



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES EN MATERIA DE
DISEÑO. EL CASO DEL PROGRAMA DE APOYO A PERSONAS
CON DISCAPACIDAD EN OAXACA.

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA EN CIENCIAS
POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN CIENCIA POLÍTICA)

PRESENTA

IVONNE ANAYELY MORALES GUERRERO

ASESOR: DR. RICARDO CORRAL LUNA

CIUDAD UNIVERSITARIA, 2015



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.

CONTENIDO

Introducción.	iii
Capítulo 1	2
Importancia de la evaluación en un contexto democrático.	2
1.1 Del surgimiento del Estado y el gobierno.	2
1.2 La relación de corresponsabilidad gobierno-sociedad.	7
1.3 Importancia de la evaluación en la relación gobierno-sociedad.	10
1.4 La administración pública y sus enfoques.	15
1.4.1 Administración pública tradicional.	16
1.4.2 Gestión pública tradicional.	19
1.4.3 Nueva gestión pública.	22
Capítulo 2	30
La creación de un sistema de evaluación en México.	30
2.1 Hacia una gestión basada en los resultados en México.	31
2.1.1 Periodo: 1970-Principios de 1990.	32
2.1.2 Periodo: 1997-2003.	36
2.1.3 Año 2004.	39
2.1.3.1 El CONEVAL y la institucionalización de la evaluación.	41
2.1.3.1.1 Objetivos	42
2.1.3.1.2 De su integración y visión de evaluación.	43
2.1.3.1.3 De su orientación metodológica.	46
2.1.3.1.4 Principales tipos de evaluación	47
2.1.4 De la evaluación en materia de diseño y la GpR.	49
Capítulo 3	55
La Metodología de Marco Lógico.	55
3.1 Definición.	55
3.2 Origen de la Metodología de Marco Lógico.	57
3.3 Elementos analíticos de la Metodología de Marco Lógico.	59
3.4 Elementos de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).	60
3.4.1 Lógica vertical de la MIR	62

3.4.2 Lógica horizontal de la MIR	63
Capítulo 4	65
Estudio de caso: Evaluación de diseño del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad en el estado de Oaxaca.	65
4.1 Origen del PBAPCD.	65
4.2 Problemática de discapacidad en Oaxaca.	67
4.3 Análisis de la justificación y de la creación del diseño del PBAPCD.	71
4.4 Análisis de la contribución del programa a los objetivos nacionales y sectoriales.	79
4.5 Análisis de la población potencial y objetivo.	84
4.6 Evaluación y análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados.	89
4.6.1 De la lógica vertical de la Matriz de Indicadores para Resultados.	89
4.6.2 De la lógica horizontal de la Matriz de Indicadores para Resultados.	95
4.7 Valoración final de la MIR.	100
Conclusiones	101
Glosario de términos	110
Fuentes	112
Anexos	120

INTRODUCCIÓN

En México, el mal diseño de programas y proyectos emanados de las políticas públicas, ha conllevado al desperdicio de recursos públicos, puesto que su implementación no ha permitido generar resultados positivos o de impacto en la problemática o necesidad que les dio origen y, por tanto, esta situación ha provocado la desconfianza generalizada de la sociedad hacia el gobierno.

Actualmente, la forma más palpable en que un gobierno muestra su actuar ante la sociedad, es a través de los bienes y servicios públicos que ofrece a la población; sin embargo, no basta con esto, sino que es necesario que el gobierno implemente programas que respondan efectivamente a sus necesidades.

Ahora bien, respecto a las necesidades, en el escrito “Teoría de la Motivación Humana”, Abraham Maslow propone una jerarquía de necesidades y factores que motivan a las personas. Se trata de cinco categorías de necesidades construidas en un orden jerárquico ascendente de acuerdo con su importancia para la supervivencia y la capacidad de motivación.¹ De acuerdo con esta teoría, “a medida que el hombre satisface sus necesidades surgen otras que cambian o modifican el comportamiento del mismo; considerando que sólo cuando una necesidad está razonablemente satisfecha, se dispara una nueva necesidad.”²

La caracterización de la jerarquía de necesidades propuesta por Maslow es la siguiente, iniciando del más bajo al más alto nivel:

Necesidades fisiológicas: son las necesidades básicas y de supervivencia del hombre, por ejemplo, respirar, comer, beber, dormir, refugio, etc.

Necesidades de seguridad: son aquellas necesidades orientadas a la seguridad personal, el orden, la estabilidad y la protección, por ejemplo, seguridad física, empleo, ingresos y recursos, salud, etc.

