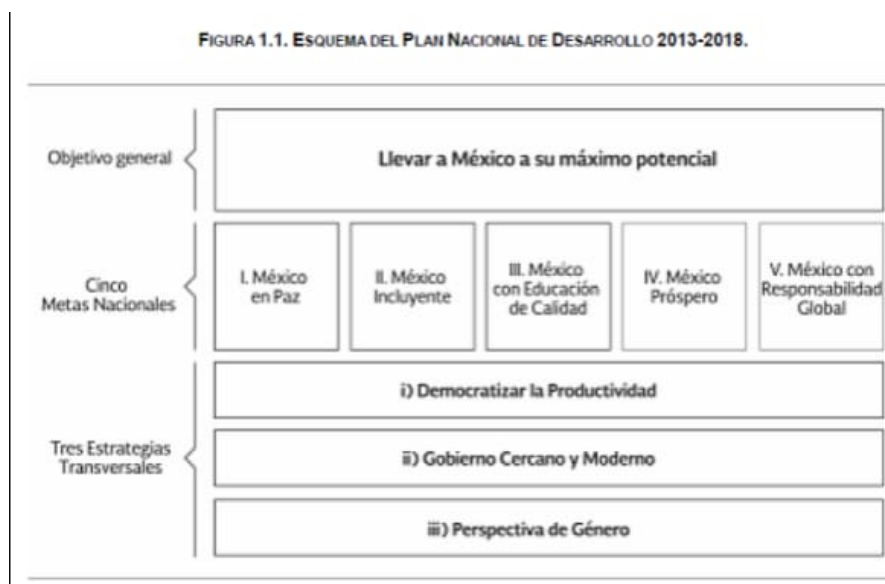
- Derivado de las Reglas de operación del programa se realizó un análisis al procedimiento de evaluación del programa, según el Art 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

El artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece las disposiciones a las que se sujetan las reglas de operación de los programas presupuestarios, señalándose en el primer párrafo de dicho precepto que en el Presupuesto de Egresos de la Federación que en forma anual apruebe la Cámara de Diputados, ésta podrá señalar los programas que deberán sujetarse a reglas de operación y los criterios generales a que se sujetarán dichas reglas de operación.

⁶¹ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 3o el derecho de todo individuo a recibir educación y, en su artículo 4o, el deber del Estado de garantizar el derecho de toda persona a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad; así como el derecho a la protección de la salud.

- en el Ramo Administrativo No. 20 “Desarrollo Social” correspondiente al Art. 34 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo **2012-2018** se encuentra dentro de la Meta 2 México Incluyente y se alinea con la estrategia 3.6 promover eliminación de barreras que limitan el acceso.

62



Dentro del acuerdo por el que se emiten las reglas de Operación de PROSPERA publicado el 30 de diciembre de 2014 en el DOF (DOF, 2014) el cual señala que, en este marco, las dependencias serán responsables de emitir las reglas de operación de los programas que inicien su operación en el ejercicio fiscal siguiente o, en su caso, las modificaciones a aquellas que continúen vigentes, previa autorización presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y dictamen de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria;

Donde también establece que: el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de enero de 2013, dispone que los Programas del Gobierno Federal podrán apoyar en la instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, la cual es una estrategia de inclusión y bienestar social,

⁶²[http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/2_Norma s/2_Sustantivas/Lineamientos_Operativos_Prospera_2015.pdf](http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/2_Norma%20Sustantivas/Lineamientos_Operativos_Prospera_2015.pdf)

3.8 Contexto Normativo De Evaluación para programas Sociales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la ley máxima que rige la vida económica, social y política en México. Durante la actual administración (2012-2018) se llevó a cabo una reforma mediante el decreto publicado el 10 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación (DOF) (DOF, 2014), por la que se adicionó el inciso C al artículo 26 de la Constitución, el cual señala que el Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y tendrá como funciones principales la medición de la pobreza y la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social. (CONEVAL, 2015)

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS CAMARA DE DIPUTADOS, 2014) en su título quinto marca los lineamientos para la evaluación de la política de desarrollo social, en donde reconoce la autonomía de CONEVAL y señala en su artículo No.74 que Para la evaluación de resultados, los programas sociales de manera invariable deberán incluir los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto. Así mismo define que La evaluación será anual, definiendo como periodo del primero de mayo al treinta de abril y podrá también ser multianual en los casos que así se determine. Y que Los resultados de las evaluaciones serán publicados en el Diario Oficial de la Federación y deberán ser entregados a las Comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, y a la Secretaría.

TÍTULO QUINTO

DE LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

Capítulo I

De la Evaluación

Artículo 72. La evaluación de la Política de Desarrollo Social estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que podrá realizarla por sí mismo o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa, y

tiene por objeto, revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente.

Artículo 73. Los organismos evaluadores independientes que podrán participar serán instituciones de educación superior, de investigación científica u organizaciones no lucrativas. Cuando las evaluaciones se lleven a cabo por un organismo distinto del Consejo, éste emitirá la convocatoria correspondiente y designará al adjudicado.

Artículo 74. Para la evaluación de resultados, los programas sociales de manera invariable deberán incluir los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto. Las dependencias del Ejecutivo Federal, estatales o municipales, ejecutoras de los programas a evaluar, proporcionarán toda la información y las facilidades necesarias para la realización de la evaluación.

Artículo 75. Los indicadores de resultados que se establezcan deberán reflejar el cumplimiento de los objetivos sociales de los programas, metas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social.

Artículo 76. Los indicadores de gestión y servicios que se establezcan deberán reflejar los procedimientos y la calidad de los servicios de los programas, metas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social.

Artículo 77. El Consejo Nacional de Evaluación, antes de aprobar los indicadores a que se refiere Este artículo, los someterá a la consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Cámara de Diputados por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, para que emitan las Recomendaciones que en su caso estime pertinentes.

Artículo 78. La evaluación será anual, definiendo como periodo del primero de mayo al treinta de abril y podrá también ser multianual en los casos que así se determine.

Artículo 79. Los resultados de las evaluaciones serán publicados en el Diario Oficial de la Federación y deberán ser entregados a las Comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, y a la Secretaría.

Artículo 80. De acuerdo con los resultados de las evaluaciones, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social podrá emitir las sugerencias y recomendaciones que considere pertinentes al Ejecutivo Federal y hacerlas del conocimiento público

Conforme a lo establecido en el Artículo 78 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y con el objeto de enfocar la gestión del logro de resultados, las evaluaciones externas que se realicen al Programa serán Coordinadas por la Dirección de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales (DGEMPS) conforme a lo señalado en los “Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal” (OPERACION REGLAS, s.f.) y de acuerdo con lo establecido en el Programa Anual de Evaluación (PAE) que emitan el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y la Secretaria de Hacienda y Crédito Público. (SHCP) cuya última emisión en el 2012 fue consultada en el portal <http://www.coneval.org.mx> .

La DGEMPS o la Coordinación Nacional, deberán presentar los resultados de las evaluaciones externas de acuerdo a los plazos y términos previstos en la normativa vigente y serán difundidos por medio del portal de SEDESOL y del programa PROSPERA. (OPERACION REGLAS, s.f.)

Existe también un Modelo de Seguimiento Operativo cuyo fin es generar indicadores que se obtienen mediante dos fuentes: instrumentos de recolección de información aplicados a la población beneficiaria del programa, y sistemas de información institucionales, sus resultados se publican bimestralmente en el portal del programa⁶³

La Coordinación Nacional realizara acciones de seguimiento físico y operativo de sus apoyos, y la metodología se habrá de elaborar con base a lo que defina la DGEMPS, de igual forma la DGEMPS establecerá el mecanismo para la validación de dicha metodología, analizando su consistencia y también sus resultados.

⁶³https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/matriz/p_matriz2017.php

https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/wersd53465sdg1/matriz/mir2017/MIR_PROSPERA_Primer_Trimestre_2017.pdf

Dentro de las normas de operación tocante a la parte de evaluación en el apartado de control y auditoría indica que es materia de revisión de sus respectivas competencias por la ASF, el Órgano Interno de Control dentro de la propia SEDESOL por la SFP en coordinación con los gobiernos locales. Lo que significa que solo en caso de ser solicitado se aplicara, en este punto encuentro una deficiencia ya que no se puede ser juez y parte y para un óptimo resultado de las evaluaciones y lograr transparencia considero que la DGEMPS debería de coordinar únicamente la parte del levantamiento de información y no la evaluación de la misma, CONEVAL es la instancia que podría ser más neutral al respecto.

La experiencia del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en procesos de evaluación se remonta al momento en que fue concebido. Desde la conceptualización del entonces denominado Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), después Programa de Desarrollo Humano Oportunidades Hoy PROSPERA programa de inclusión social, se consideró que era indispensable evaluar si las hipótesis detrás de su innovador diseño eran correctas, así como cuantificar el nivel y dirección de los impactos de las intervenciones de cada uno de sus componentes. (CONEVAL, 2009)

Adicionalmente, se consideró necesario evaluar la operación del Programa y establecer un esquema de monitoreo operativo para: determinar si su gestión se apega a los lineamientos establecidos, y precisar si los resultados observados derivan de aspectos de instrumentación o de conceptualización.

Así como para identificar y corregir oportunamente problemas de operación desde su inicio, en el Programa Oportunidades existe la entera convicción de que el proceso de evaluación permite contar con elementos objetivos para proponer, de ser necesario, ajustes o mejoras a su gestión, funcionalidad de los procesos e incluso su diseño, con el fin de aumentar la efectividad y eficiencia de las acciones del Programa en favor de su población beneficiaria. (CONEVAL, 2009)

En este sentido, con el reconocimiento de la importancia y trascendencia de la evaluación, en las Reglas de Operación del Programa se establece claramente la obligación de realizar una evaluación de resultados del Programa de carácter externo. Con ello se fortalece la gestión para resultados, la rendición de cuentas y la transparencia en el ejercicio de los recursos.

Antes de la reforma a la LFPRH hecha en 2012, el mecanismo que se utilizaba para evaluación, era una valoración del desempeño de los programas de desarrollo social hecha por CONEVAL la cual ponía a disposición de la ciudadanía información relevante de los programas sociales federales a través de la herramienta Valoración del Desempeño de los Programas de Desarrollo Social a Nivel Federal, contenía información sistematizada del desempeño de los programas sociales, con lo que se buscaba contribuir en la toma de decisiones para la mejora de la política social.

Con la larga experiencia referida en la coordinación de actividades de evaluación del Programa Oportunidades, y reconociendo su relevancia y utilidad en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)⁶⁴ así como en respuesta al seguimiento a los principales resultados de las evaluaciones estipulado en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010, en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, en el Programa Anual de Evaluación 2008 y en el “Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas federales de la Administración Pública Federal” emitido el 17 de febrero de 2010, y de observancia obligatoria para las dependencias responsables de operar programas que tuvieron evaluaciones externas que concluyeron durante el ejercicio fiscal 2008, se elabora un documento que expone la posición institucional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades respecto a los hallazgos y recomendaciones plasmadas en la Evaluación Externa 2008: A diez años de intervención en zonas urbanas (1997-2007). (CONEVAL , 2015.)

⁶⁴A partir de la promulgación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y su Reglamento en el año 2006, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP) iniciaron en 2007 la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), para medir y valorar objetivamente el desempeño de los programas presupuestarios del Gobierno Federal. El SED es una herramienta del Presupuesto basado en Resultados (PbR), mediante el cual se alinean los objetivos y las metas de los diversos programas federales con el Plan Nacional de Desarrollo; establece además los mecanismos de monitoreo y evaluación de los resultados alcanzados por estos programas. De esta manera, el SED contribuye a la instrumentación de una cultura organizacional de gestión para resultados. (CONEVAL , 2018)

Contar con un marco común y un cierto acuerdo sobre los estándares mínimos que debe cumplir una evaluación facilita la elaboración de términos de referencia, el trabajo riguroso y competente del evaluador, el uso de los resultados, la comparabilidad e incrementa la confianza de la sociedad en las evaluaciones. Al mismo tiempo, hace más efectivo el intercambio e interacción entre los actores que administran, gestionan y ejecutan las evaluaciones.

Los estándares fomentan la cultura de la evaluación en las instituciones públicas y privadas, orientan la práctica de los profesionales y su formación y, por último, garantizan la credibilidad, la transparencia y el carácter integral de la evaluación.

3.9 Resultados de Evaluación específica del desempeño

La evaluación específica del desempeño se realiza para hacer una valoración del desempeño de un programa durante un ejercicio fiscal y sirve para mostrar el avance en el cumplimiento de los objetivos y metas programadas, mediante un análisis de indicadores de resultados, de servicios y de gestión. (CONEVAL, 2013)

El Informe de Evaluación 2018 hace un diagnóstico del ejercicio de derechos establecidos en la Ley General de Desarrollo Social (alimentación, educación, medio ambiente sano, salud, trabajo, seguridad social y vivienda), para lo cual examina para cada derecho tres dimensiones analíticas: acceso, disponibilidad y calidad.

En la parte que compete a esta investigación que es la medición de impacto de la evaluación de programas sociales El Informe de Evaluación 2018 emitido por CONEVAL refiere en su parte metodológica acerca de la medición de pobreza en México, que en el periodo delimitado para la revisión que es 2012-2016 al termino de este hubo una disminución en comparación con el periodo del año anterior y un ligero aumento con el anterior a ese, arrojando un resultado Mixto, lo cual es el resultado por un lado de la reducción de la mayoría de las carencias sociales pero no de las carencias de acceso a la seguridad social y a la alimentación, estos indicadores han orientado a la política de desarrollo social hacia objetivos claros y concretos estableciendo pisos mínimos de accesos a bienes y servicios.

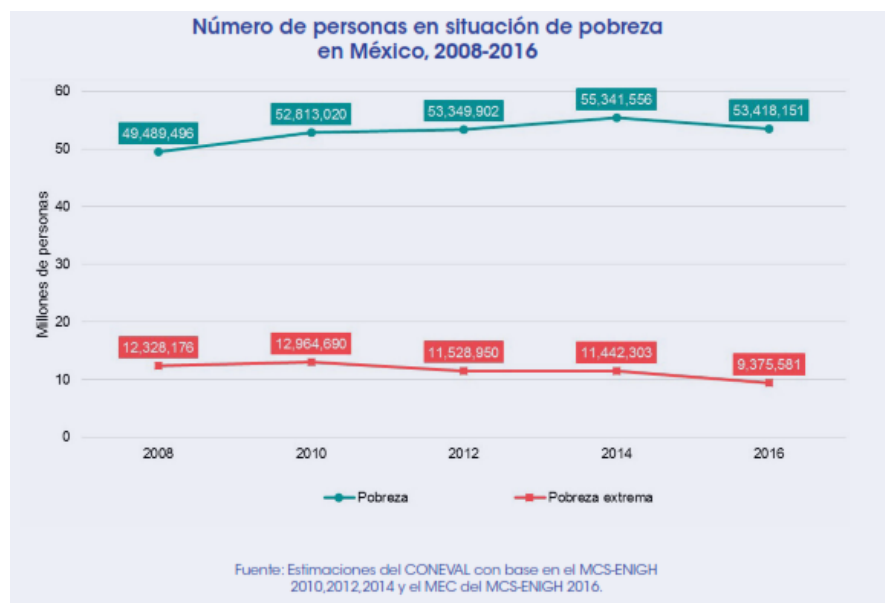


Ilustración 13 Numero de Personas en Situación 2008-2016

Analicemos un poco la información de los resultados de las evaluaciones: en 2016, 53.4 millones de personas se encontraban en condición de pobreza (43.6% del total de la población), lo cual refleja que aún se tiene mucho por hacer en materia de reducción de carencias sociales y de brechas en el ejercicio de los derechos sociales.

Para el ciclo 2018-2019, se analizaron 238 Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) específicos e institucionales, provenientes de hallazgos y recomendaciones a 103 programas y acciones federales de desarrollo social de 12 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF). • De los 238 ASM identificados durante este ciclo, 182 son de tipo específico y 56 de tipo institucional.

Sobre los cambios aplicados en la política programática de desarrollo social, derivado de la conclusión de los ASM por programa, se sabe que, de los 188 ASM concluidos, 138 aspectos están orientados a corregir actividades o procesos del programa (73.4% del total); 11 están relacionados con modificar apoyos del programa (5.9% del total); 34 se encuentran vinculados con la reorientación sustancial del programa (18.1% del total); y cinco buscan reforzar el programa por medio de la generación de sinergias con otros programas, así como emprender acciones para que éste sea operado por otra dependencia, entidad o unidad responsable (2.7% del total).

la mayoría de los programas comprometieron ASM enfocados en corregir actividades o procesos de los programas (73.4%). La naturaleza de los ASM que definen los programas tiene que ver con las evaluaciones de las cuales derivan, así como de las necesidades específicas que tiene cada programa.

Tras el cambio de gobierno en 2018, a partir de 2019 se abre un nuevo espacio para la apropiación de los resultados de las evaluaciones, la identificación de actores relevantes para su revisión y análisis, y finalmente el uso de estos para mejorar las intervenciones de las que son responsables las dependencias y entidades de la APF. Los ASM comprometidos en abril de 2019 corresponden al ciclo 2019-2020; se podrá reportar el avance y dar seguimiento a su cumplimiento en septiembre del año en curso y,

posteriormente, en marzo de 2020 y, de ser necesario, en los mismos meses de los años subsecuentes.

Evolución de las carencias sociales, México, 2008-2016										
Indicadores	Estados Unidos Mexicanos									
	Porcentaje					Millones de personas				
	2008	2010	2012	2014	2016	2008	2010	2012	2014	2016
Indicadores de carencia social										
Rezago educativo	21.9	20.7	19.2	18.7	17.4	24.5	23.7	22.6	22.4	21.3
Carencia por acceso a los servicios de salud	38.4	29.2	21.5	18.2	15.5	42.8	33.5	25.3	21.8	19.1
Carencia por acceso a la seguridad social	65	60.7	61.2	58.5	55.8	72.5	69.6	71.8	70.1	68.4
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	17.7	15.2	13.6	12.3	12	19.7	17.4	15.9	14.8	14.8
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	22.9	22.9	21.2	21.2	19.3	25.5	26.3	24.9	25.4	23.7
Carencia por acceso a la alimentación	21.7	24.8	23.3	23.4	20.1	24.3	28.4	27.4	28	24.6

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Ilustración 14 Evaluación de Carencias Sociales 2018

1. En la tabla de indicadores de carencias sociales podemos observar que entre el periodo de 2008 a 2016 se presentó una disminución de alrededor de 1 punto porcentual en la carencia de acceso a seguridad social, 68.4 millones de personas presentaban carencia, con esta información derivada de la evaluación podemos tener un parámetro de medición de la eficacia de los programas sociales, que sirve para el caso de esta investigación el programa Prospera tiene indicadores dentro del informe de 10 años en que se revela información del resultado de sus evaluaciones dejando claro que a partir de los parámetros de mejora se recomienda que la política pública, especialmente la de desarrollo social, tenga como hilo

conductor el acceso efectivo a los derechos como mecanismo principal que a la vez permita cerrar las brechas económicas y sociales que todavía se observan entre diferentes grupos y generar una mayor igualdad de oportunidades.