Necesidades de amor, afecto y pertenencia: este tipo de necesidades de orientan a superar los sentimientos de soledad y alienación; por ejemplo, el deseo de casarse, tener una familia o asistir a un club social.

¹ Vid. José Rafael Quintero Angarita, *Teoría de las necesidades de Maslow*, [en línea], Dirección URL: <http://doctorado.josequintero.net>, [Consulta: 06 de noviembre de 2014]

² José Rafael Quintero Angarita, *Op. Cit.*, p. 1

Necesidades de estima: son aquellas orientadas hacia la autoestima, el reconocimiento personal, el logro particular y el respeto hacia los demás.

Necesidades de auto-realización: son las que se hallan en la cima de la jerarquía y se refieren al cumplimiento del potencial personal a través de una actividad específica, es decir, la satisfacción de la necesidad de una persona para ser y hacer lo que nació para hacer. :³

Con base en lo anterior, podríamos decir que los bienes y servicios que el gobierno ofrece a la población mediante los programas y proyectos emanados de las políticas públicas, se encuentran encaminados a la satisfacción de sus necesidades fisiológicas y de seguridad, ya que la satisfacción de las necesidades de amor, afecto y pertenencia, de estima y de auto-realización son una cuestión más bien de tipo individual.

Resulta, entonces, que es importante asegurar que la implementación de los programas y proyectos de políticas públicas en efecto respondan a las necesidades de la población, ya que si la sociedad es quien, mediante sus impuestos, solventa dichos programas, el gobierno, en consecuencia, debe asegurarse de que esos fondos se asignen con base en las demandas de la sociedad y prioritariamente a aquellos que generen resultados que contribuyan a mejorar sus condiciones, ya que el fin último de toda política pública debe ser el bienestar de la población.

Podemos decir, en ese sentido, que el derecho de los ciudadanos de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, hoy presentes en los regímenes democráticos, son condiciones necesarias para saber en qué y para qué se destina el presupuesto público, aunque no suficientes, pues es necesario, además, contar con una herramienta que nos permita hacer inteligible la información que se nos proporciona y ese instrumento es la evaluación.

La evaluación nos permite medir la eficiencia, eficacia y efectividad de quienes gastan los recursos públicos y, al mismo tiempo, otorga elementos a la sociedad

³ Quintero Angarita, *Op. Cit.*, realiza esta síntesis con base en Simons, Irwin y Drinnien 1987; Boeree 2006; Feist y Feist 2006, pp. 1-6

para que ésta conozca la manera en que son utilizados y si, efectivamente, se han asignado en correspondencia con las necesidades o el mandato público.

Ahora bien, tradicionalmente, la evaluación de los programas se ha hecho sobre su operación y resultados, lo cual ha sido insuficiente para establecer en qué medida éstos han cumplido con sus metas y la correspondencia entre lo que se ha gastado y sus objetivos. Esta situación ha desembocado en la tendencia, cada vez más fuerte, hacia la evaluación de programas desde su diseño, ya que la evaluación de cómo opera un programa y sus metas sólo tienen sentido si son correctamente diseñados.

Así pues, la evaluación en materia de diseño busca ser una etapa anterior a la implementación de un programa, precisamente, para evitar un mal uso de los recursos públicos, no obstante, esto no siempre es así, por tanto, esta tesis parte de la idea de que la implementación de un programa está o debe estar sujeta a la evaluación de diseño como primer paso para garantizar que el programa, en efecto, estará en posibilidad de generar los resultados deseados.

La evaluación de diseño de los programas, no de su ejecución ni de sus resultados, sino antes de su implementación, nos permite verificar, en principio, si existe o no una correspondencia entre lo que la sociedad demanda y lo que el gobierno implementa y, en segunda instancia, si al interior del programa existe o no vinculación y congruencia entre sus componentes, ya que, de lo contrario, se implementarán programas que difícilmente generaran los resultados esperados y, por tanto, existirá un ejercicio de recursos públicos que no conlleva a resolver el problema o necesidad para el cual fue concebido, lo cual, a su vez, irá en detrimento de la legitimidad del gobierno.

Siguiendo la lógica anterior y para los fines de esta investigación que trata el tema de la evaluación y, en particular, la evaluación de diseño y su importancia en un contexto democrático, se tomó como caso de estudio el Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad residentes en el estado de Oaxaca, instaurado en 2011 como parte de una estrategia implementada por el gobierno de

dicho Estado, la “Estrategia Bienestar”, partiendo de la hipótesis de que este Programa no fue diseñado de manera adecuada para orientar la gestión al logro de sus objetivos.

La evaluación de diseño del Programa se realiza mediante el análisis de la información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Social y Humano del Estado de Oaxaca (SEDESOH), instancia normativa responsable del Programa; por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de dicho Estado, instancia ejecutora; así como aquella obtenida de la investigación propia.

El Capítulo 1 resalta la importancia de la evaluación en un contexto democrático y establece un marco de referencia respecto a la importancia de esta herramienta dentro de la relación de corresponsabilidad establecida a través del contrato social entre el Estado y la sociedad.

El Capítulo 2 permite hacer un recuento de la historia de la evaluación en México y su camino hacia el establecimiento de una Gestión para Resultados, partiendo de la premisa de que la evaluación ha evolucionado como resultado del modelo de gestión en la administración pública y este último, a su vez, como resultado de los cambios en el sistema democrático.

En el Capítulo 3 se expone el origen y los elementos de la Metodología de Marco Lógico que es la vigente y oficial en México para la evaluación de los programas sociales en materia de diseño.

En el Capítulo 4, con base en los Términos de Referencia para la Evaluación en Materia de Diseño emitidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y basados en la Metodología de Marco Lógico, se realiza una evaluación de diseño del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad en Oaxaca, con el objetivo de demostrar que este programa no cumple razonablemente con los criterios establecidos y que es un programa implementado sin pensar realmente en su diseño, lo que lo ha imposibilitado para generar resultados.

**LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES EN MATERIA DE
DISEÑO. EL CASO DEL PROGRAMA DE APOYO A PERSONAS
CON DISCAPACIDAD EN OAXACA.**

Capítulo 1

Importancia de la evaluación en un contexto democrático.

El presente capítulo tiene por objeto establecer un marco de referencia respecto a la importancia de la evaluación dentro de la relación de corresponsabilidad establecida a través del contrato social entre el Estado y la sociedad, y en específico, en relación a los bienes y servicios públicos que la autoridad encargada de ejercer las funciones de aquél, es decir, el gobierno ofrece a la población mediante programas y proyectos derivados de las políticas públicas, mismas que, a su vez, son solventadas con los impuestos que los ciudadanos pagan, por lo cual, es menester asegurar que el gobierno emplee dichos recursos con eficiencia y eficacia, y para atender realmente las necesidades y demandas de la población.

1.1 Del surgimiento del Estado y el gobierno.

La visión del Estado contractual, de acuerdo con José Ayala Espino:

“...se refiere a la concepción del Estado como un contrato social que se entabla entre gobernados y gobernantes; los gobernados admiten la coerción, la disminución de la libertad, el pago de impuestos y, en general, los costos atribuibles a las acciones del gobierno, a cambio de los beneficios derivados de un orden constitucional legal que les permita llevar a cabo sus actividades económicas, apropiarse del fruto de su trabajo con certeza, y contar con la provisión de bienes públicos.”⁴

En efecto, de acuerdo con Jean Jacques Rousseau, mediante el contrato social, “los individuos, al transitar del orden natural al orden social, pierden su libertad natural y derecho indefinido a todo, pero adquieren la libertad civil y el derecho de propiedad sobre los bienes de uso, a los que pudo acceder como producto directo de su trabajo.”⁵

Asimismo y de acuerdo con este autor, en el pacto social “cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la dirección suprema de la

⁴ José Ayala Espino, *Economía pública, una guía para entender al Estado*, México, UNAM/Facultad de Economía, 1997, p. 28

⁵ Jean Jacques Rousseau, *El contrato social*, Argentina, Gradifco, 2007, p. 9

voluntad general, y recibimos además a cada miembro como parte indivisible del todo.”⁶

Resulta así que en el ejercicio de la voluntad general, entendida, de acuerdo con Rousseau, no como el bien particular de cada individuo, sino como el bien y el interés común; “reside la soberanía plena del cuerpo social y su privilegio fundamental es la capacidad de legislar.”⁷

Siguiendo a Rousseau, podemos decir, entonces, que mediante el pacto social se da vida al Estado, pero que es sólo a través de las leyes que se le da movimiento y voluntad.