Como parte del informe emitido por CONEVAL sobre el programa social Oportunidades hoy Prospera tras 10 años revela la siguiente información:

“Encuentra un impacto positivo en el nivel educativo, en especial en población indígena, así como mejora en matemáticas en niños que estaban en primaria al inicio del programa. Para niños que tenían menos de 36 meses al inicio, se reporta impacto positivo sobre problemas conductuales, pero no se encuentra evidencia de impactos en indicadores de cognición, estado nutricional y logros educativos. Sin embargo, los mismos autores en un documento posterior y usando un análisis subsecuente reportan una mejora estadísticamente significativa de 1.5 cm en la estatura de los niños cuyas madres no tenían educación. La evaluación también encuentra una mejora en la inserción laboral de los jóvenes beneficiarios del programa la cual se da a través del incremento en la escolaridad. Asimismo, se observa un aumento salarial de entre 12% y 14%, aunque éste es mayor para hombres que para mujeres.” (CONEVAL, 2013)

Además como parte de los resultados a otros efectos el informe refiere la reducción de la brecha de puntajes de la prueba ENLACE con respecto a los no becarios. Al terminar primaria, con una reducción de 18 % en mujeres y 23 % en hombres. Por su parte la Secundaria tuvo una disminución de 56.1% hombres y 55.1 % en mujeres.

Como parte del mismo informe se comprende un apartado donde el programa realiza acciones de mejora derivadas de evaluaciones anteriores, en este se reporta como atendido la elaboración de un diagnóstico integral de la cobertura de recursos destinados a las transferencias de ingresos alimentarios, si bien se realizó el diagnóstico no incluyo la comparación de los programas con base a su costo efectividad e impacto, una opción era la de incorporar en este análisis en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), y tener comunicación con INEGI para poder concretarlo.⁶⁵ Extiende mas...

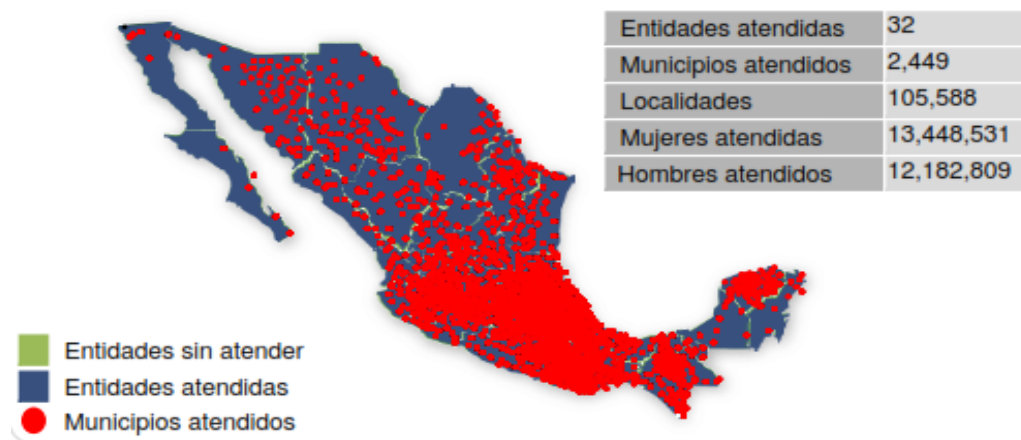
Es decir el programa va abarcando distintos aspectos de la evaluación y ha presentado una mejora y mayor cobertura en cuanto al tema de análisis de sus puntos centrales de operación sin embargo al ser un programa con una amplia cobertura aún se requiere más especificidad para el informe de evaluación más allá de que el costo de la evaluación y análisis del programa resultara en una mayor eficiencia de planeación presupuestal para saber en qué puntos focalizar el gasto para que el programa sea más eficiente.

A continuación observamos las tablas referentes a la definición de la población objetivo que muestran el potencial que el programa planeo atender en el ejercicio fiscal y cuyo ingreso está señalado por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo (LBM) así como el mapa de cobertura a nivel nacional que tiene el programa:

	Unidad de Medida	2012	Incremento en cobertura respecto de 2011
Población Potencial	Hogares	SD	SD
Población Objetivo	Hogares	5,800,000	0%
Población Atendida	Hogares	5,845,056	0.3%
Pob. Aten. / Pob. Obj.	Porcentaje	100.78%	0.31%

Ilu:Ilustración 15 Población Objetivo 2011-2012

⁶⁵ Informe de la Evaluación Especifica de Desempeño 2012-2013 emitido por CONEVAL. 2013



Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013 emitido por CONEVAL. 2013

Hare a continuación un comparativo de la ficha de monitoreo de PROSPERA Programa de Inclusión Social 2016-2017 que refleja un notable avance en comparación con anteriores dando cuenta de que los esfuerzos llevados a cabo con los años permiten una mejora del sistema de evaluación en programas sociales.

Refiere esta ocasión contar con evaluaciones de impacto, que hace 10 años no aplicaban y que como bien comentamos, reflejaban información incipiente en sí, (CONEVAL 2016) explica que en 2014 se trabajó con la parte de la coordinación interinstitucional en particular aspectos intra e intersectoriales que les implicaban grandes retos y lograron ser subsanados con puntos de seguimiento y mejora continua por supuesto, y por primera vez da información más concreta y positiva del porcentaje de terminación de la educación básica de los jóvenes atendidos por PROSPERA del (77.75%) superando la meta planeada, similar al porcentaje de termino de educación secundaria lo cual refiere que hubo continuidad de formación escolar de los becarios incidiendo de manera positiva aun al salir del programa, con lo cual se logra el objetivo.

Metodológicamente, la evaluación en materia de diseño del programa cumplió lo establecido en el Modelo de Términos para la evaluación, generado por CONEVAL y el objetivo de proveer a la Coordinación Nacional PROSPERA de información que permita mejorar su lógica interna, gestión y resultados. (CONEVAL 2017)

Dentro del análisis de sector refiere un comparativo sectorial y presupuesto ejercido, arrojando el dato de la mejora de escolaridad que existe entre padre e hijos de las familias beneficiarias de Oportunidades (hoy PROSPERA).

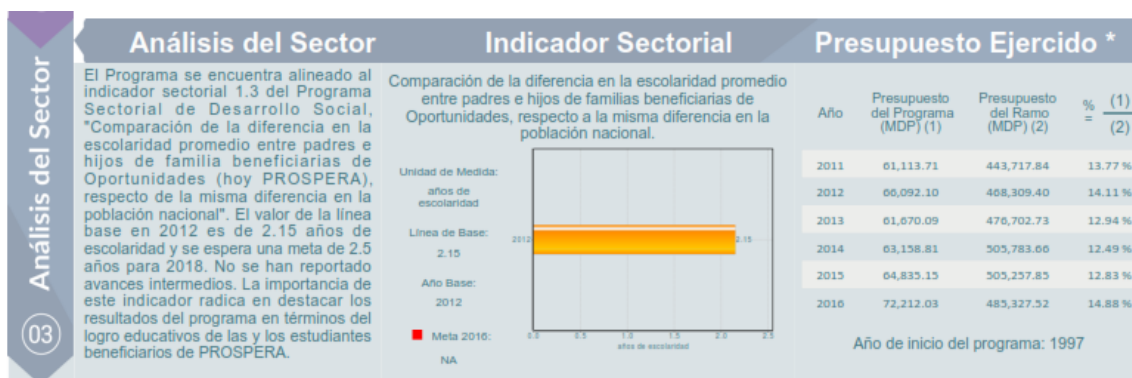


Ilustración 19 Análisis Sectorial Oportunidades

http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2016_2017/FMyE_20_S072.pdf

como parte de la mejora se propone mayor difusión del componente de vinculación en materia de inclusión laboral, financiera y social, y se resalta dentro del componente educativo el apoyo para el acceso a la educación superior de los beneficiarios para facilitar tareas de evaluación y monitoreo, hablando de acciones de mejora refieren documento para definir mecanismos de coordinación, complementariedad y sinergias entre programas, profundizar el análisis del logro académico de los becarios con pruebas estandarizadas.

En general se da un mejor y más claro panorama de los alcances reales de las mejoras y de los retos que aún tiene el programa, la mejora es clara y la metodología más específica y regulada con lo cual concluyo que el procedimiento de evaluación del programa, no ha sido el mejor pero ha mejorado por mucho con el paso de los años y el desarrollo e implementación del mismo se ha transformado y evolucionado con la problemática y la demanda nacional y la meta es que siga mejorando alimentándose, hasta lograr la regularización sistemática y completa del mismo.

3.10 Matriz de indicadores

La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) es una herramienta de planeación que identifica en forma resumida los objetivos de un programa, incorpora los indicadores de resultados y gestión que miden dichos objetivos; especifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores, e incluye los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa. (CONEVAL, 2013)

De acuerdo con los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas de la Administración Pública Federal,

Los indicadores son una herramienta utilizada, a partir de variables cuantitativas o cualitativas, para medir el logro de los objetivos de los programas de desarrollo social y que representan un referente para el seguimiento de los avances y la evaluación de sus resultados. (MIR , 2017)

En las siguientes figuras observaremos el comparativo del año 2012 con el 2016 referente al componente de educación respecto a la composición por sexo de la matrícula nacional, donde se puede observar una diferencia de 2 puntos porcentuales sobre la estimación de la meta alcanzada con la planeada:

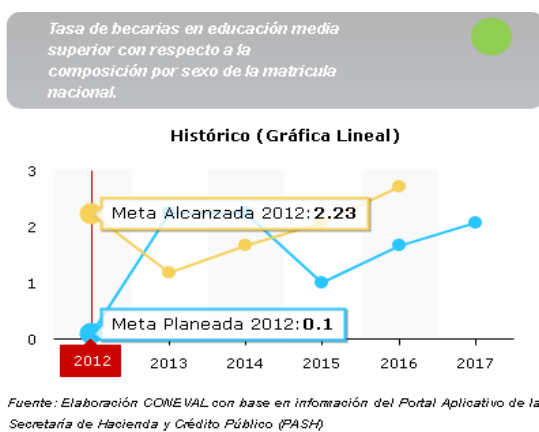


Ilustración 21 Tasa becarias 2012-2015

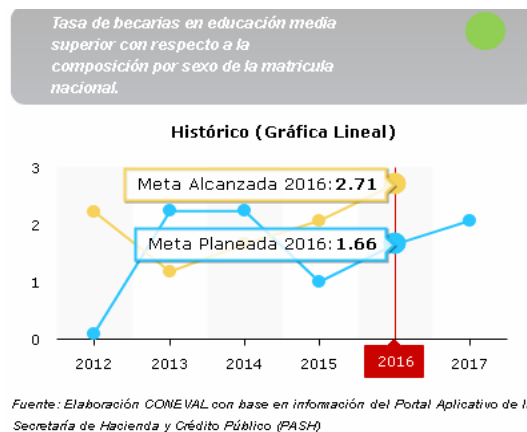
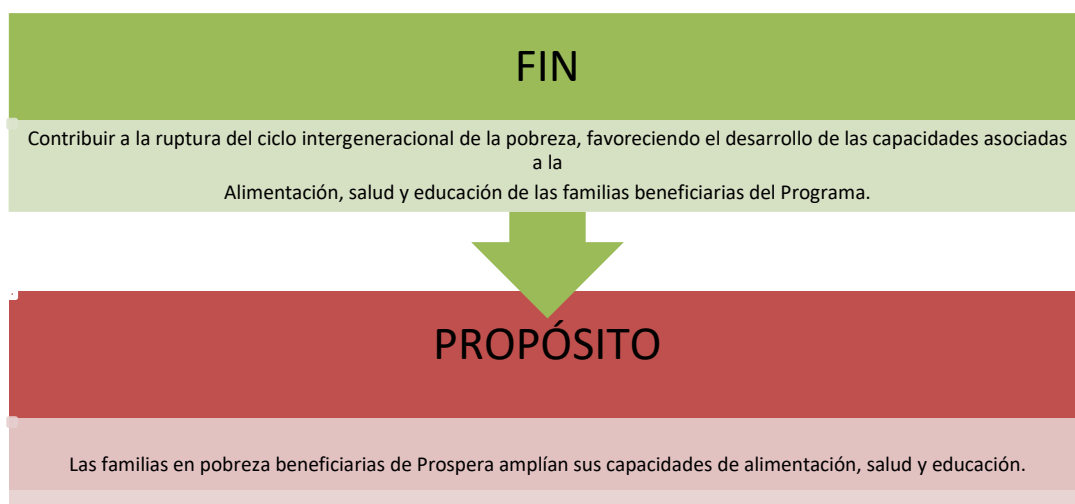


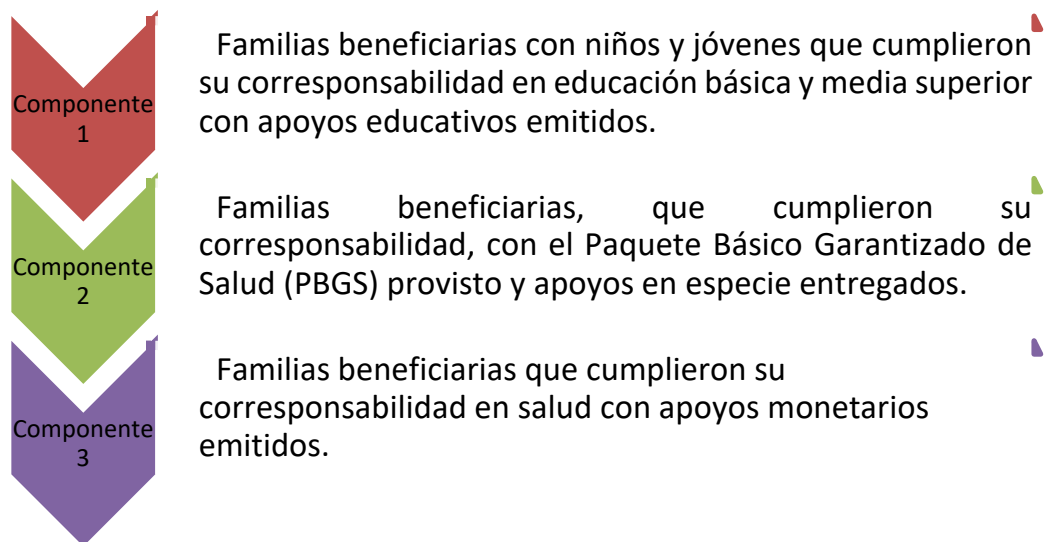
Ilustración 20 Tasa de Becarias 2012-2016

Las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) son una importante herramienta de los Programas Sociales que les permite registrar y presentar su información sustantiva de manera sencilla y clara. De esta forma, los beneficiarios de los Programas Sociales, y el público en general, pueden consultar la estructura esencial del programa o programas que sean de su interés, comprender de manera sencilla su lógica causal, así como identificar los elementos relacionados con el cumplimiento del objetivo de los Programas.⁶⁶

Analizaremos aquí la matriz de indicadores para resultados del (PDHO) Programa de desarrollo Humano Oportunidades emitida por el CONEVAL para su informe de evaluación de el año 2013 donde primeramente se definen el fin, el propósito y los componentes del programa, a continuación se detallan las actividades del mismo dividiéndolas en 3 principales y categorizando una mas como actividades transversales para después dar paso a la matriz que recopila la información antes detallada



⁶⁶ http://www.2006,2012.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Matrices_de_Indicadores_para_Resultados_de_los_Programas_Sociales



Elaboración propia a partir de de indicadores para resultados del (PDHO) Programa de desarrollo Humano Oportunidades emitida por el CONEVAL 2013.

Con el procedimiento de evaluación que sea revisado, se observo que el modelo que se aplica tiene una estructuración regida bajo los lineamientos y normas de operación definidos en la ley, sin embargo dentro de los informes se incluyen descripciones completas de los procesos, en los que se hace una valoración muy positiva del programa a pesar de las muchas debilidades que este presenta y que han sido inidentificadas, y se omiten recomendaciones importantes como fortalecer la congruencia entre los procesos y los objetivos, simplificar los procesos e incrementar su eficacia.

El PDHO estuvo vigente de 2001 a 2014 y es verdad que constituyo el mayor esfuerzo realizado a la fecha por el gobierno federal para reducir la pobreza, que llevo a cabo diversas acciones intersectoriales de educación, salud y alimentación, centradas en las transferencias de efectivo condicionadas al cumplimiento de requisitos, con el objetivo de promover el bienestar de las familias que viven en condiciones de pobreza alimentaria o cuyos ingresos son insuficientes para desarrollar capacidades básicas en sus integrantes. (SEDESOL, 2008)

Aun con la evaluación de impacto aplicada al programa aprobada por el CONEVAL en el 2007 y siendo el 2008 el primer año donde se implemento el título del informe “Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención”. Justifica la aplicación por el periodo transcurrido, el CONEVAL concuerda con el cuestionamiento principal de esta investigación y lo toma como un reto determinar si los programas sociales cumplen el propósito para el cual fueron diseñados, si realmente mejoran las condiciones económicas y sociales de vida, relacionadas con el bienestar de los beneficiarios, para ello las evaluaciones de impacto deben identificar metodologías rigurosas, hacer un cambio en los indicadores de bienestar atribuibles porque no solo se trata de la ejecución de un programa , su factibilidad debe ser verificada por CONEVAL, la SHCP, y la SFP para lo cual estas instancias solicitaron a todo programa incluir: antecedentes del programa, diseño de la intervención, objetivos de evaluación, información y fuentes disponibles así como la metodología aplicable, este antecedente dejo una gran labor para la conformación y continuidad de los programas ya que a medida que se fue avanzando se requirió mayor rigor en el procedimiento, no necesariamente siendo benéfico ya que con estas medidas se propicia un nuevo vicio, que sería diseños y evaluaciones por cumplimiento en tal medida que con el propósito de reunir a cabalidad los requisitos establecidos se descuide el objetivo principal del sistema de evaluación.

La falta de claridad sobre los niveles de utilización efectiva de resultados llevo también a la ASF (2010) a recomendar el establecimiento de mecanismos de seguimiento y disposición de la información sobre los programas, metas y acciones de la política de desarrollo social que han sido corregidos, modificados, adicionados, o suspendidos totalmente. (Cardozo, 2016).

Con el fin de establecer el procedimiento general para atender los resultados de las evaluaciones externas de los programas federales el CONEVAL, la SHCP, y SFP, emiten el Mecanismo para el Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora con el objetivo de establecer el proceso para el seguimiento a recomendaciones de evaluaciones externas para hacer efectivo el uso de los hallazgos de las evaluaciones en la mejora de los programas y políticas. Así como Definir los responsables de establecer los instrumentos de trabajo para dar seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora (CONEVAL, 2011) darle seguimiento

3.11 Comparativo de resultados de evaluaciones programa oportunidades hoy prospera

La LGDS y su reglamento exigen evaluaciones anuales que midan:

- El logro de objetivos y metas (eficacia)
- La gestión realizada (procesos)
- La cobertura y la calidad de los servicios (resultados)

Según un postulado de la doctora Cardozo Brum, el proceso de formulación y diseño del programa PDHO, no fue revisado durante el periodo 2001-2006, ni tampoco el análisis de los recursos, esto tampoco incluye un estudio del contexto económico y político en el marco del cual tiene sentido valorar el programa o los resultados que pueda alcanzar en el año, (Cardozo, 2016).