Las leyes, en consecuencia, son las condiciones de la asociación civil, es decir, son actos de la voluntad general, por ello, deben ser generales y portavoz de la voluntad del pueblo, ya que “al no estar formado [*el Estado*] más que por los particulares que lo componen, no tiene ni puede tener interés contrario al suyo”⁸ [*y, por tanto,*] toda función relativa a un objeto individual no pertenece en modo alguno al poder legislativo.”⁹

Ahora bien, “el Estado, como forma de organización del poder, se instituye para lograr cuatro objetivos sociales fundamentales: orden, justicia, equidad y libertad, ingredientes indispensables en la conformación de un ambiente propicio para las actividades individuales y colectivas.”¹⁰

El gobierno, entonces, surge como un “cuerpo intermediario entre los súbditos y el soberano para su correspondencia mutua, encargado de la ejecución de las leyes y el mantenimiento de la libertad tanto civil como política”¹¹, por lo tanto, será el órgano encargado de dirigir, controlar y administrar las instituciones del Estado, y, por tanto, de ejercer las funciones del Estado.

⁶ *Ibíd.*, p. 24

⁷ *Ibíd.*, p. 9

⁸ *Ibíd.*, p. 26

⁹ *Ibíd.*, p. 47

¹⁰ Jorge A. Chávez Presa, *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 41

¹¹ Jean Jacques Rousseau, *Op. Cit.*, p. 68

En efecto, el gobierno es la autoridad encargada de la conducción política y administrativa del Estado, no obstante, “el pueblo es siempre el sujeto de la soberanía [...], por tanto, los gobernantes son ejecutores, administradores, mandatarios o empleados servidores del pueblo soberano.”¹²

Ahora bien, existen distintas formas de gobierno y cada Estado es libre de elegir la propia, no obstante, de acuerdo con Jean Dabin, “esas formas son innumerables, [...] [*debido*] a la variedad de formas existentes o posibles [...] Y la dificultad se agrava aún más por el hecho de la incertidumbre de los vocablos y de los puntos de vista...”¹³ Por lo anterior, es necesario, antes de realizar una clasificación, establecer principios determinantes que nos permitan llevar a cabo dicha tarea.

Jean Dabin sustenta su clasificación en los siguientes principios:

- a) el número de gobernantes y,
- b) el carácter directo (o indirecto) del gobierno.

A continuación esbozaré, brevemente, cuáles son las formas de gobierno a las que hace referencia el autor.

De acuerdo con la teoría clásica y, en específico, la terminología empleada por Aristóteles, que toma como base el número de gobernantes, podemos distinguir tres formas:

- a) la monarquía, que hace referencia al gobierno de uno solo.
- b) la aristocracia, entendida como el gobierno de varios, pero no de muchos y,
- c) la democracia, que es la forma de gobierno de la multitud.

El criterio del número lo que nos permite es saber:

“...si en realidad y en qué medida el gran número será llamado a participar en el gobierno del Estado (problema de la libertad política), [...] [*por ello,*] al hablar de monarquía, de aristocracia y de democracia, se considera aquí, no tipos de organización social, sino únicamente formas de

¹² *Ibíd.*, p. 10

¹³ Jean Dabin, *Doctrina General del Estado*, Trad. Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 188-189.

organización política y, de manera más precisa, de organización del poder político.”¹⁴

Partiendo de la idea anterior, resulta indispensable establecer ahora si quienes gobernarán lo harán por sí mismos (gobierno directo), o bien, gobernarán por intermediarios (gobierno indirecto). Esta distinción es vital, pues:

“El gobierno indirecto aporta [...] un principio nuevo, que altera gravemente el juego efectivo y hasta la fisonomía del gobierno, pues cuando el monarca, la minoría dirigente o el pueblo (más o menos ampliamente comprendido) gobierna por intermediarios [...], el soberano ya no conserva intacta la plenitud del poder. Una parte de éste pasa a manos de los delegados o de los representantes, cuya voluntad personal no puede dejar de traducirse, más o menos, según las circunstancias, en los actos de administración, de legislación y de jurisdicción que ejecuten en nombre de su mandante.”¹⁵

Una vez señalado lo anterior y tomando en cuenta los dos principios de división, aunque dando primacía al del número de gobernantes, Jean Dabin llega a la siguiente “agrupación sumaria”:

a) Monarquía: En esta forma de gobierno, “la plenitud y exclusividad de los poderes pertenecen a uno solo [...] Sin embargo, el tipo puro de la monarquía, que fue realizado en otro tiempo, [...] no es hoy el más común. La monarquía actual es “moderada”. No tan sólo ve el monarca sus poderes restringidos por una Constitución consuetudinaria o escrita, flexible o rígida, sino que él no es sino uno de los órganos del gobierno y comparte la autoridad con otras instituciones enteramente independientes de él.”¹⁶

Con base en lo anterior, este autor señala que, en la actualidad, la monarquía, propiamente hablando, ha dejado de existir y que, la *herencia* (relacionada con el derecho de sucesión) es ahora el rasgo característicos del poder monárquico.

b) Gobierno múltiple o colectivo: Este tipo de gobierno lo ejercen varias personas y puede dividirse en dos subtipos:

¹⁴ Jean Dabin, *Op. Cit.*, p. 190

¹⁵ *Ibid.*, p. 191

¹⁶ *Ibidem.*, p. 193

- 1) Aristocracia: “en el sentido político del término, es el régimen de una élite o de los considerados como tales (“los mejores”); de una pequeña minoría de individuos (oligarquía).”¹⁷

De acuerdo con Dabin, el régimen aristocrático ha desaparecido en los países modernos, ya que ahora el gobierno no sólo pertenece a los nobles, ricos o más viejos de determinadas categorías sociales, sino a la élite de todas las clases.

- 2) Democracia: “en el sentido político del término [...], es el régimen en el cual el gobierno del Estado es ejercido por la masa de los individuos-ciudadanos, miembros del Estado, sea cual fuere la forma en que ellos se encuentren agrupados, individual o corporativamente.”¹⁸

No obstante, como se señaló antes, al ser, en el régimen democrático, el pueblo quien es el titular del gobierno, resulta indispensable que éste decida cómo ejercerá sus poderes, si directa o indirectamente, sin olvidar que “mientras más numerosos son los gobernantes, más dificultad tienen para realizar por sí mismos los actos de la gestión gubernamental.”¹⁹

Hoy en día, la forma de gobierno democrático comúnmente practicada es la democracia indirecta, llamada también democracia representativa. La representación política, como hemos dicho, se opone, por un lado, a los regímenes absolutistas y autocráticos, y, por el otro, a la democracia directa.

Con relación a lo anterior, Maurizio Cotta señala que:

“...el sentido de la representación política está en la posibilidad de controlar el poder político atribuido a quien no puede ejercer el poder en persona [...] [*es decir*] se puede definir la representación política como un particular mecanismo político para la realización de una relación y de control (regular) entre gobernantes y gobernados.”²⁰

¹⁷ *Ibidem.*, p. 194

¹⁸ *Ibidem.*, p. 194

¹⁹ *Ibidem.*, p. 197

²⁰ Maurizio Cotta, “Representación Política”, en Bobbio, Norberto, et al, *Diccionario de Política*, México, S.XXI Editores, 1998, p. 1384

En síntesis, podemos decir que el Estado surge como una necesidad de los individuos, quienes deciden constituirlo a fin de encauzar sus esfuerzos individuales hacia la obtención de beneficios comunes y puede ser definido como:

"Una agrupación humana, fijada en un territorio determinado y en la que existe un orden social, político y jurídico orientado hacia el bien común, establecido y mantenido por una autoridad dotada de poderes de coerción."²¹

La autoridad a la que refiere la definición anterior es el gobierno, que puede ser definido como:

"...la expresión institucional de la autoridad del Estado. Su función consiste en la elaboración, ejecución y sanción de normas jurídicas a través de órganos legítimamente constituidos que, en un sentido amplio, cumplen todos aquellos sistemas de gobierno que organizan y estructuran el poder político bajo principios democráticos. En otro sentido, el término también denota el método mediante el cual se gobierna a una sociedad, o bien, se refiere a un grupo de individuos que comparten una determinada responsabilidad en las instituciones gubernamentales."²²

1.2 La relación de corresponsabilidad gobierno-sociedad.

Hemos visto ya cómo surge el Estado y el gobierno, y las diferentes formas de gobernar que existen; ahora es importante analizar la relación de corresponsabilidad que surge entre la sociedad y el Estado.

Como se señaló en el apartado anterior, si los individuos admitieron ver disminuidas sus libertades y derecho indefinido a todo, fue a cambio, de contar con un orden que les permitiera apropiarse con certeza del fruto de su trabajo y contar con la provisión de bienes públicos que coadyuvarán a mejorar sus condiciones, es así como surge el Estado y el gobierno como la autoridad encargada de la conducción política y administrativa de éste.