Entre los periodos 2010-2011, 2011-2012, el numero de programas evaluados disminuyo en cambio aumento el de ASM, en un promedio 3.6 por programa paso a 5.7, reflejándose la implementación de las evaluaciones de consistencia y resultados en el segundo caso, en cuanto al cumplimiento de los ASM en 2007-2008⁶⁷ el informe no presenta avances lo cual muestra que hubo entonces una tendencia pues a partir de ese periodo los resultados de ASM año tras año daban medianamente cumplimiento con un promedio que iba del 56% al 87% en 2014 , al respecto (Székely, 2013) considera que para que esto no se convierta en un proceso burocrático y heterogéneo y en el entendimiento de que depende de los ejecutores de los programas no siempre debe ser llevado a cabo por sus responsables directos, dando recomendaciones como establecer responsabilidades a los servidores públicos en caso de incumplimiento y resaltando que CONEVAL podría hacer un mayor esfuerzo por acompañar el proceso, propone un carácter vinculatorio hacia los aspectos susceptibles de mejora, sin embargo sabemos que este es un gran reto aun no cumplido debido a la dificultad que le implica el carácter de coordinación interinstitucional, y por supuesto que forma parte de los aspectos en los que se sigue trabajando y que podría tener una mayor eficacia para fines de homologación y seguimiento.

⁶⁷ En 2008 Oportunidades llevó a cabo una evaluación de impacto del programa en áreas rurales, en materia de calidad de los servicios de salud, nutrición y educativos, y de la operación del programa y la atención de las familias beneficiadas, pero no en la transmisión intergeneracional de la pobreza,

En una revisión de la metodología de evaluación aplicada al programa PDHO veamos el trabajo: “Evaluación de los efectos a diez años de Oportunidades en evaluación externa del programa en zonas rurales” (1997-2007) donde el carácter es: no experimental y cualitativa, este estudio utilizó datos de la *Encuesta de Evaluación de los Hogares Rurales* (Encel 1998, 2003, y 2007). La Encel 2007 tuvo el objetivo de recolección de información tanto nacional, estatal como regional sobre el impacto de largo plazo de Oportunidades en zonas rurales, su muestra pretendió dar seguimiento a 40,000 hogares de los beneficiarios entrevistados en las versiones previas desde 1998, (PROSPERA , 2007) ⁶⁸

Ilustración 22 Características Individuales de los hogares programa oportunidades

Cuadro 1 CARACTERÍSTICAS INDIVIDUALES DE LOS HOGARES CON LARGA Y CORTA EXPOSICIÓN AL PROGRAMA OPORTUNIDADES			
Variable	A) Grupo de Tratamiento (Larga Exposición)	B) Grupo de Control (Corta Exposición)	Diferencia A)-B)
Número de personas en el hogar	7.19	5.88	1.31 ***
Edad del jefe del hogar (años promedio)	50.7	46.3	4.45 ***
Jefe del hogar hombres (%)	79.50%	81.40%	-0.02
Hogares con piso de tierra en vivienda (%)	37.14%	28.93%	0.08 ***
Hogares con acceso a agua entubada en la vivienda (%)	64.81%	72.07%	-0.07 ***
Hogares con acceso a electricidad en la vivienda (%)	91.04%	94.34%	-0.03 ***
Hogares con acceso a gas en la vivienda (%)	35.46%	50.75%	-0.15 ***

***Estadísticamente significativo al nivel del 1% o menos, **Estadísticamente significativo al nivel del 5% o menos, *Estadísticamente significativo al nivel del 10% o menos

Fuente: Elaboración propia con base en la ENCEL 2007

Pero en algunos casos se recurrió a identificar impactos en función del tiempo de exposición al programa, lo cual resulta más limitado, se habla también de los impactos del programa en cuanto a inversión y ahorro de la mejora que tuvieron las familias dentro del programa en rubros como :

⁶⁸La mayoría de las variables que se muestran en el cuadro 1, son indicativas de la pobreza, así es posible inferir que en general los hogares con mayor exposición al Programa Oportunidades son más pobres que los que se incorporaron después de 2003. Este resultado parece confirmar que entre los dos grupos la incorporación al Programa no fue aleatoria.

- **Educación:** en este caso se incluyen gastos relacionados con la educación: transporte para ir a la escuela, colegiaturas, uniformes escolares, inscripción escolar, cooperación en escuela de los niños útiles escolares y libros.
- **Salud e higiene:** se incluyen gastos en medicinas, en consultas medicas, artículos para higiene personal y del hogar, entre otros gastos relacionados con salud.
- **Vestido y calzado;** contiene los gastos en vestido y calzado distinto de los escolares.
- **Transportación:** incluye los gastos del hogar en autobús y camionetas, combis o colectivos y taxis para trabajo, mercado y otros viajes diferentes de los escolares.
- **Consumo de alimentos:** aquí se incluyo gasto de alimentos y autoconsumo con una serie de formulaciones se obtuvo el cálculo aproximado del valor semanal del gasto en esta área. (PROSPERA , 2007)

En el siguiente cuadro se muestra un promedio de gastos que realizaron los hogares de uno y otro grupo, la información que se presenta dice que los hogares que no están el programa tienden a gastar más, si embargo la información realmente no refleja el impacto que el programa haya tenido en tal medida que se queda solo en datos ilustrativos, y es que como hemos mencionado a lo largo de la investigación los resultados de las evaluaciones han carecido de la parte de impacto y responder a la pregunta de si realmente cumplen con su objetivo de creación, porque no importa si se cubre con los puntos de (identificación, medición, comparación de efectos y explicación), a pesar de que la evaluación se realice de la forma más objetiva posible parte de la misma es elaborar un juicio de valor que no dejara de tener elementos de carácter subjetivo.

Cuadro 2			
CONSUMO ANUAL PROMEDIO PER CÁPITA EN LOS HOGARES CON LARGA Y CORTA EXPOSICIÓN AL PROGRAMA OPORTUNIDADES			
(Pesos de 2007)			
Variable	Grupo de Tratamiento (Larga Exposición)	Grupo de Control (Corta Exposición)	Diferencia A)-B)
Consumo total	5376.34	6366.8	-990.46 ***
Consumo de Alimentos	3463.81	3972.84	-509.03 ***
Alimentos comprados	2732.74	3255.34	-522.6 ***
Autoconsumo (estimación)	731.07	717.5	13.57
Consumo en No Alimentos	1912.53	2393.96	-481.43 ***
Educación	339.91	419.37	-79.46 ***
Salud e higiene	512.27	636.93	-124.66 ***
Vestido y Calzado	112.67	136.37	-23.7 ***
Transportación	242.39	282.88	-40.49 *
Energía	529.06	688.67	-159.61 ***
Utensilios y accesorios	12.11	14.53	-2.42
Alcohol y tabaco	108.47	156.02	-47.55 *
Otros gastos	55.66	59.2	-3.55

***Estadísticamente significativo al nivel del 1% o menos, **Estadísticamente significativo al nivel del 5% o menos,
*Estadísticamente significativo al nivel del 10% o menos

Fuente: Elaboración propia con base en la ENCEL 2007

Ilustración 23 Consumo Anual Promedio Per Cápita 2007 Fuente: Brum 2016

Al respecto la profesora Brum opina que: *“si bien el estudio cualitativo presenta recomendaciones de simple continuación y otras generales como mejorar la calidad de la educación o aumentar el número de médicos, también ofrece propuestas más novedosas como el transporte municipal de estudiantes o el empleo de ex becarios como agentes de desarrollo”*. (Cardozo, 2016).

3.12 Conclusión

Como conclusión de este capítulo hemos hecho una revisión al procedimiento de evaluación del programa prospera en el periodo 2012-2016 y hemos encontrado en su misión , visión, en la forma como se realiza su asignación presupuestal, cuales son las funciones que tiene dicho programa y como son las directrices que lo rigen y cuál es su relación con el programa nacional de desarrollo, y conociendo los resultados de la evaluación específica del desempeño ayudando también conocer la matriz de indicadores que emite SEDESOL pudimos hacer un comparativo de resultados de las evaluaciones del programa.

Es con estos instrumentos de evaluación y monitoreo que logramos conocer el avance de los programas federales de desarrollo social de forma estructurada, sintética y homogénea para un ejercicio fiscal, con el objetivo de contribuir a la toma de decisiones y mejora de los programas y acciones para dar mejor cumplimiento a los objetivos de las políticas.

El procedimiento de evaluación puede ser llevado a cabo de una forma más indicada con una mayor metodología tanto cualitativa como de impacto para de esa forma lograr realmente focalizar los puntos a mejorar para la elaboración de las políticas y cumplir mejor con la eficacia de las mismas de otro modo pierden su razón de ser y solo se convierte en una fuga de presupuesto mal empleado, mucho camino queda por delante sin embargo la evaluación y el seguimiento son puntos indispensables para que la estructuración de un sistema evaluatorio sea correcta y permita el desarrollo y cada vez más la eficiencia y cumplimiento, si bien se ha avanzado en el camino se tiene que ser constante y estructurar para dar forma a un sistema que permita que al evaluar se mejore y al mejorar exista un bienestar social.

CAPITULO IV

MODERNIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN EN MÉXICO

4.1 Proceso de evolución de la evaluación en México

¿Qué se necesita para que la ciudadanía pueda pedirle cuentas a los gobiernos federales, estatales, municipales e incluso al Congreso? Esto es más complejo porque no se trata de un solo ciudadano sino de millones, no solo de un gerente sino de un gran número de funcionarios públicos (presidente, gobernadores, secretarios, subsecretarios, directores, congresistas) con lógicas diferentes y objetivos individuales múltiples. Eso significa que construir un sistema de información que rinda cuentas de los resultados y acciones gubernamentales y legislativas no solo es cuestión de diseñarlo y pedirlo.

Es posible que la explicación más importante del cambio de cultura hacia la evaluación suceda a partir de los avances democráticos en el país, entendidos como el equilibrio de poder entre el Congreso y el Ejecutivo, iniciados en 1997. Fueron el punto de partida de una nueva era en la política mexicana (la era del gobierno plural), pues desde entonces ningún partido político ha sido capaz de ganar la Presidencia y alcanzar la mayoría absoluta en el Congreso simultáneamente (Velázquez Luna, 2012) Por ello se ha hecho preciso lograr acuerdos consensuados entre los grupos parlamentarios para modificar la legislación y promulgar las normas que rigen la actuación institucional. Esta nueva pluralidad propició la creación de la primera normativa para el seguimiento efectivo del gasto público y los resultados de las políticas públicas.

el principal motivo de abordar este tema dentro de mi investigación es que para comprender los cambios en el ámbito de la evaluación se tiene que entender que esto se deriva de una modernización administrativa, que ha modificado partes muy importantes dentro de la implementación del procedimiento de evaluación como lo es la promulgación de Ley General De Desarrollo Social y la creación de CONEVAL en el 2004 (LGDS CAMARA DE DIPUTADOS, 2014) dejando así sentados los principios básicos de la política de desarrollo social y con esto dando inicio a una etapa de institucionalización del sistema de evaluación y dando una medición oficial del estado Mexicano que permite tener un diagnostico periódico de las distintas dimensiones que afectan las condiciones de vida de la población. (CONEVAL, CONEVAL, 2016) Con la autonomía técnica y de gestión se logró avanzar en

poco tiempo lo que no se había llevado a cabo con anterioridad, el consejo inicio sus funciones en 2006 para cumplir dos atribuciones centrales; normar y coordinar la evaluación de las políticas y los programas de desarrollo y por otro establecer los lineamientos y criterios para definición, identificación, y medición generada por INEGI.⁶⁹

En los últimos tiempos se ha discutido mucho acerca de los avances de México en materia de modernización; desde el interior de los organismos que conforman la administración pública centralizada y paraestatal se privilegia el uso constante de nuevas formas progresistas para desarrollar sus atribuciones. (INAP2009)

A partir del 2007 CONEVAL incorporo un grupo de especialistas internacionales entre los cuales estuvieron (Julio Boltvinik, Satya Chakravarty, James Foster, David Gordon, Rubén Hernández y Humberto Soto) (CONEVAL2014) para construir una metodología de medición Multidimensional de Pobreza y con ello de evaluación, en la siguiente figura muestro las instituciones y organismos consultados para desarrollar la construcción de la Metodología.

Figura 2. Instituciones y organismos consultados y que participaron en la construcción de la metodología de medición de pobreza multidimensional



Ilustración 24 Instituciones y Organismos participantes construcción de metodología medición de la pobreza
Fuente: CONEVAL

Para 2009 el resultado de estos esfuerzos se tradujo en un documento emitido por CONEVAL denominado “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza”. La

⁶⁹ El 25 de enero de 1983 se creó, por decreto presidencial, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) organismo público autónomo responsable de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, así como de captar y difundir información de México en cuanto al territorio, los recursos, la población y economía.

cual fue aprobada en 2009 y publicada en el Diario Oficial de la Federación en 2010⁷⁰. Véase http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5146940&fecha=16/06/2010.

La información generada a partir de esto ha sido de mucha ayuda para apoyar a la rendición de cuentas y la transparencia de la Política Pública y de los Programas Sociales. Además del rigor tuvo repercusiones internacionales México fue el primer país del mundo en tener una medición oficial de pobreza.

Sin embargo llegar a este camino significó retos dentro del sistema de evaluación, que a medida que fueron resolviéndose ayudaron a generar los lineamientos que se definieron como criterios para elaborar los objetivos estratégicos y consecuentemente los indicadores de resultados, que resultan decisivos para llevar a cabo la evaluación basada en resultados.

71

La creación de CONEVAL ha sido uno de los avances más grandes en materia estructural de evaluación, ya que en un país donde la transparencia y la medición no han sido el lado fuerte de las administraciones gubernamentales, la pregunta era: ¿Era posible conformar una institución que mostrara al público la situación buena o mala de la población y los gobiernos?

La respuesta es sí, CONEVAL ha resultado un caso peculiar debido a su estructura organizativa, al hecho de que ha logrado una autonomía bien respetada tanto por los Secretarios de Desarrollo Social, como de los mismos Presidentes de la República e inclusive ha logrado convertirse en un referente internacional.

A partir de esto los Informes de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, publicado en los años 2008, 2011, 2012, 2014,⁷² y es la evaluación estratégica que desarrolla CONEVAL con la cual explica la situación de la política social en su conjunto en un periodo determinado. (CONEVAL, 2015.) Logrando así el avance en dos puntos coyunturales la rendición de cuentas del Gobierno Federal y la mejora del desempeño mostrando así el camino recorrido en el ejercicio de los derechos sociales y sus principales resultados.

⁷⁰ http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5146940&fecha=16/06/2010

⁷¹ Se trata del Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal, emitido en conjunto por la SHCP, la SFP y el CONEVAL.

⁷² Las Evaluaciones Estratégicas que ha realizado CONEVAL están disponibles en: http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_estrategica.aspx Información actualizada al 30 de septiembre de 2015.

Ilustración 25. Pasos para la institucionalización de la evaluación en México



Fuente: Elaboración del CONEVAL ⁷³

⁷³ Todavía persiste el reto de transitar a la evaluación de los objetivos nacionales, así como de su medición efectiva. Es indispensable continuar con el progreso en la definición de metodologías para analizar objetivos nacionales y pasar a un esquema en el que no solo se evalúen programas sino las problemáticas que debieran atender diferentes sectores. (CONEVAL, 2015.)

Logros que en materia de rendición de cuentas

Art 4 Se busco reforzar los sig. Puntos:

Proveer
Transparentar
Mejorar
Contribuir

Artículo 30. Cada Comité estará integrado por:
Un servidor público designado por el titular de la dependencia o entidad;
El titular de la unidad de enlace, y
El titular del órgano interno de control de cada dependencia o entidad.
El Comité adoptará sus decisiones por mayoría de votos.

Coordinación con Entidades Federativas para el control de los Recursos Federales

Co-Presidencia del Grupo de Trabajo Anticorrupción del G-20

Esquema de Interoperabilidad y de Datos Abiertos (EIDA)

Estrategias Innovadoras en Compras Gubernamentales

Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas

Lineamientos de Integridad y Ética

Nuevo Portal Ciudadano, www.gob.mx

Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012 (PMG).