²¹ Andre Hauriou, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Barcelona, Ariel, segunda edición, 1980, p. 118

²² Javier Hurtado, *Sistemas de gobierno y democracia*, [en línea], México, IFE, Serie: Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 1999, Dirección URL: http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/gobiernos_y_democracia.htm#inicio [Consulta: febrero de 2013]

Para mantener dicho orden, “los ciudadanos otorgan su apoyo al gobierno a través del pago de impuestos, con lo que contribuyen al desarrollo del país, mientras que los gobiernos se legitiman al proteger sus derechos y apoyando políticas públicas que beneficien a todos”²³, por lo tanto, se establece una corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad, ya que “la población aspira a que el Estado, por medio de las autoridades, transforme sus contribuciones en bienes y servicios públicos con los que pueda alcanzar niveles de vida más altos en un ambiente de paz, tranquilidad y unidad.”²⁴

Las políticas públicas, en ese sentido, son medidas que el gobierno instrumenta a fin de resolver aquellos problemas que son de interés público y, por tanto, son la manera más palpable en que el gobierno muestra su actuar ante la sociedad.

De acuerdo con José Ayala Espino, “‘Política’ (*policy*) se refiere al proceso decisonal, al diseño y a la evaluación de las medidas gubernamentales, y ‘pública’ (*public*) alude al interés público de los ciudadanos.”²⁵

Podemos decir que lo que hace que una política sea pública es, precisamente, su carácter público y lo público, de acuerdo con Luis F. Aguilar Villanueva, puede entenderse en tres sentidos:

“En un primer sentido, por público se entiende lo que los privados, a través de sus muchos canales individuales y/o colectivos (organizaciones) de opinión, acción, comunicación, debate, concertación, proyectan de manera unánime y normalmente mayoritaria como asuntos de interés general [...]

En segundo sentido, público hace también referencia a carácter manifiesto, al principio del libre acceso, a transparencia y apertura [...]

En un tercer sentido, público hace referencia a recursos públicos, recaudaciones fiscales [...]

En suma, al hablar de políticas públicas queremos decir decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes.”²⁶

²³ Isabel Ortiz, *Política Social*, Nueva York, ONU, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2007, p. 6

²⁴ Jorge A. Chávez Presa, *Óp. Cit.*, p. 25

²⁵ José Ayala Espino, *Op. Cit.*, p. 39.

²⁶ Luis F. Aguilar Villanueva, “Estudio Introductorio” en *El estudio de las políticas públicas*, México,

Las políticas públicas pueden ser desagregadas en programas, componentes, actividades y acciones que contienen intenciones específicas de la política pública y están orientadas a atender objetivos particulares que pueden contribuir en la solución del problema considerado de interés público por el gobierno y la sociedad, y que el gobierno tiene la responsabilidad de coordinar o dirigir.²⁷

Al hablar de políticas públicas, por tanto, se hace alusión a aquellas decisiones tomadas por el gobierno con base en las demandas de la población y que son solventadas con presupuesto público, de lo cual deriva necesario transparentar y rendir cuentas a los ciudadanos acerca de lo que se hace con esos recursos, pues si la ciudadanía es quien otorga los recursos al gobierno, entonces el gobierno tiene la obligación de hacer del conocimiento de los ciudadanos sobre lo que hace con dichos recursos y transparentar la gestión pública, en tanto que la ciudadanía tiene el derecho de acceder a dicha información.

Por lo anterior, el diseño y ejecución de la política presupuestaria son tareas básicas del gobierno, ya que de ello depende la forma en que son materializados los impuestos en obras, bienes y servicios públicos; es decir, mediante ellos el gobierno y la administración pública se hacen visibles frente a los ciudadanos.²⁸

Podemos decir, entonces, que mediante el contrato social, tanto la sociedad como el gobierno adquieren derechos y obligaciones, pues los ciudadanos a cambio de mantener el orden, deberán de proveer de recursos al gobierno para que éste pueda, a su vez, ejercer las funciones del Estado y cumplir su obligación de otorgar a la población bienes y servicios públicos que mejoren su calidad de vida, empleando los recursos con eficiencia y eficacia.

No obstante, la implementación de programas y proyectos no es suficiente para reducir las desigualdades sociales, pues es necesario que, en principio, éstos

Miguel Ángel Porrúa, 1996, segunda edición, pp. 33-36.

²⁷ José María Ramos, José Sosa, Félix Acosta (coord.), *La evaluación de las políticas públicas en México*, INAP, México, 2011, p. 129

²⁸ Jorge A. Chávez Presa, *Op. Cit.*, p. 1

respondan a los problemas o necesidades que la sociedad demanda y es, precisamente aquí, donde la evaluación juega un papel importante.