Promoción e impulso de la Contraloría Social

Proyecto Cultura de la Legalidad

Sanciones a Servidores Públicos

Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales, SIIPP-G

Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011

Artículo 29. En cada dependencia o entidad se integrará un Comité de Información que tendrá las funciones siguientes:

- Coordinar
- Instituir
- Confirmar,
- Realizar

Elaborar un programa

Se diseñó el Sistema Informático para la Rendición de Cuentas de la APF (SIRCAPF), mediante el cual se dará seguimiento, conforme al Cronograma de Actividades del Informe de Rendición de Cuentas

Promoción e impulso de la Contraloría Social

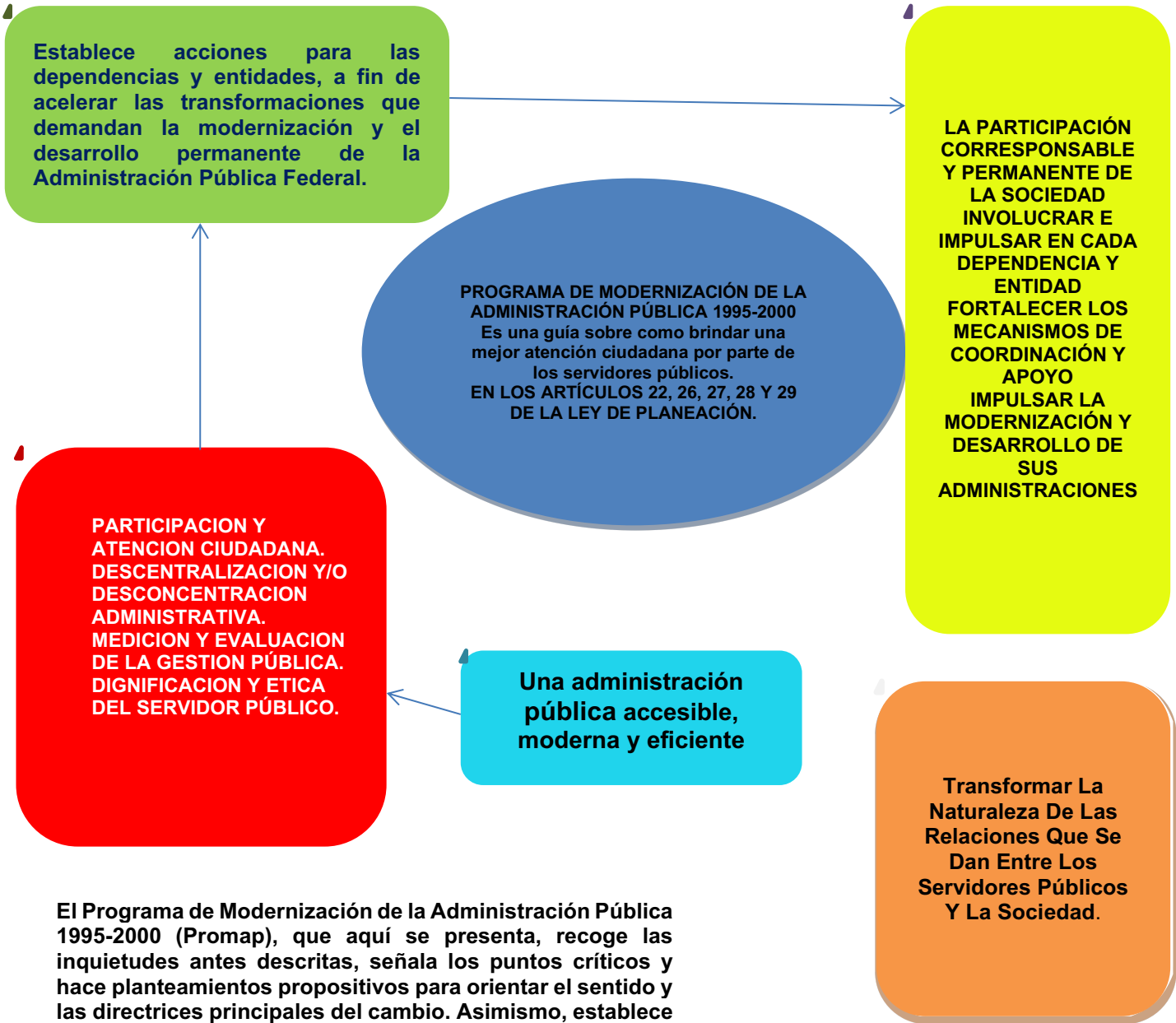
Proyecto Cultura de la Legalidad

Regulación Base Cero Administrativa y Manuales Administrativos de Aplicación General

Subsistema de Control y Evaluación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

Subsistema de Desarrollo Profesional del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

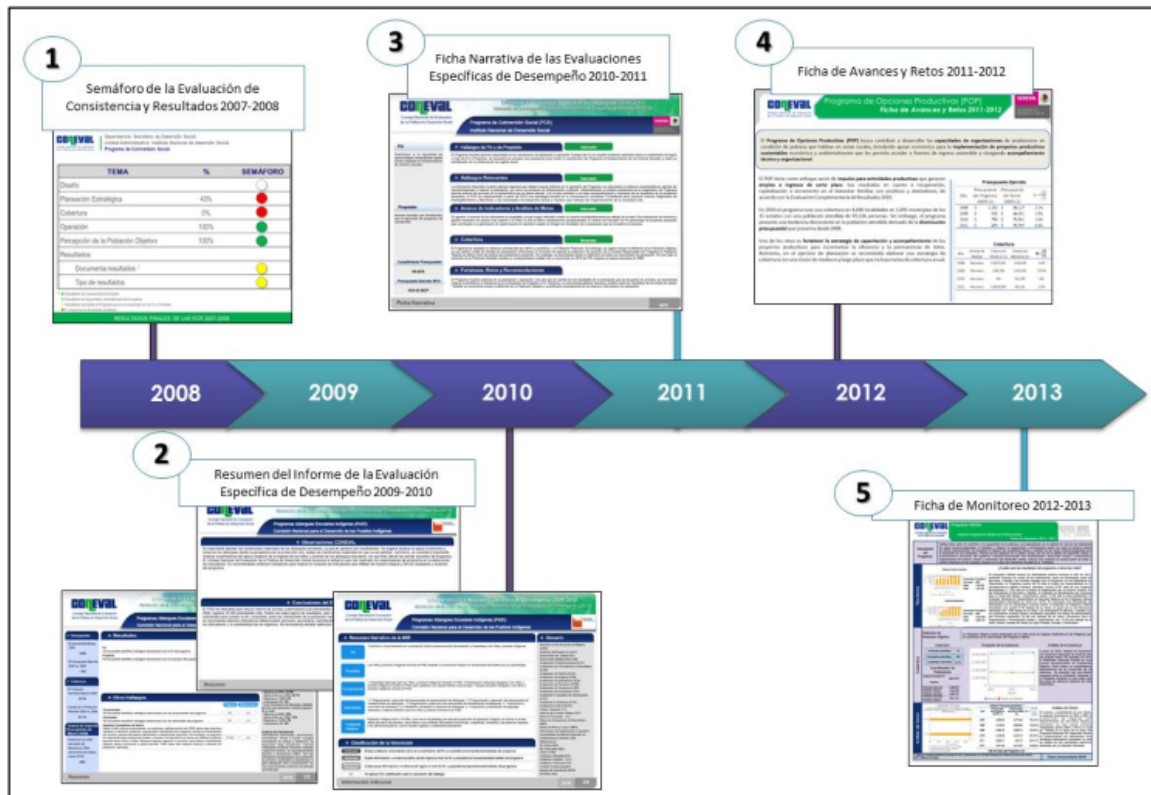
4.3 Programa Modernización Administración Pública (PROMAP)



El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (Promap), que aquí se presenta, recoge las inquietudes antes descritas, señala los puntos críticos y hace planteamientos propositivos para orientar el sentido y las directrices principales del cambio. Asimismo, establece acciones para las dependencias y entidades, a fin de acelerar las transformaciones que demandan la modernización y el desarrollo permanente de la Administración Pública Federal (APF). (DOF, 2000)

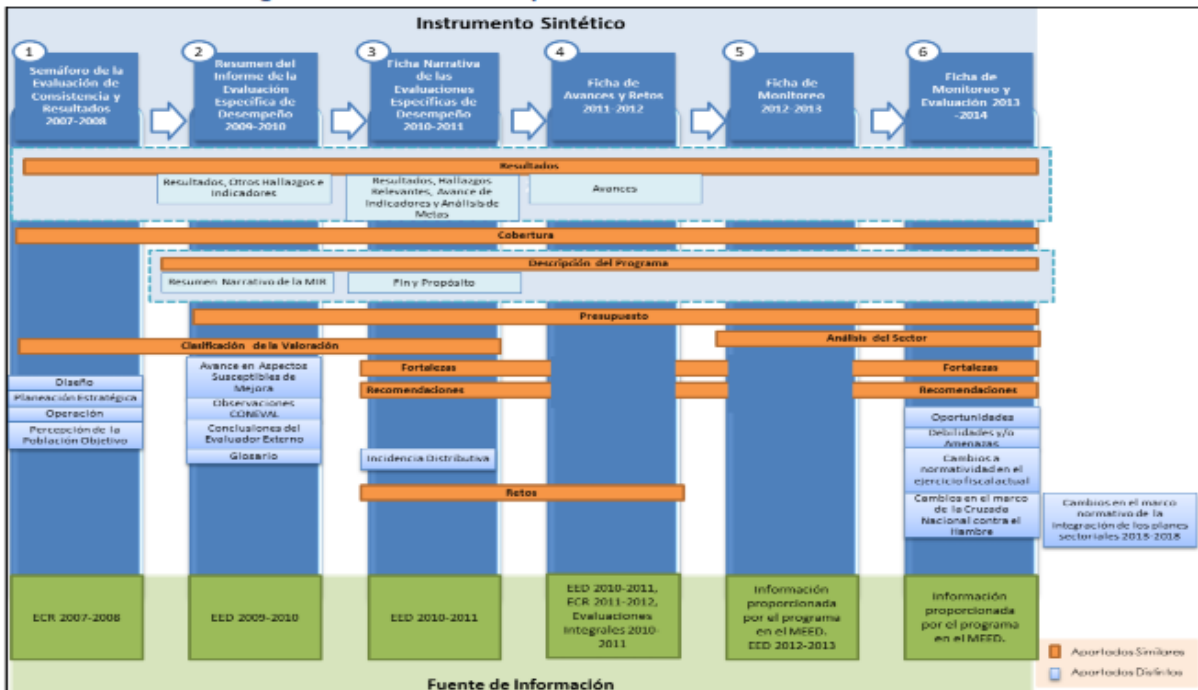
Fuente: Elaboración propia

Figura 1. Evolución de los instrumentos antecedentes a la Ficha de Monitoreo y Evaluación 2013 – 2014



Fuente: Elaboración CONEVAL

Figura 3. Evolución de los apartados de los instrumentos sintéticos



Fuente: Elaboración CONEVAL

4.4 Institucionalización de la evaluación por resultados

En un país como México con altos índices de corrupción es ponderante un sistema de evaluación que sea una herramienta para respaldar la rendición de cuentas y la transparencia, cuyo eje principal sea la legalidad, la evaluación y medición rigurosa de las acciones de política pública, que expliquen si las acciones de los gobernantes que representan a la población realmente mejoran sus condiciones de vida.

Las crisis fiscales a nivel mundial generaron una necesidad de medir el desempeño del aparato gubernamental, países como Reino Unido, Francia y Nueva Zelanda fueron los primeros en introducir el término “evaluación por resultados” cuestionando la utilidad de las evaluaciones para efficientar la toma de decisiones públicas (Risk, 2004)

A veces, las evaluaciones sólo son realizadas para cumplir con los requisitos de rendición de cuentas. Se siguen los procedimientos, se consiguen los resultados, y se presenta el informe respectivo al financiador. Eso pareciera en algunos de los informes que se presentaron acerca de los programas sociales en México, un ejemplo el informe del Programa Oportunidades del año 2012 (CONEVAL, 2013)

Evaluar sirve para mejorar las políticas y programas públicos y también las decisiones que se toman en la gestión de los recursos, puesto que la política se debe orientar hacia la obtención de resultados concretos.⁷⁴

En la siguiente figura se presentan lineamientos generales para la evaluación de Programas Federales emitidos por CONEVAL que ayudaron a definir criterios para elaborar objetivos estratégicos e indicadores de resultados.⁷⁵

74 Además de la medición de pobreza, a partir de 2009 cada año el CONEVAL prepara información para apoyar el proceso presupuestario; por ejemplo, un análisis sobre las prioridades nacionales, información sobre el desempeño de los programas presupuestarios y el estado de la política de desarrollo social. Esta información está disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Consideraciones_presupuestales_2016.pdf

75 Los tipos de evaluación aplicados a programas federales se dividen en Evaluación de Consistencia y Resultados (ECR), Evaluación de Indicadores, Evaluación de Procesos, Evaluación de Impacto y Evaluación Específica. En los Lineamientos de Evaluación también se establece que a los programas de nueva creación o programas existentes con ampliaciones o modificaciones Sustantivas les corresponde la realización de un diagnóstico y se determina que en el primer año de operación de los programas se deberá llevar a cabo una evaluación en materia de diseño.

Figura 2. "Reglas del juego" definidas por los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Ilustración 27 Reglas del juego: Lineamientos para la evaluación de PFAPF Fuente: CONEVAL

Con los Lineamientos de Evaluación también se determinaron los requisitos mínimos de elegibilidad para la contratación de los evaluadores externos y se institucionalizó la necesidad de llevar un seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de las evaluaciones realizadas a los programas federales, es decir, los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificados en las evaluaciones Externas o informes que pueden ser atendidos para la mejora del programa. (CONEVAL , 2015.)

Se trata del Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal, emitido en conjunto por la SHCP, la SFP y el CONEVAL, lo cual da pauta para el siguiente punto acerca de las evaluaciones externas.

4.4 Uso de la Evaluación externa

Se entiende por evaluación externa como un proceso de investigación aplicada, mediante la utilización de un método sistemático, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar una realidad, con el fin de mejorar la toma de decisiones (Cardozo, 2016)⁷⁶

Entrando más a fondo en el tema, como ya he abordado la institucionalización de la evaluación llevo de paso en paso a exigir cada vez un mejor desempeño, en el caso de la evaluación externa anual de los programas financiados por recursos fiscales, y sujetos a reglas de operación, SEDESOL creó una Subsecretaria encargada de la evaluación de los programas que se encontraban bajo su responsabilidad.

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, aprobada en 2009, estableció la realización de auditorías al desempeño a cargo de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Se trata de una atribución no coordinada con el sistema de evaluaciones externas que se viene analizando.

Como parte del proceso no se podía omitir la evaluación al órgano evaluador en este caso CONEVAL quien fue evaluado y auditado en 2008 por BM y en 2010 por ASF, algunas instituciones internacionales de evaluación de programas sociales y gobiernos fueron entrevistados sobre la percepción de CONEVAL considerándolo de muy alto nivel en cuanto a tres puntos principales: la calidad de la información que genera, la estandarización de procedimientos, y la utilización de la información generada derivado de lo cual surgió un conjunto de Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM).

Más adelante se crea el Programa para un gobierno cercano y moderno (PGCM)⁷⁷ donde entre otras se proponen un conjunto de estrategias y líneas de acción:

- “Incorporar la participación y contraloría ciudadana en el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas del Gobierno de la República”, a cargo de la (SHCP).

⁷⁶ Cabe señalar que esta definición difiere con la planteada por las dependencias coordinadoras de la evaluación a nivel nacional (Coneval, SFP, SHCP), en la que se define como: “al análisis sistemático y objetivo de políticas públicas, programas y acciones federales, que tiene como finalidad determinar y valorar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia. Eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad, en función del tipo de evaluación realizada (PAE, 2016).

⁷⁷ <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/programa-para-un-gobierno-cercano-y-moderno-pgcm>.

- “Fomentar el uso de los resultados del seguimiento y evaluación de los programas presupuestales como instrumento de contraloría ciudadana”, también bajo la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda Crédito Público.
- “Incorporar los indicadores de los objetivos sectoriales al SED”.
- “Evaluar los resultados de los procesos a través de indicadores, para promover la mejora continua de su operación”, coordinada por la SFP.

CONEVAL tiene una perspectiva de la evaluación y es que cada ejercicio arroje información oportuna para identificar acciones que promuevan la mejora del proceso de políticas públicas y programas de la Administración Pública Federal, a pesar de ello y de sus bien llevados esfuerzos lo que se observa es, que en la práctica ha habido un incremento anual de evaluaciones externas realizadas a los programas presupuestarios federales, y pareciera que la instrumentación de los mismos es limitada. (CONEVAL, 2015)

El hecho de que haya evaluadores externos emitiendo recomendaciones al personal interno del programa implica que muchas veces la coordinación interinstitucional no permita que dichas recomendaciones se puedan llevar a cabo, ya sea por que los evaluadores desconocen las limitaciones presupuestarias que existan, o que el personal no sea informado de lo que debe o puede hacer para promover las mejoras recomendadas, y es que el tema de evaluación y su institucionalización a pesar de no ser relativamente nuevo si sigue en desarrollo.

La importancia de revisar toda esta información acerca de como se estructura y funcionan los procedimientos evaluatorios radica en que, para poder evaluar el programa PROSPERA tenemos que comprender mejor todo el aparato institucional para determinar si el problema en la evaluación es la estructura, o la implementación, y donde se puede mejorar.

4.5 Utilización de Evaluación en México

Una de las mayores preocupaciones mundiales en materia de evaluación es que sus resultados sean efectivamente utilizados para mejorar o cancelar programas y ajustar sus recursos. Muchas de las investigaciones y de países diversos, señalan que la utilización instrumental realizada por las propias políticas y programas evaluados, es muy reducida.

Es importante identificar la utilización de los resultados de las evaluaciones en México, ya que esto forma parte del sistema de mejora de la cual identificamos tres tipos de uso que se da:

Instrumental: que corresponde a los cambios retomados por el propio programa, *presupuestal*: donde la evaluación aporta elementos para la asignación de recursos, *conceptual*: que permite mejorar los conocimientos manejados por evaluadores, funcionarios, y consejeros. (Cardozo, 2016)

A continuación analizaremos si la utilización instrumental de las evaluaciones funciona desde la perspectiva en que las recomendaciones sean tomadas en cuenta por los responsables de la elaboración de políticas y programas para la elaboración del diseño, a efecto de esta investigación revisaremos el caso de (Oportunidades) y su evolución en la utilización de evaluaciones realizadas.

Con el objetivo de establecer un proceso para dar seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) y articular los resultados de las evaluaciones externas y/o informes a los PP. en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño, la SHCP, la SFP y el CONEVAL emitieron en octubre de 2008 la primera versión del “Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de los informes y evaluaciones externas a programas federales 2008”, el cual se ha actualizado en dos ocasiones, emitiéndose en marzo de 2011 el “Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal” Mecanismo (vigente).⁷⁸

En su investigación acerca de la evolución de la institucionalización de la evaluación, la doctora Cardozo Brum, desarrolla un cuadro comparativo sobre el número de ASM que se

⁷⁸ <https://www.gob.mx/shcp/documentos/mecanismo-para-el-seguimiento-a-los-aspectos-susceptibles-de-mejora>

derivan de las recomendaciones que arrojan las evaluaciones a partir de información que aporta CONEVAL en el año 2014, dentro de lo cual observamos que el 45% de las recomendaciones se convirtieron en ASM

CUADRO 34
Número de recomendaciones y de ASM en la generación de evaluaciones 2012-2013

Dependencias y entidades	Número de recomendaciones	Número de ASM	Porcentaje de ASM respecto de las recomendaciones
Sedesol	206	58	28
Semarnat	103	39	38
SE	97	31	32
SEP	45	38	84
Salud	39	18	46
Sagarpa	29	17	59
CDI	10	10	100
Otros	41	49	120
Total	570	260	45

Ilustración 28 Recomendaciones de ASM en la generación de evaluaciones 2012-2013

Fuente: Institucionalización de los procesos de evaluación Cardozo Brum 2016, P.387

Montiel (2011) consideró que los reportes correspondientes a los tres primeros años analizados demostraban un mayor esfuerzo por parte del CONEVAL en la presentación de información. Subrayaba que *“las reglas sobre el uso de las evaluaciones seguían siendo las mismas (el mecanismo induce pero no obliga a la utilización) y que tampoco se disponía de un programa concreto para atender los aspectos interinstitucionales e intergubernamentales. Además, al no ofrecer incentivos evidentes para su utilización, se podría estar presentando un círculo burocrático de simulación”*.

Surgen entonces otras complicaciones asociadas al tiempo. En la medida en que los cambios se dan más mediatizados, es necesario establecer diseños más complejos y es más difícil controlar la influencia de variables externas a la política, plan o programa. También se hace más difícil coleccionar la información necesaria para los análisis.

Por lo tanto, la evaluación debe considerar los efectos del tiempo y en la medida de lo posible basarse en estudios longitudinales. (Orlando, 2006)⁷⁹

Las buenas intervenciones sociales son aquellas que pueden demostrar efectos duraderos en el tiempo, no aquellas en las cuales los sujetos, una vez egresados, pierden lo que ganaron por su permanencia en el programa. Algunas de las premisas que se lograron concretar tras estos informes fueron las siguientes:

- Se establecieron topes a las transferencias de los beneficiarios con más propiedades del Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario Para Vivir Mejor.
- Se extendió en zonas urbanas el Programa empleo Temporal debido a la ineficiencia en el crecimiento del empleo formal de las mismas.
- Promajoven dio seguimiento a su Sistema de información en todas las entidades federativas para incluir información sobre el tipo de escolaridad y la proporción de beneficiadas que transitan por las modalidades de escolaridad abierta, presencial o a distancia.
- El PDHO modificó su estrategia operativa en zonas urbanas al detectarse menores impactos que en zonas rurales.

Uno de los puntos por los que estas recomendaciones pudieran no ser tomadas en cuenta para su aplicación sería la restricción presupuestaria, seguida de las exigencias de consistencia entre la información de CONEVAL y otras instancias, aunque la tendencia es que disminuya la reorientación sustancial (Rediseño) de los programas al tiempo que aumente la corrección de actividades en la operación, en cuanto a metas e indicadores la información ha servido y se ha aplicado de manera que se pueda implementar una mejora, sin embargo es difícil hacer un diagnóstico de un programa específico como (Oportunidades) en el apartado de la reformulación sustantiva de la política o una evaluación de impacto en la trasmisión intergeneracional de la pobreza.⁸⁰

⁷⁹ Orlando Scoppetta, Discusión sobre la evaluación de impacto de programas y proyectos sociales en salud pública, Univ. Psychol. v.5 n.3 Bogotá dez. 2006

⁸⁰ En 2008 Oportunidades llevó a cabo una evaluación de impacto del programa en áreas rurales, en materia de calidad de los servicios de salud, nutrición y educativos, y de la operación del programa y la atención de las familias beneficiadas, pero no en la trasmisión intergeneracional de la pobreza.

Como ya hemos comentado en el capítulo dos, la ficha de monitoreo e investigación es otro instrumento de CONEVAL para promover la utilización de las evaluaciones, ha sido reconocido como buenas prácticas sin embargo se desconoce el impacto logrado con este tipo de reconocimiento pues no ha sido evaluado, Evalúa DF⁸¹ Propone Una Alternativa que continua en revisión, y que fue analizada por (Székely, 2013). El afirma que desde el punto de vista de un evaluador el hecho de que el diseño de un programa federal no tenga carácter vinculatorio con los resultados de sus evaluaciones es una debilidad del sistema, sin embargo desde la perspectiva de los operadores de programas, las evaluaciones no necesariamente captan el contexto socioeconómico, cultural y político específico en que la operación se desenvuelve (Cardozo, 2016) y que además de ser atendidas podrían repercutir en forma negativa , además aunque el responsable del programa tenga voluntad de instrumentar un cambio, la instancia presupuestaria puede suponer un obstáculo al no contar con lo necesario.

Recordemos que el modelo de evaluación del desempeño en México es relativamente joven, y que su desarrollo ha ido en avanzada sin embargo el reto consiste en presentar la información que arrojen los resultados de las evaluaciones, de tal forma que sirva para que los responsables de las acciones puedan implementarlos fácilmente y se logre llevar a la práctica, para que surja una continuidad sistematizada y al mismo tiempo una mejora garantizada con la repetición de los mecanismos desarrollados, hasta lograr un carácter permanente y sistemático de la evaluación como de su utilización que derive en la aplicación presupuestaria.

⁸¹El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF es un organismo público descentralizado sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social que tiene a su cargo la evaluación externa de la Política Social de la Administración y de los Programas Sociales que ésta ejecuta. Véase. http://data.evalua.cdmx.gob.mx/consejo_quees.php.

4.6 ¿Hacia dónde se dirige la evaluación en México?

Como ya hemos visto a lo largo de este trabajo de investigación, el sistema de evaluación de programas sociales ha tenido una transformación importante, avances, estructuración, delimitación, planeación, diseño, normatividad y por supuesto seguimiento y evaluación pero aun queda un largo camino que recorrer hacia la institucionalización y sistematización de un modelo evaluatorio ideal para el cumplimiento de objetivos y el mejor aprovechamiento de los recursos públicos, la continuidad es uno de los retos más importantes dentro de este contexto, en cada cambio de administración existen cambios en la instrumentación tanto de los propios programas como de su evaluación, CONEVAL ha logrado definir instrumentos de medición monitoreo y evaluatorios que siguen una línea de vigencia y que solo se verán fortalecidos en la medida que tengan continuidad también autonomía y que fortalezcan la interinstitucionalidad.

Otra de las metas a alcanzar es sin duda la profesionalización de los actores involucrados en el proceso, responsables de programas, evaluadores, administrativos, tienen la tarea de seguir aplicando las pautas que deriven de los resultados de las evaluaciones para que a su vez se siga alimentando el proceso por ello resulta inminente que ellos mismos reciban capacitación, que se les solicite un grado de escolaridad, y que se les dé la oportunidad de especializarse en sus áreas de responsabilidad facilitando capacitación constante y exigiendo que sea tomada para poder integrarlo como parte del diseño mismo del modelo evaluatorio, ya que en ocasiones una solución para no caer en vicios burocráticos es que el mismo personal que desarrolla y vive diariamente las problemáticas que surgen en la operación sean quienes pueden subsanar, corregir, y dar seguimiento a los puntos en donde pueden desviarse los resultados del objetivo planteado, si solo se siguen lineamientos que se conviertan en papeleos que han sido impuestos para cumplimiento obligatorio se sigue alimentando la idea de que es más importante cumplir con un requisito que realmente lograr una mejora, fomentar una cultura de la calidad resulta indispensable, al estar en constante seguimiento es más fácil detectar las partes vulnerables para trabajar en ellas hasta transformarlas en fortalezas.

4.7 Resultados del programa PROSPERA

Este programa es el sucesor del programa Oportunidades y su objetivo es articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigida a la población que se encuentre en situación de pobreza extrema, bajo esquemas de apoyos que les permitan a las familias mejorar sus condiciones de vida y aseguren el disfrute de sus derechos sociales y el acceso al desarrollo social con igualdad de oportunidades. (dof.gob.mx, 2014)

- (1997) El Programa inicia operaciones en áreas rurales bajo el nombre de PROGRESA.
- (2002) Se reforma el decreto de creación de PROGRESA a fin de crear la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
- (2010) La Coordinación Nacional del PDHO también es la unidad responsable de operar el Programa de Apoyo Alimentario (PAL). (Mexico, 2014)

El programa cuenta con dos esquemas bajo los cuales se brinda apoyo a los beneficiarios:

Esquema de Apoyos con Corresponsabilidad: en el que las familias pueden recibir los apoyos de todos los componentes del programa debido a que la cobertura y capacidad de atención de los servicios de educación y salud permiten operar de forma simultánea los componentes educativo, de salud y alimentario (CONEVAL , 2018)

Esquema de Apoyos sin Corresponsabilidad: en el que la cobertura y capacidad de atención de los servicios de educación y salud no permiten operar de forma simultánea los componentes educativo, de salud y alimentario, por lo cual las familias solo pueden recibir los apoyos de los componentes alimentario, de vinculación y de educación superior, sin estar sujetas a acciones de corresponsabilidad para recibir los apoyos del programa.

El registro de los destinatarios se se denomina Padrón de Beneficiarios del Programa Prospera, que se conforma del Padrón Base de Beneficiarios, el cual contiene la información sobre las familias elegibles para el proceso de incorporación al Programa y el Padrón Activo de Beneficiarios, que integra a las familias incorporadas al Programa y que se mantienen activas; así como de las familias que han causado baja o suspensión del Padrón de Beneficiarios. (CONEVAL , 2015.)

La información recolectada sobre las familias se registra en el Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE), que consolida la información socioeconómica de las Personas/Hogares y registra la información de las áreas de atención social o actores sociales incorporadas al Padrón de Beneficiarios, la información del SIFODE es utilizada por el programa para la focalización e identificación de personas usuarias.

El Padrón de Beneficiarios del Programa es incorporado al Padrón Único de Beneficiarios (PUB), que es una base de datos que contiene la información de todos los padrones de personas, actores sociales y poblaciones usuarias de los programas de desarrollo social. Así mismo, esta información es incorporada al Sistema Integral de Padrones de Programas Gubernamentales (SIPP-G), que es una herramienta que consolida en una base de datos, la información de los usuarios de programas de subsidio a cargo del Gobierno Federal.

El informe del programa PROSPERA publicado por el portal de Gobierno de Mexico nos refiere la siguiente informacion al respecto de su desempeño:

La población objetivo del Módulo de PROSPERA en la ENSANUT 2017 - 2018 se definió como la unión de dos subconjuntos de habitantes de viviendas particulares: uno que sean de localidades rurales (localidades con menos de 2,500 habitantes) y dos, que las viviendas particulares de localidades donde 0.08* (viviendas habitadas en el censo) fueran mayor o igual a los hogares beneficiarios PROSPERA. (Gob2018, 2018)

Con la aplicación del instrumento específico del Módulo PROSPERA se determinó la proporción de la población que participa en las acciones de corresponsabilidad como la asistencia a los servicios de salud, a los talleres para el autocuidado de la salud, talleres de la Estrategia Integral de Atención a la Nutrición (EslAN) y vigilancia nutricional de mujeres embarazadas. Se estimó la proporción de las mujeres embarazadas beneficiarias que

consumen el suplemento que otorga el programa PROSPERA. Para la población beneficiaria entre 6 y 22 años de edad se determinó la proporción de aquellos que reciben becas escolares.

Se obtuvo información de 8,390 hogares beneficiarios de PROSPERA, que representa a 6,914,400 hogares beneficiarios, y de 1,519 hogares no PROSPERA que 7 representan a 6,556,200. Cerca del 32% de los hogares de la muestra cuentan con jefatura de familia femenina en ambos grupos de estudio (PROSPERA y No PROSPERA); los hogares PROSPERA tienen una mayor proporción con jefe de familia hablante de lengua indígena (25%). El 50% de los hogares beneficiarios de PROSPERA presentaron pobreza multidimensional extrema, mientras que en los no PROSPERA se situó en 53.2%, este último mostró también la mayor carencia por acceso a seguridad social (38.4%) en comparación con los hogares PROSPERA (15.5%).

Por lo que se refiere a la asistencia a la escuela, destaca en particular el mayor porcentaje en la población de hogares PROSPERA de 15 a 24 años (47.8%, IC 95%: 44.6, 51.1) en comparación con hogares No PROSPERA (25%, IC 95%: 16.9, 35.3). Esta diferencia es mayor la cual no se mantiene para la edad de educación superior. En los primeros niveles educativos, no hay diferencia entre población PROSPERA y No PROSPERA, lo que sugeriría que se ha cerrado la brecha educativa. (Gob2018, 2018)

El Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) ha logrado una amplia cobertura y es el principal esquema de aseguramiento en salud en lo general (69.4%), y en mayor medida entre la población PROSPERA (74.8%) en comparación con la población no PROSPERA (57.2%), lo que ha permitido fortalecer sinergias intersectoriales entre las dependencias del sector público.

No se observaron diferencias entre los porcentajes de la población PROSPERA y de la No PROSPERA con respecto al reporte de problemas de salud que haya motivado al uso de servicios de salud ambulatorios en las últimas dos semanas, estando en 10.6% para PROSPERA y 14.9% para no PROSPERA. Este mismo comportamiento se presenta para el uso de servicios hospitalarios en el último año, siendo 4.0% y 3.2% para PROSPERA y No PROSPERA, respectivamente. Se observa una mayor utilización de servicios de salud en las mujeres y entre los adultos mayores.

En relación al módulo específico sobre beneficiarios del programa PROSPERA, los principales hallazgos se centran en que el 72% de los beneficiarios acude a la Secretaría de Salud para recibir asistencia médica, pero solo el 22.4% lo realizó en el último mes.

Entre los hallazgos más importantes, se encuentran la amplia cobertura del Sistema de Protección Social en Salud entre la población PROSPERA, Respecto a la realización de las acciones de corresponsabilidad por parte de la población beneficiaria de PROSPERA, esta asiste frecuentemente a su Unidad de Salud para prevenir enfermedades en conclusión, los resultados del Módulo de PROSPERA en la ENSANUT 2017 - 2018, muestran que la población beneficiaria del programa enfrenta los mismos retos de salud que la población general en México, sin embargo, el programa ha logrado contener y, en algunos casos, reducir padecimientos que aquejan a la población más pobre del país.

- En general el desempeño del ejercicio de los recursos para el programa se calificó como bueno.
- Si bien es cierto, en comparación al ejercicio anterior, se observa un incremento en la cobertura general, se observa una disminución de las consultas médicas realizadas.
- Poco más del 2% del presupuesto no se ejerció, si bien no es lo deseable, hay que reconocer que más del 96% del recurso se comprometió y ejerció.
- Se puede observar un incremento de beneficiarios del programa respecto al ejercicio 2017 donde se registraron 292,185 beneficiarios, por lo que podemos observar un incremento del 11.04% de cobertura respecto al ejercicio inmediato anterior.

sin embargo se puede decir que los programas sociales en México tienen siempre oportunidad de mejora para eficientarlos, por ejemplo;

- Es posible retomar indicadores federales para implementación a nivel estatal, por ejemplo, los que tienen que ver con la cobertura de atención a niños, niñas y mujeres embarazadas.
- Es posible definir nuevas metas al corto y mediano plazo para tener un mayor impacto en la problemática detectada
- Llevar a cabo una reprogramación de la meta, para evitar un sobre cumplimiento en la meta de atención a familias beneficiarias por el programa.
- Establecer nuevas estrategias para mejorar el desempeño en cobertura, respecto a las acciones de atención, con la finalidad de optimizar los recursos para atender el Catálogo Universal de Servicios de Salud
- Subsanan las observaciones en auditorías realizadas al programa, relacionadas principalmente con el incumplimiento a indicadores.

Asimismo, estos resultados proporcionan evidencia a los responsables de la formulación de políticas públicas, a fin de contar con información actualizada y elementos sustentables, para la implementación de acciones focalizadas en la población que más lo requiere y así, contribuir a mejorar el acceso a la salud de la población más pobre y poder cambiar el panorama de oportunidades y sus implicaciones para la salud en la vida de los mexicanos.

CONCLUSIÓN

El lema adoptado por el CONEVAL dice: *“Todo lo que se puede evaluar, se puede mejorar”*. A lo largo de este trabajo de investigación se hizo un análisis y una revisión del procedimiento de evaluación de la política social y programas sociales en México, con el caso del programa Prospera del 2012 al 2018, profundiza la revisión y análisis encontrando que:

a) Los procesos metodológicos se centraron en la recolección de información de fuentes institucionales y el análisis documental, como establecen los lineamientos, pero en los casos de evaluación de procesos y de impacto también se aplicaron encuestas en campo.

b) Que los modelos aplicados son de carácter experimental y su objetivo es mostrar “causa-efecto” y solo logran parcialmente su intención.

c) Los informes se encuentran disponibles en la página de CONEVAL⁸² dentro de ellos existen recomendaciones ASM, que no son atendidas ni tienen algún instrumento de seguimiento, por lo cual solo son agregadas para cumplir con el formato requerido, las recomendaciones que se proponen a los problemas identificados incluyen entre otras:

1. Valorar en cada caso los efectos identificables antes de planear su evaluación de impacto.
2. conformar equipos interdisciplinarios de evaluación, experimentados para cada programa.
3. promover la transparencia en la información de montos contratados.

Para hablar del inciso a) diremos que a pesar de que la metodología para la evaluación fue aplicada en cuanto a implementación, la evaluación cumple con ese punto sin embargo existen otros como el impacto o la calidad en los procesos que no son contemplados y si imprescindibles. El Informe de Evaluación 2018 de CONEVAL sobre los principales hallazgos de impacto hace un diagnóstico del ejercicio de derechos establecidos en la Ley

⁸² <http://www.coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx>

General de Desarrollo Social (alimentación, educación, medio ambiente sano, salud, trabajo, seguridad social y vivienda) Y sugiere que continúen y se perfeccionen las estrategias de coordinación de reducción de pobreza que llevan a cabo los gobiernos, federal y locales.

Se recomienda poner especial atención en reducir el hacinamiento, brindar educación básica completa a los adultos que no la tengan, aumentar la cobertura de agua y drenaje y, especialmente, encontrar estrategias amplias que reduzcan la carencia de acceso a la seguridad social. Sin embargo, el desarrollo social debe ser más amplio que este objetivo necesidad de superar la planeación sectorial y trabajar cada vez más en una planeación enfocada en la atención del cumplimiento progresivo de los derechos sociales, para contar en un futuro cercano con un país con grupos sociales diversos pero con oportunidades similares de tener éxito en lo económico y social.

Al leer esto notamos que la parte de procesos así como la de impacto están tomándose en consideración para entregas posteriores reconociendo que no han estado incluidas hasta ahora y que ayudaran en la mejora

En el punto b) acerca de los modelos de carácter experimental con objetivo causa efecto muestran resultados como, *“En México, quienes reciben los ingresos más bajos o viven en zonas rurales son los que ven más vulnerado el ejercicio de su derecho a la alimentación debido a que no cuentan con los recursos económicos suficientes para comprar alimentos adecuados”*. En esta conclusión no se puede dar un diagnostico de si la meta se logra ya que la información queda ambigua logrando parcialmente su intención.

En el punto c) se mencionan las recomendaciones generales del informe de evaluación 2018, que es el más reciente, en donde se mencionan las siguientes:

- Continuar y perfeccionar estrategias coordinadas entre dependencias y órdenes de gobierno dedicadas a reducir la pobreza multidimensional.
- Que la política pública, especialmente la de desarrollo social, tenga como hilo conductor el acceso efectivo a los derechos como mecanismo principal.
- Implementar un esquema de protección social universal.

Dentro de las recomendaciones CONEVAL divide en rubros las mismas, los cuales son:

Ingreso, cuyo objetivo explícito incrementar los ingresos de la población en condiciones de pobreza, alimentación, para revertir la tendencia creciente en la prevalencia de sobrepeso y obesidad, en ámbitos rurales y urbanos, particularmente en los grupos infantil y adolescente. Educación para Incrementar la disponibilidad de instituciones públicas que ofrecen educación media superior en regiones con poca oferta de servicios y alta concentración de población potencial. Medio ambiente para, Mejorar los niveles de calidad del aire en las principales zonas metropolitanas y ciudades del país, así como en las zonas rurales. salud, promover la cobertura universal, entendida no solo como ampliación de la afiliación sino como el acceso a los servicios requeridos, con suficiente calidad y efectividad para la promoción del cuidado de la salud, prevención de enfermedades y tratamiento de patologías, garantizando una atención equitativa para toda la población. Trabajo, Generar estrategias para reducir la informalidad laboral y diseñar estrategias específicas de formalización especialmente para los grupos con mayores rezagos. Seguridad social, para Considerar la creación de un sistema de protección social universal que satisfaga las necesidades de cobertura y calidad requeridas, que incluya instrumentos no contributivos que garanticen el ejercicio efectivo de los derechos sociales de acuerdo con el ciclo de vida. Vivienda, para reducir el rezago de vivienda que prevalece en el país, con énfasis en la población de escasos recursos, comunidades indígenas, en el entorno rural y en las entidades federativas ubicadas en el sur del territorio nacional. Población indígena, recomienda Implementar políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas que contribuyan a mejorar sus capacidades para que compitan en el mercado laboral y así, además de impulsar el empleo de calidad, puedan acceder a la seguridad social. Mujeres, Prevenir cualquier forma de violencia contra las mujeres, por ejemplo, implementando programas que fomenten las relaciones igualitarias de género. Adultos mayores, Diseñar un Sistema Nacional de Cuidados que contemple, entre otros elementos, la participación de las diversas secretarías o instancias gubernamentales que tienen a su cargo a grupos de la población con necesidades de cuidado, así como la conciliación familiar y laboral. Jóvenes en este rubro para fortalecer el sistema educativo y fomentar la inserción laboral de los jóvenes en el sector formal para cerrar brechas de pobreza y generar igualdad de oportunidades. Niñas y niños adolescentes para otorgar a todas las niñas, niños y adolescentes las mismas oportunidades para un desarrollo adecuado.