1.3 Importancia de la evaluación en la relación gobierno-sociedad.

Como hemos señalado, existe una relación de corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad; sin embargo, para poder saber qué es lo que hace el gobierno, cómo y con cuánto presupuesto, era menester confirmar primero el derecho de los ciudadanos de acceder a la información pública gubernamental.

Señala Manuel A. Guerrero en ese sentido que:

“La transparencia y el derecho de acceso a la información pública son componentes muy importantes de un régimen democrático, dado que inciden en las formas en las que se ejerce el poder, en las que se toman las decisiones públicas y en las que se emplean los recursos públicos.

La transparencia y el acceso a la información son condiciones necesarias, pisos mínimos, para poder avanzar en esa dirección, pues ayudan a generar una vida pública más deliberativa, una gestión pública con menos posibilidad de refugiarse en la opacidad y una eventual disminución de los privilegios mediante el principio de publicidad.”²⁹

En México, la reforma política de 1977 añadió al final del artículo 6° constitucional la frase: “El estado garantizará el derecho a la información...”³⁰; sin embargo tuvieron que pasar más de 20 años de debate sobre el tema para que, finalmente, en 2002 el derecho de acceso a la información de los ciudadanos se materializara con la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Podemos definir estos dos términos de la siguiente manera:

“La transparencia es una práctica o un instrumento que utilizan las organizaciones para publicar o volver público cierto tipo de información o bien para abrir al público algunos procesos de toma de decisiones.”³¹

²⁹ Manuel Alejandro Guerrero, “El IFAI, el acceso a la información y la transparencia”, en Manuel Ordorica y Jean-François Prud’homme (Coordinadores Generales), *Los Grandes Problemas de México, edición abreviada*, [en línea], México, D.F., El Colegio de México, 2012, p. 147, Dirección URL: http://www.colmex.mx/gpm/images/PDF/IV_POLITICA.pdf, [Consulta: 9 de febrero de 2015].

³⁰ *Ibid.*, p. 147

³¹ José Antonio Aguilar Rivera, *Op. Cit.*, cita a Alfonso Hernández Valdez, “¿Qué es y para qué sirve la transparencia?”, *Recta Ratio*, año 1, núm. 2, (enero-junio de 2005).

“El derecho de acceso a la información, por su parte, consiste en un conjunto de normas jurídicas que permiten analizar los registros y datos públicos en posesión de los órganos del Estado.”³²

La Ley antes referida creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), de tal forma que quedó establecido que la transparencia y el derecho de acceso a la información son dos elementos complementarios, aunque, como señala Manuel A. Guerrero, no suficientes para garantizar por sí mismos gobiernos más responsables y dispuestos a rendir cuentas.

“La rendición de cuentas es la obligación de los funcionarios de responder por lo que hacen y la que atañe al poder de los ciudadanos para sancionar los resultados de la gestión en caso de que hayan violado sus deberes públicos.”³³

En síntesis, el derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, son las condiciones mínimas indispensables de los gobiernos democráticos para que los ciudadanos puedan saber qué hace el gobierno con los recursos públicos, quién gasta, cómo, para qué y con qué controles; no obstante la evaluación es la herramienta que permite garantizar el ejercicio pleno de estos derechos, pues nos permite saber la eficacia y eficiencia en el gasto, así como sus resultados.

La evaluación y en específico la evaluación de diseño, por lo tanto, es un elemento indispensable en la relación gobierno-sociedad, ya que nos permite saber en qué medida existe esa correspondencia entre lo que la sociedad demanda y lo que el gobierno otorga, medir la eficiencia del gobierno en la aplicación de los recursos públicos y priorizar la asignación de los mismos.

Ahora bien, ¿qué es evaluar y para qué se evalúa? Del término evaluación podemos decir que, al igual que otros términos de la ciencia política, posee tantas definiciones como autores han escrito sobre el tema. A continuación se exponen algunas de éstas:

³² Ernesto Villanueva, *Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia*, [en línea], México, IJ-UNAM, 2005, p. 62, Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2303/10.pdf>, [Consulta: 15 de septiembre de 2013].