México en comparación con otros países tanto europeos como latinoamericanos tuvo un inicio tardío de su sistema evaluatorio sin embargo su crecimiento fue acelerado y ahora atraviesa un momento de incertidumbre dadas las consecuencias que pudieran presentarse debido a los cambios legales que afectan el funcionamiento de CONEVAL, queda por analizar la calidad y utilización de sus evaluaciones en el largo plazo y si las metas que se han plasmado en sus informes serán realmente logradas.

d) Otro punto de conclusión es: el contexto político-organizativo de la evaluación, se trata de comprender que las administraciones públicas, en cuyo marco se realizan los procesos de gestión y evaluación, se componen de redes de organizaciones en que los factores políticos, culturales, de estructuración y de funcionamiento constituyen factores relevantes que afectan el desempeño y resultados en las evaluaciones.

En varios de los informes de las evaluaciones, vimos que la justificación de no haber cumplido, en varios casos fue la falta de presupuesto, que las pautas recomendadas no estaban contempladas en sus lineamientos de programa, o que los funcionarios desconocían la información, en tal medida se concluye que aun cuando el procedimiento de evaluación sea correcto en cuanto a su estructuración, diseño y normatividad, es en el momento de la aplicación donde requiere en sí mismo de un seguimiento para no caer en vicios administrativos, burocracia, corrupción, y demás agentes que mal logran el objetivo y no permiten su eficiencia.

Reflexión sobre el papel del funcionario como gerente social

Un funcionario en este caso parte del proyecto de programa social, cumple una función de gestor, de facilitador de la metodología bajo la cual se debe de llevar a cabo un modelo de implementación dentro de la administración pública en el caso particular de los programas sociales y políticas públicas como es el ejemplo de SEDESOL en el programa Prospera, un gerente social es la persona que puede identificar las condiciones que necesitan establecerse para que el programa funcione.

Tiene ante sí, una estructura, tiene una metodología de la aplicación, tiene un método de evaluación todos ellos vulnerables de ser modificados de su correcta aplicación e implementación y en este punto, no cumplir con el objetivo del programa teniendo como consecuencia que la población vulnerable y objeto del mismo no reciba el apoyo que le es necesario de tal manera que un gerente tiene que estar en el lugar de organizar en primera instancia un equipo de trabajo bajo la metodología de la integración y el conocimiento de causa del tema que les compete dentro de la función que realicen y de hacer hincapié en la profesionalización y seriedad con la que cada miembro del programa tiene que tener para poder trabajar dentro del mismo gestiona de forma eficiente , guía, ayuda, dirige el desarrollo de la planeación de un programa en la parte administrativa, en la operativa de igual manera se hace presente verificando que el equipo de trabajo cumpla con los temas y puntos que se establecieron y ayuda acerca las técnicas y procedimientos por los cuales los miembros del equipo lleguen a lograr el objeto del programa.

Con respecto de la hipótesis planteada en este trabajo de investigación se concluye que el procedimiento de evaluación de la política social y programas sociales en México en el caso de el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades hoy Prospera programa de inclusión Social en el periodo de 2012- 2016 resulto adecuado en varios de los puntos de diseño sin embargo en general la implementación no es adecuado, sino que se ha estado ampliando, aun requiere cumplimiento de las exigencias de consistencia entre la información de CONEVAL y otras instancias así como el aumento de corrección en las actividades de operación, en cuanto a las metas e indicadores pues no se han logrado efectos importantes que brinden los suficientes elementos para superar la condición de pobreza de los beneficiarios inscritos en el programa.

En la revisión de los ciclos mexicanos de evaluación aparecen trabajos de buena calidad sin embargo muchos de ellos carecen de solidez metodológica y de aportaciones en sus procesos también suele encontrarse adjudicaciones directas de contratos a equipos de evaluación cuya formación y experiencia así como composición disciplinaria no siempre es la adecuada resultando costosa y no justificada y no como marca el artículo 73 de la LGDS, quien recomienda solo centros de educación superior, de investigación científica u organizaciones no lucrativas para la realización de evaluaciones.

Dentro de los aprendizajes más importantes en el diseño de instrumentos sintéticos que promuevan el uso de los resultados de las evaluaciones es que los datos se deben presentar de manera concisa, sobretodo, que estos sean relevantes para los tomadores de decisiones, incluir datos comparables a lo largo del tiempo también facilita el análisis de la información, ya que se puede identificar la evolución del desempeño de los programas.

La medición del impacto que puede tener un programa social evidentemente requiere tiempo para determinar si realmente se ha logrado o no, la discontinuidad de los programas en México debido a los cambios de administración, son un factor que resulta en la inconstancia para la medición dentro de las evaluaciones y la periodicidad con las que estas se realizan es otro de ellos, ya que difícilmente se verá reflejado un verdadero impacto en el periodo de un año, razón por la que se considera preliminar.

Para avanzar hacia la meta planteada es fundamental contar con espacios de profesionalización y reflexión sobre el tema: programas de formación y capacitación, asociaciones de profesionales que organicen eventos y discutan temas relevantes como la manera de incrementar las posibilidades de que las buenas evaluaciones sean tomadas en cuenta, y también amplia participación de funcionarios desde la planeación de los trabajos, selección de evaluadores en concursos abiertos, levantamientos de percepciones de beneficiarios y organizaciones sociales, presentación oportuna, accesible y clara del informe, vinculación con la utilización presupuestal, incentivos monetarios y simbólicos, colectivos e individuales, así como seguimiento continuo del uso comprometido de las recomendaciones. (Cardozo, 2016)

El deber del estado, así como del gobierno y por ende de la Administración Pública es hacer que estos programas funcionen en beneficio de la sociedad y generando resultados, cumpliendo objetivos y metas para los que fueron diseñados, hacer a la sociedad participe (nueva relación gobierno-sociedad) de las líneas de acción, para tales fines la evaluación, resulta el medio preponderante ya que la población se vuelve juez y parte de los problemas que aquejan su contexto y también antídoto para poder subsanarlo.

Con este trabajo de investigación que finaliza se aspira modestamente a realizar una contribución en torno a la evaluación y la mejora del conocimiento para enriquecer el debate teórico y empírico sobre la forma en que se están aplicando evaluaciones en México.

GLOSARIO

Acciones de desarrollo social. Intervenciones presupuestarias de modalidad E (prestación de servicios públicos) o B (provisión de bienes públicos).

Aspectos susceptibles de mejora derivados de evaluaciones externas. Hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificados en las evaluaciones externas y estudios que pueden ser atendidos para la mejora del programa o acción.

Buenas prácticas. Actividades implementadas por las dependencias y entidades retomando los resultados derivados de las evaluaciones externas o de sus acciones de monitoreo que fomentan la cultura de monitoreo y evaluación.

Criterios de elegibilidad. Características sociales, económicas o geográficas, entre otras, que debe tener una persona para que sea elegible y pueda recibir los beneficios de un programa o acción.

Complementariedad. Dos o más programas son complementarios cuando atienden a la misma población, pero los apoyos son diferentes; o bien, cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a diferente población.

Coincidencia. Hay coincidencias entre dos o más programas cuando sus objetivos son similares; o bien, cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a la misma población.

Derechos sociales. Los derechos para el desarrollo social son la educación, salud, alimentación, vivienda, disfrute de un medio ambiente sano, trabajo, seguridad social y los relativos a la no discriminación.

Diagnósticos. Estudios que deben elaborarse a programas o acciones nuevos a fin de justificar su creación o, en su caso, la ampliación o modificación sustantiva de los programas federales existentes, precisando su impacto presupuestario y las fuentes de financiamiento.

Evaluación. Análisis sistemático e imparcial de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.

Evaluación de consistencia y resultados. Evalúa sistemáticamente el diseño y desempeño de los programas y ofrece un diagnóstico sobre la capacidad institucional, organizacional y de gestión de los programas orientada hacia resultados. La finalidad de esta evaluación es proveer información que retroalimente el diseño, la gestión y los resultados de los programas.

Evaluación de diseño. Evaluación realizada por los programas de nueva creación. Tiene como objetivo analizar la lógica y la 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 o coincidencias con otros programas federales.

Evaluación externa. Evaluación llevada a cabo por personas físicas o morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar y que cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad, transparencia y los demás establecidos en las disposiciones aplicables.

Evaluación de procesos. Mediante trabajo de campo, analiza si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión.

Evaluación específica. Evaluaciones no comprendidas en los Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal y que se realizan mediante trabajo de gabinete o de campo.

Evaluación específica de desempeño. Es una valoración sintética del desempeño de los programas sociales que se presenta mediante un formato homogéneo.

Evaluaciones complementarias. Su aplicación es opcional según las necesidades e intereses de las dependencias y entidades, con el fin de mejorar su gestión y obtener evidencia adicional sobre su desempeño.

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

Evaluación de indicadores. Analiza, mediante trabajo de campo, la pertinencia y el alcance de los indicadores de un programa federal para el logro de resultados.

Ficha de monitoreo. Es un instrumento sintético consistente en una hoja que brinda información sobre los resultados, la cobertura y la vinculación con el sector del programa o la acción con la finalidad de mostrar la mejora en la atención de una problemática. Documenta, de manera estructurada y homogénea, el avance de todos los programas y las acciones de desarrollo social del Gobierno Federal.

Ficha de Monitoreo y Evaluación. Instrumento de evaluación y monitoreo que permite mostrar el avance de los programas federales de desarrollo social de forma estructurada, sintética y homogénea para un ejercicio fiscal con el objetivo de contribuir a la toma de decisiones y mejora de los programas y acciones.

Indicadores de resultados. Herramienta cuantitativa que muestra el resultado o cambio en las condiciones de vida de la población derivados de la implementación de

Inventario CONEVAL de Programas y Acciones de Desarrollo Social. Herramienta que integra y sistematiza información relevante de los programas y las acciones de desarrollo social de los gobiernos federal, estatal y municipal. Los programas y las acciones que lo integran están organizados con base en los derechos sociales y la dimensión de bienestar económico establecidos en la Ley General de Desarrollo Social.

Matriz de Indicadores para Resultados (Matriz de Marco Lógico).

Resumen de un programa en una estructura de una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describe el fin, el propósito, los componentes y las

actividades, así como los indicadores, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos.

Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora. Instrumento normativo que establece el proceso para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de los informes o las evaluaciones externas de los programas presupuestarios de la administración pública federal.

Monitoreo. Proceso continuo que usa la recolección sistemática de información, sistematizada a través de indicadores, para orientar a los servidores públicos acerca de los avances en el logro de objetivos de una intervención pública respecto a los resultados esperados.

Padrón de beneficiarios. Lista oficial de beneficiarios/as que incluye a las personas atendidas por los programas federales de desarrollo social cuyo perfil socioeconómico se establece en la normativa correspondiente.

Población atendida. Población beneficiada por un programa en un ejercicio fiscal.

Población objetivo. Población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normativa.

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, además, está por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso que, aun si lo dedicasen por completo a la adquisición de alimentos, no podrían obtener los nutrientes necesarios para una vida sana.

Programa de desarrollo social. Las intervenciones presupuestarias de modalidad S (reglas de operación) o U (otros programas de subsidios).

Recomendaciones. Sugerencias emitidas por el equipo evaluador derivadas de los

hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificados en evaluaciones externas, cuyo propósito es contribuir a la mejora del programa o acción.

Reglas de operación. Conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.

Retos. Se refieren a aspectos del diseño, implementación, gestión y resultados que las entidades y dependencias pueden mejorar debido a que son considerados áreas de oportunidad.

Unidad de evaluación. Área administrativa ajena a la operación de los programas federales designada por las dependencias o entidades para coordinar la contratación, operación, supervisión y seguimiento de las evaluaciones; revisar su calidad y cumplimiento normativo; y enviar los resultados de la evaluación externa a las instancias correspondientes.

Unidad responsable. Área administrativa de las dependencias y, en su caso, de las entidades que debe rendir cuentas sobre los recursos humanos, materiales y financieros que administra para contribuir al cumplimiento de los programas comprendidos en la estructura programática autorizada al ramo o entidad.

Resumen del desempeño de los programas. Base de datos que categoriza el desempeño de los programas y las acciones de desarrollo social evaluados en un periodo. El contenido del resumen depende de la evaluación anual de proceso homogéneo dispuesta en el Programa Anual de Evaluación

BIBLIOGRAFÍA

- Carlos Tello. (1970-1976). *La política económica de México*. México,,: siglo XXI editores, 1979 .
- Cardozo. (2016). *Institucionalización de procesos de evaluación, calidad y utilización de sus resultados*. Ciudad de Mexico: CESOP.
- Carmen, C. (2000). Evolucion de las Politicas Sociales en America Latina . *Centro Internacional de Politica Economica para el desarrollo sostenible (CINPE)*, 162.
- Cepal . (2002). Obtenido de <https://www.cepal.org/mujer/noticias/noticias/1/11151/delgado.pdf>
- LGDS CAMARA DE DIPUTADOS. (2014). Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgds.htm>
- COLECCION ESTUDIOS CIEPLAN N° 39 DAGMAR RACZYNSKINSKY. (1994). *POLITICAS SOCIALES Y PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA EN CHILE*. SANTIAGO .
- CONAPO. (s.f.). Obtenido de http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/La_Situacion_Demografica_de_Mexico_1997
- CONEVAL . (s.f.). Obtenido de http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Paginas/constitucion_politica.aspx
- CONEVAL . (2009). *CONEVAL.ORG.MX*. Recuperado el 2017, de http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/BibliotecaEvaluacionesInformes/Informes/Mecanismos/2009/SEDESOL/PI_Oportunidades.pdf#search=evaluacion%20oportunidades
- CONEVAL. (2013). *FICHA DE MONITOREO*. Mexico.
- CONEVAL . (2015.). *La Política de evaluación en México: 10 año del CONEVAL*. . México: CONEVAL, .
- CONEVAL . (2018). *Principales Hallazgos de la evaluación de la política de desarrollo social 2018* . cdmx: coneval .
- CONEVAL. (2011). *MECANISMO PARA EL SEGUIMIENTO A LOS ASPECTOS SUSCEPTIBLES DE MEJORA*. Recuperado el 21 de 11 de 2017, de <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Paginas/MecanismoActualizacion2011.aspx>
- CONEVAL. (2013). *Informe de Evaluación Específica del desempeño 2012-2013*. Mexico .
- CONEVAL. (2013-2014). *MARCO TEÓRICO Y NORMATIVO DE LA FICHA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN* . MEXICO.
- CONEVAL. (2014). *coneval*. Obtenido de <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>
- CONEVAL. (2015). *ESTATUTO ORGANICO CONEVAL 2015*. Recuperado el 2017, de <http://www.coneval.org.mx/Normateca/MarcoJuridico/Documents/ESTATUTOORGANICODELCONEVAL2015.pdf>
- CONEVAL. (2016). *CONEVAL*. Obtenido de <http://coneval.org.mx/evaluacion/ipfe/Paginas/default.aspx>

- CONEVAL 2016. (s.f.). *FICHA DE MONITOREO*. Obtenido de http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2016_2017/FMyE_20_S072.pdf
- CONEVAL. (2016). *Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social*. Ciudad de Mexico.
- CONEVAL 2017 . (s.f.). Obtenido de http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2016_2017/FMyE_20_S072.pdf
- CONEVAL. (2018). *Fichas de Monitoreo y Evaluación 2017-2018*. Cdmx .
- CONEVAL, M. d. (2012). *CONEVAL*. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Manual%20de%20Organizaci%C3%B3n/Manual_de_Organizacion_General_del_CONEVAL_13-AGOST-2012.pdf.
- CONEVAL2014. (s.f.). *¿CÓMO SE LOGRÓ CONSTRUIR LA MEDICIÓN DE POBREZA DEL CONEVAL? MEXICO*.
- Lopez, G. S. (2015). http://oreon.dgbiblio.unam.mx/F/1NPRL9I11CTA1K8YIVHA5GXPITV9B8R8A6DH8VHEJPF9XEGAX5-10492?func=find-b&request=programas+sociales&find_code=WRD&adjacent=N&local_base=TES01&x=0&y=0&filter_code_2=WYR&filter_request_2=&filter_code_3=WYR&filter_request_3=.
- CuentaP2017. (2017). *hacienda.gob.mx*. Obtenido de <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2017/tomo/III/Print.R20.03.AEPE.pdf>
- 19, R. d. (Feb. 2001.). *Reforma y Democracia*. No. 19.
- acelac. (2003). *acelac* . Obtenido de <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia>
- Acuña, C. H. (2002). *EVOLUCION DE LA POLITICA SOCIAL ARGENTINA EN LA CAMBIOS EN SU LOGICA, INTENCIONALIDAD Y EN EL PROCESO*. buenos aires.
- ADELANTADO.J. (2000). *Cambios en el estado de bienestar. politicas sociales y desigualdades en españa*. Barcelona: Icaria .UAB.
- AGUILAR, L. F. (2008). "Marco para el análisis de las políticas públicas", en *Administración y Ciudadanía*, .
- Ayala Espino. (2004). *Eleccion publica e instituciones. una revision de las teorias modernas del estado*. Mexico: Facultad de economia/Miguel Angel Porrua.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESAROLLO. (1999). *DESAROLLO SOCIAL. (SDS/SOC)* , 1.
- Banco Mundial*. (2019). Obtenido de <https://www.bancomundial.org/es/country/uruguay/overview>
- Brum, M. I. (2006). *La evaluacion de Politicas y Programas Publicos* . Porrua .
- Bustelo, E. (1999). *La Política Social Esquiva. Conferencia Internacional sobre Pobreza y Exclusión*. San José, Costa Rica: UNESCO/U.UTRECHT. .
- DEF, D. (s.f.). Obtenido de *Puede decirse que un programa social es una iniciativa destinada a mejorar las condiciones de vida de una población*.
- Departamento Nacional de Planeacion. (2012). *Avances y Retos de La Politica Social en Colombia*. Bogota,: Gobierno Colombia.

- DOF. (2000). *PROGRAMA de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*. Recuperado el 17 de 9 de 2017, de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4886172&fecha=28/05/1996
- DOF. (2014). *www.dof.gob.mx*. Recuperado el 2018, de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014
- DOF Diario Oficial de la Federación . (2007). Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas de la Administración Pública Federal. Mexico .
- dof.gob.mx. (2014). <http://dof.gob.mx>. Recuperado el 2018, de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5359088&fecha=05/09/2014
- Faletto, E. (2009). Política social, desarrollo y democracia en América Latina: las funciones del Estado. Bogota : CLACSO . Obtenido de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/coediciones/20141009045814/2.4.pdf>
- Farfan, G. (2007). El nuevo institucionalismo historico y las politicas sociales. Distrito Federal, Mexico: Universidad Autonoma Metropolitana.
file:///C:/Users/TOSHIBA/Desktop/BLACK%20MAMBA%20HIR/IMAGENES/Downloads/TESIS%20DE%20OPORTUNIDADES.pdf. (s.f.).
- Franco, C. E. (2005). *Gestión social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales, de*. (México,): (CEPAL y Siglo XXI, 316 p.).
- Freeman y Lipsey, R. (1999). *Evaluación. Un enfoque sistémico para programas sociales*. Mexico: Trillas .
- García, M. P. (2013). Apuntes sobre pobreza, cultura y políticas sociales, en el Uruguay actual. La etnologización de los pobres. Departamento de Trabajo Social de la Facultad de UDELAR .
- Gob2018. (2018). Obtenido de Gobierno de Mexico: https://evaluacion.becasbenitojuarez.gob.mx/es/wersd53465sdg1/docs/2018/Informe_Modulo_PROSPERA_en_ENSANUT_2017_2018.pdf
<https://www.coneval.org.mx/quienessomos/Paginas/Evaluacion%20al%20CONEVAL/comoseevalualconeval.aspx>. (2008). *ANÁLISIS DE LOS LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS FEDERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL*, . Mexico: CONEVAL.
- INAP2009. (s.f.). La Modernización de la Administración Pública en Mexico XLIV No.3. *Revista de Administración Pública*, 13-14.
- Judisman. (1996). *La Política Social en Estados Unidos* .
- Marshall, T. H. (1998). *Ciudadanía y Clase Social* . Alianza .
- Mexico, G. d. (2014). *Gobierno de Mexico*. Obtenido de https://evaluacion.becasbenitojuarez.gob.mx/es/acerca_de/p_que_es_eval.php
- Midaglia, C. (2009). “Las políticas sociales del gobierno de izquierda en Uruguay. Una aproximación a sus características y resultados”,. Uruguay: Consenso Progresista. Montevideo.
- MIR . (2017). *CONEVAL*. Obtenido de <http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/MosaicoSips.aspx>
- Monnier, D. y. (1992). Traducción Libre .
- MTREED2013. (s.f.). *Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013*.
- Nicolas, A. (2012). *Planeación de Programas y Proyectos Sociales de la Fundación*. Buenos Aires : CIPPEC.

- OPERACION REGLAS. (s.f.). Obtenido de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/177672/Reglas_de_Operaci_n_2017.pdf
- Orlando, S. (2006). *Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*. Recuperado el 16 de 11 de 2017, de http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-92672006000300021
- Patricia, R. (2002). *Evolucion de la Politica Social en la decada de los Noventa: cambios en la logica, la intencionalidad y el proceso de hacer la politica social*. Bogota,: Fundacion Corona.
- Pego, R. A. (2012). <https://archivos.juridicas.unam.mx>. Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3142/4.pdf>
- Programas_Sociales), (. (2012). (http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Matrices_de_Indicadores_para_Resultados_de_los_Programas_Sociales). Obtenido de (http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Matrices_de_Indicadores_para_Resultados_de_los_Programas_Sociales)
- PROSPERA . (2007). *A Diez años de Intervencion Evaluacion Externa del Programa Oportunidades en zonas rurales 1997-2007* . Mexico: https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/wersd53465sdg1/docs/2008/2008_consumo_inversion.pdf.
- PROSPERA. (2017). *MIR* . Mexico: Evaluacion Prospera Gob.
- Przeworski. (2000). La reforma del estado:"responsabilidad politica e intervencion economica". Mexico: lecturas del trimestre economico no. 90.
- Repositorio, C. (2001). *Rolando Franco*. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1674/4/S3092F825S_es.pdf
- Rioja Universidad Colombia. (s.f.). Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4897908.pdf>
- Risk, K. &. (2004). *Diez pasos para un sistema de seguimiento y evaluacion basado en resultados* .
- Rivera Silva, M. (1982, p.183.). *El Procedimiento Penal*. Mexico: Porrúa, Duodécima edición.
- Robles, R. (2012). *Mexico social Org* . Obtenido de <http://www.mexicosocial.org/index.php/secciones/especial/item/371-pobreza-y-politica-social>
- Romero, R. M. (2013). Educacion Estado y Sociedad. *Politica Social*, 3.
- Rubalcaba, C. (2012).
- Secretaria de Desarrollo Social . (s.f.). *gob.mx*. Recuperado el 25 de 11 de 2017, de <https://www.gob.mx/prospera/documentos/que-es-prospera>
- Secretaria de Desarrollo Social. (2001). *Programa Nacional Desarrollo Social 2001-2006*. Mexico: gob.mx.
- Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica. (2013). Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del Conocimiento. 3-42.
- Secretaria de Gobernacion. (2008). *Doctrina y Lineamientos para la Redaccion de Textos Juridicos y su Divulgacion*. Recuperado el 28 de 9 de 2017, de http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/Libros2008/Doctrinas/Doctrinas_0ksb.pdf
- SEDESOL. (2008). *Informe de PDHO*. Mexico.

- SEDESOL. (2012). Obtenido de http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Programas_Sectoriales
- SEGOB. (2017). *CATALOGO DE PROGRAMAS FEDERALES PARA MUNICIPIOS 2017*. Ciudad de Mexico : Secretaria DeGobernacion .
- SENADO DE COLOMBIA. (06 de 2012). *Senado.gov.co*. Recuperado el 13 de 9 de 2017, de <http://www.senado.gov.co/historia/item/14109-programa-familias-en-accion-sera-politica-de-estado>
- Senado de República LXI Legislatura. (2012). Los programas sociales en México. En V. L. Baldomero. Impreso en México .
- Székely, M. (2013). Evaluación externa de los resultados del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social .
[<http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/>], Mexico.
- Valdomero, V. L. (s.f.). *Programas Sociales En Mexico como Sustento de la Economia Social y Solidaria* . Mexico : Senado de la Republica.
- Velázquez Luna, B. (2012). Los programas sociales en México como sustento de la economía social y solidaria. En M. S. Legislatura.
- Vega Cano, R. y. (2006). *"Importancia de la evaluación de programas sociales"*.
- Vega Cano, R. y. (2012). *"Importancia de la evaluación de programas sociales" una revision documental de algunas perspectivas.*
- Viviane Forrester. (2000.). *Una extraña dictadura*, . Buenos Aires,: Fondo de Cultura Económica.
- Wanderley G. Dos Santos. (1979). *ciudadania e justicia*. Rio de Janeiro: Campus.

TABLA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 Fuente: Elaboración Propia Datos Archivo Histórico De la Nación.....	26
Ilustración 2 Diferencias Programa y Proyecto Fuente: CIPPEC	40
Ilustración 3 Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social Fuente: Inventario CONEVAL.....	42
Ilustración 4 Proceso Integración Inventario Federal.....	43
Ilustración 5 Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2004-2016.....	44
Ilustración 6 Presupuesto ejercido programas 2009-2015.....	45
Ilustración 7 Instancias Relacionadas con la evaluación de Programas Sociales (Brum, 2006).....	53
Ilustración 8 Integración de consejo CONEVAL Fuente: Elaboración Propia.....	56
Ilustración 9 Ficha de Monitoreo y Evaluación 2013.2014	71
Ilustración 10 Foda	72
Ilustración 11 El Enfoque de Ciclo de Vida de la GBR (Gestión Basada en Resultados) ...	74
Ilustración 12 Proceso, Procedimiento	75
Ilustración 13 Numero de Personas en Situación 2008-2016.....	89
Ilustración 14 Evaluación de Carencias Sociales 2018	91
Ilustración 15 Poblacion Objetivo 2011-2012.....	93
Ilustración 16 Población objetivo 2011-2012.....	93
Ilustración 17	93
Ilustración 18 Porcentaje de Terminación de Educación	94
Ilustración 19 Análisis Sectorial Oportunidades	95
Ilustración 21 Tasa becarias 2012-2015	96
Ilustración 20 Tasa de Becarias 2012-2016.....	96
Ilustración 22 Características Individuales de los hogares programa oportunidades.....	101
Ilustración 23 Consumo Anual Promedio Per Cápita 2007 Fuente: Brum 2016	103
Ilustración 25 Instituciones y Organismos participantes construcción de metodología medición de la pobreza Fuente: CONEVAL.....	106
Ilustración 26. Pasos para la institucionalización de la evaluación en México.....	108
Ilustración 27 Logros en Materia de rendición de cuentas Fuente: ELABORACIÓN PROPIA	109
Ilustración 28 Reglas del juego: Lineamientos para la evaluación de PFAPF Fuente: CONEVAL.....	113
Ilustración 29 Recomendaciones de ASM en la generación de evaluaciones 2012-2013..	117
Ilustración 30 Programas y Acciones de Desarrollo Social 2004-2015 Fuente: CONEVAL	144
Ilustración 31 Programas y Acciones de Desarrollo Social Población Atendida 2015 CONEVAL.....	144
Ilustración 32 Presupuesto Ejercido por los Programas 2009-2014.....	145
Ilustración 33 Presupuesto Ejercido por los Programas y Acciones 2009-2015	145
Ilustración 34 Seguimiento a aspectos susceptibles de mejora Fuente: SEDESOL.....	147
Ilustración 35 Ficha de Monitoreo 2016-2017 Fuente: CONEVAL	148
Ilustración 36 Ficha de Evaluación 2016-2017 Fuente: CONEVAL.....	149
Ilustración 37 Cambios en la Política Programática de la Política Social Fuente: CONEVAL.....	150

CUADROS ANEXOS

Figura 4. Programas y Acciones federales de desarrollo social por año, México, 2004-2015⁹



Fuente: elaboración de CONEVAL con base en el Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2004-2014.

Ilustración 29 Programas y Acciones de Desarrollo Social 2004-2015 Fuente: CONEVAL

Figura 13. Programas y acciones de desarrollo social según su población atendida, 2015

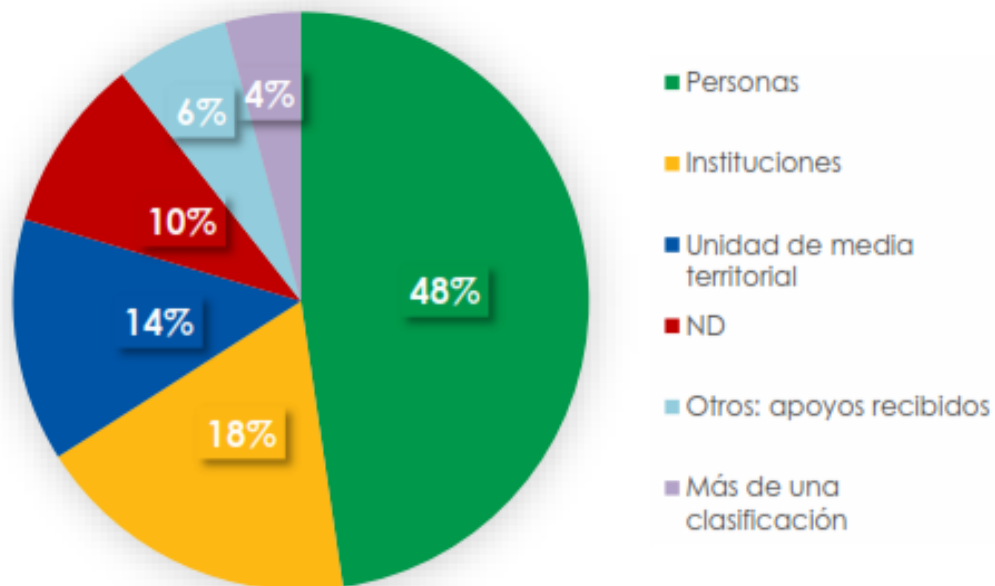
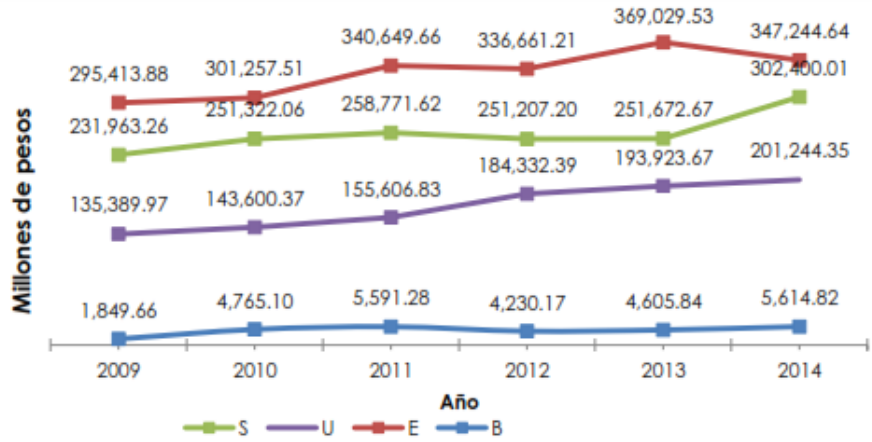


Ilustración 30 Programas y Acciones de Desarrollo Social Población Atendida 2015 CONEVAL

Figura 7. Presupuesto ejercido por los programas y acciones por modalidad presupuestal, México, 2009-2014

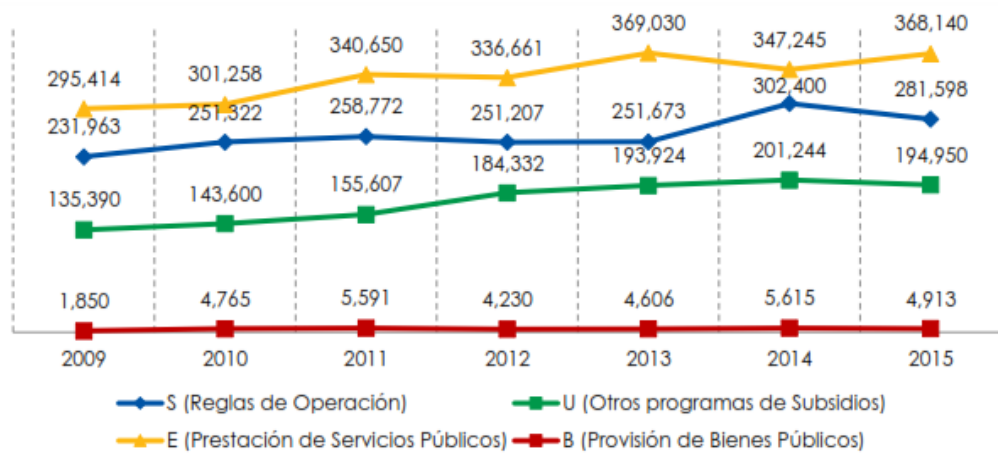
(Millones de pesos constantes de 2012)



Fuente: elaboración de CONEVAL con base en el Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2009-2014.

Ilustración 31 Presupuesto Ejercido por los Programas 2009-2014

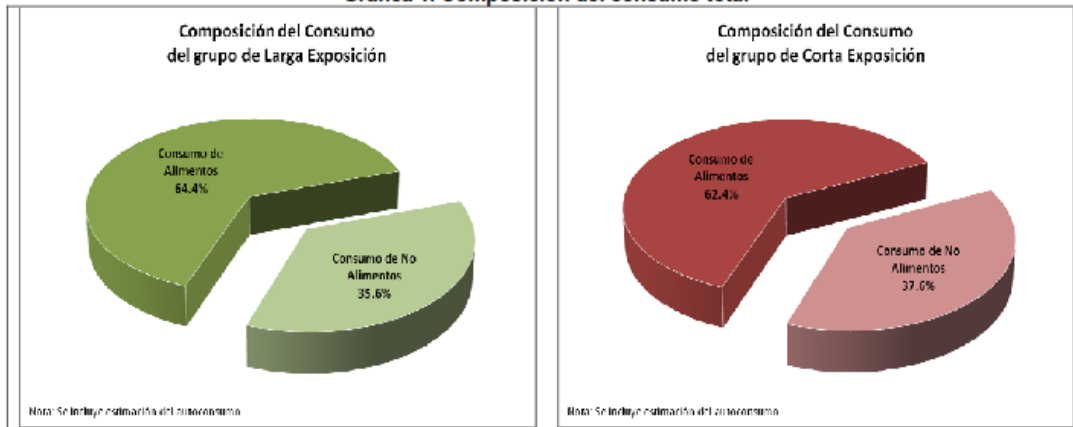
Figura 9. Presupuesto ejercido por los programas y acciones por modalidad presupuestal, 2009-2015 (millones de pesos constantes de 2012)



Fuente: elaboración del CONEVAL con base en el Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2009-2014.

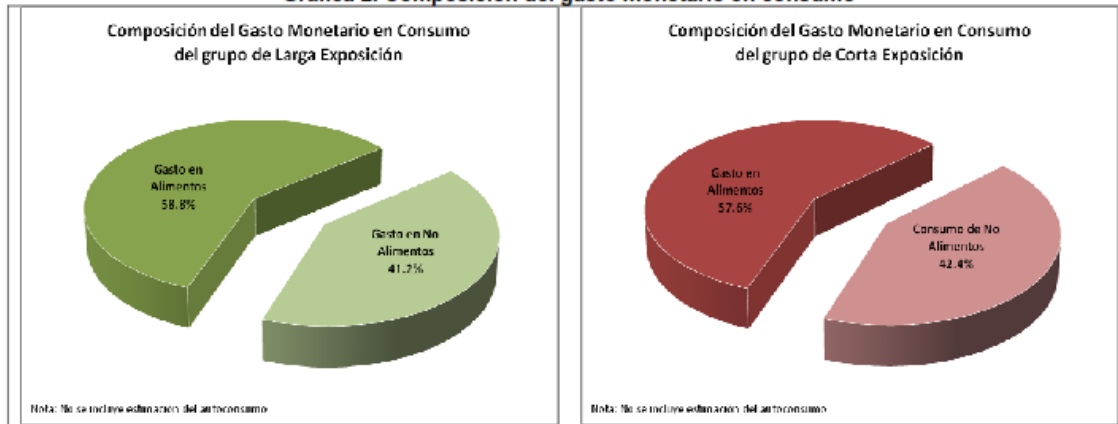
Ilustración 32 Presupuesto Ejercido por los Programas y Acciones 2009-2015

Gráfica 1. Composición del consumo total



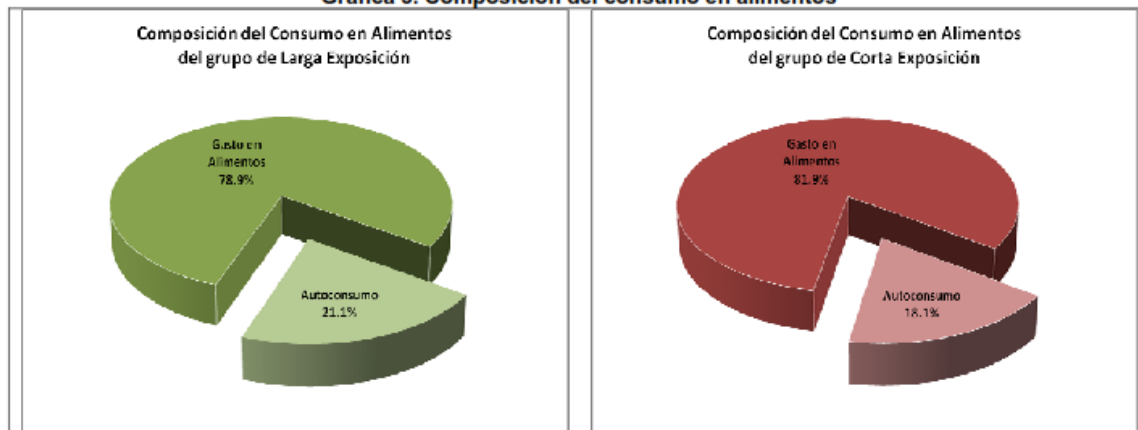
Fuente: Elaboración propia, con base en la ENCEL 2007

Gráfica 2. Composición del gasto monetario en consumo



Fuente: Elaboración propia, con base en la ENCEL 2007

Gráfica 3. Composición del consumo en alimentos



Fuente: Elaboración propia, con base en la ENCEL 2007

SEGUIMIENTO A ASPECTOS SUSCEPTIBLES DE MEJORA CLASIFICADOS COMO ESPECÍFICOS, DERIVADOS DE INFORMES Y EVALUACIONES EXTERNAS

Secretaría de Desarrollo Social

Documento de Trabajo del Programa:
S-072-PROSPERA Programa de Inclusión Social

Periodo 2016-2017

No.	Aspecto Susceptible de Mejora	Actividades	Área Responsable	Fecha de Término	Resultados Esperados	Productos y/o Evidencias
1	Efectuar una nueva ronda de seguimiento cuando haya pasado al menos un año de iniciada la implementación del Piloto de Cambio de Receptor de Becas de EMS.	Realizar el segundo seguimiento de la evaluación cualitativa del Piloto de Cambio de Receptor de Becas de EMS que profundice en la comprensión de las modificaciones en los procesos y dinámicas que el piloto pudo haber generado durante los dos años de su implementación en la permanencia escolar de los becarios, las decisiones y la convivencia al interior del hogar.	Dirección General de Información Geoestadística, Análisis y Evaluación (DGIGAE) de la CNP	31/12/2017	Contar con evidencia proveniente de la aplicación de metodologías cualitativas a dos años del inicio de la implementación del Piloto de Cambio de Receptor de Becas de EMS sobre aspectos que permitan profundizar en el entendimiento de los efectos de mediano plazo de esta intervención.	Informe final del servicio de consultoría a contratarse en 2017 denominado "Segundo seguimiento de la evaluación cualitativa del nuevo esquema de becas educativas".
2	Elaborar un estudio del costo de duplicar medios de pago (uno para la titular y otro para el becario) y sus consecuencias en los costos de transacción: tiempo, pasajes, comisiones.	Realizar un análisis sobre costos económicos asociados al nuevo esquema de entrega de becas en que incurren los participantes en el Piloto de cambio de Receptor de Beca de EMS de PROSPERA como parte del segundo seguimiento de la evaluación cualitativa de este piloto.	Dirección General de Información Geoestadística, Análisis y Evaluación (DGIGAE) de la CNP	31/12/2017	Contar con el análisis de costos operativos y económicos asociados al nuevo esquema en que incurren becarias y becarios de nivel medio superior, titulares beneficiarias y el propio Programa.	Apartado sobre análisis de costos dentro del Informe final del servicio de consultoría a contratarse en 2017 denominado "Segundo seguimiento de la evaluación cualitativa del nuevo esquema de becas educativas".
3	Gestionar que el documento de Reglas de Operación y una guía rápida con los principales trámites relativos al Programa sean accesibles en la página principal de PROSPERA.	Gestionar que el documento de Reglas de Operación sea accesible para la ciudadanía en las página de PROSPERA.	CNP	30/07/2017	Las Reglas de Operación serán accesibles para la ciudadanía.	Dirección electrónica de las Reglas de Operación.
		Gestionar que el documento de guía sea accesible para la ciudadanía en las página PROSPERA.	CNP	30/07/2017	El Programa contará con una guía para comunicar a sus beneficiarios y ciudadanía sus procedimientos y resultados.	Dirección electrónica de la guía para la ciudadanía.

Ilustración 33 Seguimiento a aspectos susceptibles de mejora Fuente: SEDESOL

Formato oficial emitido por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP) para el Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas federales de la Administración Pública Federal.

Año de elaboración: 2017

Pág. 1

Descripción
del Programa

El objetivo general de PROSPERA Programa de Inclusión Social (PROSPERA) es contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que amplíen sus capacidades en alimentación, salud y educación, y mejoren su acceso a otras dimensiones de bienestar. Los bienes y servicios que ofrece PROSPERA se dividen en los siguientes componentes: 1) alimentario (apoyos monetarios mensuales); 2) salud (acciones de promoción de la salud y apoyo monetario mensual para adultos mayores, en tanto no sean atendidos por el Programa de Pensión para Adultos Mayores); 3) educación (becas con entrega bimestral y apoyo para útiles escolares) y 4) vinculación, a través de esquemas de inclusión social, laboral, financiera y productiva. El esquema de apoyo alimentario opera con y sin corresponsabilidad. Bajo el primer esquema, las familias adquieren compromisos relacionados con la asistencia escolar y acciones de salud para consultas médicas, autocuidado y asesorías nutricionales cuyo cumplimiento les permite acceder a los apoyos educativos y de salud.

Resultados

¿Cuáles son los resultados del programa y cómo los mide?

PROSPERA cuenta con evaluaciones de impacto; en 2008, la evaluación del entonces Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, a diez años de intervención en zonas rurales encontró efectos notables en los logros educativos, la postergación de la maternidad y logros ocupacionales (en ese momento incipientes) de las personas que ingresaron en calidad de becarios cuando sus hogares se incorporaron en 1998. Asimismo, la Evaluación Específica de Desempeño 2014 mostró que la coordinación interinstitucional es un aspecto crítico que se exagera en PROSPERA, en particular los aspectos intra e inter sectoriales, los de operación en el territorio y los acuerdos entre diferentes niveles de gobierno, esto compromete el éxito de las acciones de vinculación: inclusión financiera, laboral y productiva. El Informe de Resultados General Nacional de Puntos Centinela de 2016, que da seguimiento a los procesos sustantivos de PROSPERA y evalúa la atención que reciben los beneficiarios, da razón sobre la falta de conocimiento del componente de vinculación, por lo que señala que es necesaria una mayor concientización hacia las titulares para que aprovechen en su totalidad las oportunidades que se les brindan para alcanzar su potencial real de desarrollo. En términos del monitoreo de los indicadores de resultados, en 2016, el porcentaje de terminación de la educación básica de los jóvenes atendidos por PROSPERA (77.75%) superó el valor de la meta planeada, aproximadamente en cinco puntos porcentuales. Situación similar ocurrió con el porcentaje de becarios de secundaria que transitan a la educación media superior con respecto de lo planeado, tendencia observada desde que se tiene registro del avance de este indicador. (EIM08, EDD14, ICP16, OTR15, OTR16, OTR17)

Porcentaje de terminación de educación básica de los jóvenes atendidos por el Programa.



Porcentaje de becarias y becarios de secundaria que transitan a educación media superior.



01

Cobertura

Definición de Población Objetivo:

Hogares con ingreso per cápita estimado inferior a la Línea de Bienestar Mínimo (LBM), cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes, específicamente en materia de alimentación, salud y educación.

Cobertura

Entidades atendidas	32
Municipios atendidos	2,457
Localidades	113,212
Hombres atendidos	13,012,897
Mujeres atendidas	14,880,341

Cuantificación de Poblaciones

Unidad de Medida	PA	Hogares
Valor 2016		
Población Potencial (PP)	10,675,763	
Población Objetivo (PO)	7,945,107	
Población Atendida (PA)	6,757,258	
Población Atendida/ Población Objetivo	85.05 %	

Evolución de la Cobertura



Análisis de la Cobertura

En 2016, la población objetivo (PO) de PROSPERA se conformó por 7,945,107 hogares, de los cuales, fueron atendidos 6,757,258 hogares (85% de la PO), medio millón más que en 2015. Visto desde otro ángulo, PROSPERA atendió a 28 millones 32 mil 574 personas, de las cuales 53.3% son mujeres y 46.7%, hombres. Asimismo, se reportó que, del total de personas atendidas, 2 millones 637 mil 913 (9.4%) fueron bajo el esquema de sin corresponsabilidad. Cabe señalar que, en términos reales y considerando la fusión de PROSPERA y el Programa de Apoyo Alimentario, se observa un crecimiento de la proporción del presupuesto al Programa respecto del presupuesto para el Ramo 20 de Desarrollo Social, aunque este ha disminuido desde 2014.

02

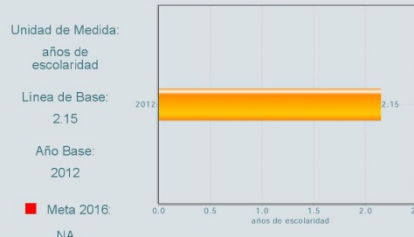
Análisis del Sector

Análisis del Sector

El Programa se encuentra alineado al indicador sectorial 1.3 del Programa Sectorial de Desarrollo Social, "Comparación de la diferencia en la escolaridad promedio entre padres e hijos de familia beneficiarias de Oportunidades (hoy PROSPERA), respecto de la misma diferencia en la población nacional". El valor de la línea base en 2012 es de 2.15 años de escolaridad y se espera una meta de 2.5 años para 2018. No se han reportado avances intermedios. La importancia de este indicador radica en destacar los resultados del programa en términos del logro educativos de las y los estudiantes beneficiarios de PROSPERA.

Indicador Sectorial

Comparación de la diferencia en la escolaridad promedio entre padres e hijos de familias beneficiarias de Oportunidades, respecto a la misma diferencia en la población nacional.



Presupuesto Ejercido *

Año	Presupuesto del Programa (MDP) (1)	Presupuesto del Ramo (MDP) (2)	% = (1)/(2)
2011	61,113.71	443,717.84	13.77 %
2012	66,092.10	468,309.40	14.11 %
2013	61,670.09	476,702.73	12.94 %
2014	63,158.81	505,783.66	12.49 %
2015	64,835.15	505,257.85	12.83 %
2016	72,212.03	485,327.52	14.88 %

Año de inicio del programa: 1997

03

* Valores a precios constantes promedio de 2012, actualizados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) MDP: Millones de Pesos. Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Clave Presupuestaria S072

Fortalezas y/o Oportunidades

1.F: Se han reforzado los apoyos para el componente educativo para facilitar el acceso a la educación superior de los beneficiarios de PROSPERA. 2.F: PROSPERA cuenta con información desagregada y sistematizada de sus beneficiarios, lo que facilita las tareas de evaluación y monitoreo. 3.F: PROSPERA ha realizado acciones de atención y cumplimiento a sus Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM); actualmente cuenta con 22 ASM concluidos, 8 vigentes y 6 vencidos, cuya atención está en proceso.

Debilidades y/o Amenazas

1.D: Falta de conocimiento por parte de los beneficiarios acerca del componente de Vinculación de PROSPERA, en particular sobre la inclusión laboral, financiera y social. 2.D: PROSPERA cuenta con un número considerable de evaluaciones enfocadas a valorar diversos aspectos de sus tipos de apoyo; sin embargo, no cuenta con una metaevaluación que valore la calidad y pertinencia de dichas evaluaciones, en particular de las realizadas al componente de vinculación. 3.A: Insuficientes esfuerzos de coordinación interinstitucional entre la Coordinación Nacional de PROSPERA (CNP), la Secretaría de Desarrollo Social y otras dependencias del gobierno federal, así como de diferentes órdenes de gobierno para la realización de actividades de vinculación, de manera particular las acciones de inclusión productiva.

01

Recomendaciones

1.Elaborar una metaevaluación a PROSPERA con la finalidad de retroalimentar los ejercicios de evaluación que se realicen en el futuro, teniendo en cuenta la fusión del Programa con el Programa de Apoyo Alimentario y la incorporación del componente de vinculación. 2.Elaborar una estrategia para profundizar la difusión a los beneficiarios de PROSPERA sobre el componente de Vinculación, en la cual se den a conocer los productos, servicios y convocatorias y beneficios de las diferentes modalidades de inclusión social, laboral, financiera y productiva. 3.Ampliar los esfuerzos de vinculación productiva mediante la celebración de convenios entre la CNP y diferentes dependencias del Gobierno Federal que ofrecen programas de desarrollo rural y productivo. Asimismo, a partir de los estudios y evaluaciones al componente de Vinculación, es necesaria la revisión de los mecanismos de operación de los programas y pilotos de inclusión productiva que ha llevado a cabo la CNP, con el fin de establecer mejores directrices en su implementación.

02

Acciones que el programa realiza para mejorar derivado de las evaluaciones

Avances en las acciones de mejora comprometidas en años anteriores	Aspectos comprometidos en 2017
<p>1.Elaboración de un documento en el que se definan los posibles mecanismos de coordinación, complementariedad y sinergias entre PROSPERA y los programas alimentarios de la Sedesol para mejorar la política alimentaria a cargo de esta Secretaría (80%). 2.Realización de un análisis de la información generada por PROSPERA a fin de contar con un mejor conocimiento de la población atendida (40%). 3.Elaboración de una propuesta de estrategia que permita establecer las bases para la creación de una red de jóvenes beneficiarios de PROSPERA como agentes de cambio (70%). 4.Profundizar en el análisis del logro académico de los becarios en las pruebas estandarizadas (90%).</p>	<p>1.Efectuar una nueva ronda de seguimiento del Piloto de Cambio de Receptor de Becas de EMS. 2.Elaborar un estudio del costo de duplicar medios de pago (uno para la titular y otro para el becario) y sus consecuencias en los costos de transacción. 3.Gestionar que el documento de ROP y una guía rápida con los principales trámites relativos al Programa sean accesibles en la página principal de PROSPERA. 4.Actualizar el Plan Estratégico del programa, donde se incluya su estrategia de cobertura para el mediano y largo plazo. 5.Actualizar la nota de poblaciones potencial y objetivo de PROSPERA. 6.Elaborar una Propuesta de Atención de PROSPERA. 7.Fortalecer la lógica vertical y horizontal de la MIR considerando el nuevo componente de vinculación. 8.Realizar una evaluación de procesos de PROSPERA considerando las recomendaciones de la Evaluación en materia de Diseño 2016.</p>

03

Avances del programa en el ejercicio fiscal actual (2017)

1.La CNP se encuentra en proceso de contratación para llevar a cabo una Evaluación de Procesos del Programa de Inclusión Productiva Rural, elemento importante del componente de inclusión productiva de PROSPERA. 2.A finales de junio, la CNP realizó la presentación de su Agenda de Evaluación 2017-2018, entre las acciones destacan: 1) el seguimiento de la evaluación externa de la Estrategia Integral de Atención a la Nutrición (EsiAN); 2) seguimiento al Piloto de Cambio de Receptor de Becas de Educación Media Superior; 3) el levantamiento de la Encuesta de Evaluación de Hogares Rurales (ENCER) y así comenzar los procesos de evaluación del programa a veinte años de su puesta en marcha, y 4) la evaluación de las nuevas intervenciones del programa. 3.En 2017 se presentaron cambios importantes en las ROP en donde se crean los Apoyos de Educación Superior para beneficiar a los jóvenes de familias beneficiarias, estudiantes de Educación Superior, los cuales otorgan una beca educativa (durante un año) y un apoyo para transporte (durante diez meses) a las y los jóvenes beneficiarios, que ingresan al primer grado de licenciatura o Técnico Superior Universitario, en Instituciones de Educación Superior, en colaboración con la Coordinación Nacional de Becas de Educación Superior.

Datos de Contacto



Datos de Unidad Administrativa
(Responsable del programa o acción)
Nombre: Paula Angélica Hernández Olmos
Teléfono: 5482 0750
Email: paula.hernandez@prospera.gob.mx



Datos de Unidad de Evaluación
(Responsable de la elaboración de la Ficha)
Nombre: Oliver Arroyo Ramón
Teléfono: 53285000
Email: oliver.arroyo@sedesol.gob.mx



Datos de Contacto CONEVAL
(Coordinación de las Fichas de Monitoreo y Evaluación)
Thania de la Garza Navarrete tgarza@coneval.org.mx 54817245
Liv Lafontaine Navarro llafontaine@coneval.org.mx 54817239
Jesús Pacheco Vera jpacheco@coneval.org.mx 54817311

ND - No Disponible

NA - No Aplica

Clave Presupuestaria S072

Cuadro 2. Cambios en la política programática de desarrollo social, 2010-2014

Tipo de Mejora	2010 ¹		2011 ²		2012 ⁴		2013 ⁵		2014 ⁶	
	Programas	Participación relativa	Programas ³	Participación relativa	Programas	Participación relativa	Programas	Participación relativa	Programas	Participación relativa
Corregir actividades o procesos del programa	19	17%	35	47%	39	38%	39	41%	17	27%
Modificar apoyos del programa	22	20%	10	14%	7	12%	3	3%	4	6.3%
Reorientar sustancialmente el programa	71	63%	26	35%	48	47%	47	50%	41	65.1%
Adicionar o reubicar el programa	-	-	3	4%	8	8%	5	5%	1	1.6%
Suspender el programa	1	1%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Total	113	100%	74	100%	102	100%	94	100%	63	100

¹ Con información de los Diagnósticos de las Matrices de Indicadores para Resultados 2008 y 2010.

² Con información del Sistema de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora. Para el cálculo se consideraron los aspectos susceptibles de mejora que se atendieron al 100% a marzo de 2012.

³ En el cálculo se incluyen dos programas que concluyeron los compromisos, aunque ya no operaron en 2011.

⁴ Con información del Sistema de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora. Para el cálculo se consideraron los aspectos susceptibles de mejora que se atendieron al 100% reportados en septiembre de 2012 y marzo de 2013.

⁵ Con información del Sistema de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora. Para el cálculo se consideraron los aspectos susceptibles de mejora que se atendieron al 100% reportados a marzo de 2014, correspondientes al ciclo 2013-2014.

⁶ Con información del Sistema de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora. Para el cálculo se consideraron los aspectos susceptibles de mejora que se atendieron al 100% reportados a marzo de 2015, correspondientes al ciclo 2014-2015.

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Ilustración 36 Cambios en la Política Programática de la Política Social Fuente: CONEVAL