³³ José Antonio Aguilar Rivera, *Op. Cit*, p. 29

De acuerdo con autores como Scriven (1994), la evaluación puede definirse como “el proceso de determinar el mérito y valor de las cosas.”³⁴

Rossi y Freeman (1989), por su parte y de manera más profunda, señalan que “la investigación evaluativa es un proceso científico que consiste en coleccionar, analizar e interpretar información para evaluar el diseño, implementación y resultados de un programa.”³⁵

En consonancia con Rossi y Freeman, “Mark *et al.* (2000) señala que la evaluación es el instrumento para interpretar políticas y programas mediante investigación sistemática que describe y explica su diseño, operación, efectos, justificaciones e implicaciones sociales.”³⁶

Desde una perspectiva diferente, pero no opuesta, Weber (1992) definió la evaluación como “...la apreciación (*bewertung*) práctica de un fenómeno sobre el cual nuestra actividad puede ejercer una influencia al adoptar respecto del mismo una actitud de aprobación o desaprobación.”³⁷

Cardozo Brum (1992), por otra parte, “tratando de sintetizar las aportaciones de múltiples autores como Guba y Lincoln, Stufflebeam y Shinkfield, Rossi y Freeman, Nioche, Mény y Thoening, señala que:

...es posible considerar a la evaluación como una investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria, realizada mediante la aplicación de un método sistemático, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar una realidad, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones, que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada.”³⁸

³⁴ Iván Alejandro Salas Durazo, y Favio Murillo García, *La Evaluación de los Programas Públicos en México: Una mirada crítica al CONEVAL*, México, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas. Universidad de Guadalajara. 2010; citan a M. Scriven, “*The Final Synthesis*”, *American Journal of Evaluation*, 1994, pp. 367-382

³⁵ Salas y Murillo, *Op. Cit.*, citan a Rossi P.H. y Freeman, H.E., *Evaluation: A Systematic Approach*, 4° edición, 1989, Sage.

³⁶ Salas y Murillo, *Op. Cit.*, citan a M. Mark, *et al.*, *Evaluation: An Integrated Framework for Understanding, Guiding and Improving Policies and Programs*, Estados Unidos de Norteamérica, Jossey-Bass, 2000.

³⁷ Myriam Irma Cardozo Brum, *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México.*, México, Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa Ed., 2006, cita a Durán y Monnier, 1992, traducción libre.

³⁸ *Ibid.*, p. 43

Asimismo, Olga Nirenberg, Josette Brawerman y Violeta Ruiz, coinciden en definir la evaluación de programas o proyectos sociales como:

“...una actividad programada de reflexión sobre la acción, basada en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información, con la finalidad de emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables, sobre actividades, resultados e impactos de esos proyectos o programas y formular recomendaciones para tomar decisiones que permitan ajustar la acción presente y mejorar la acción futura.”³⁹

Como se observa, no existe una definición única e inequívoca del término, pues algunos autores enfatizan el carácter instrumental de la evaluación mientras otros optan por definiciones de carácter más bien científico.

Podemos decir, en síntesis, que la evaluación es un instrumento que permite hacer inteligible a la sociedad la información pública que se nos proporciona, por lo cual, sus aportaciones a la transparencia y rendición de cuentas son relevantes, ya que:

“... hace posible que la sociedad conozca cómo se llevan a cabo las acciones gubernamentales y cuáles son sus alcances, y por tanto, existe la posibilidad de que se involucre en las decisiones que durante mucho tiempo se ha creído solo (*sic*) le corresponden al gobierno y, cuando esto (*sic*) se logra, se contribuye a la construcción de procesos democráticos que son imprescindibles para garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las personas.”⁴⁰

Definido el término evaluación, resulta importante ahora entender que vínculo existe entre la evaluación del diseño de las políticas públicas y la responsabilidad social del Estado.

Como se señaló al inicio de este trabajo, esta investigación trata el tema de la evaluación y, en particular, la evaluación de diseño y su importancia en un contexto democrático.

³⁹ Olga Nirenberg, *et. al.*, *Evaluar para Transformar, Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*, Buenos Aires, Paidós, 2000, p. 32

⁴⁰ María Elena Vega Torres, *La evaluación de las políticas públicas: sus aportaciones a la transparencia y rendición de cuentas en México*, [en línea], Cartagena, Colombia, XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, 30 oct.-2 Nov. 2012, Dirección URL: <http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/vegatorr.pdf>, [consulta febrero de 2013]

La evaluación del diseño de un programa permite, en primera instancia, analizar si existe correspondencia entre lo que la población demanda y lo que el gobierno implementa; y en segunda, establecer si el programa o proyecto está posibilitado para generar resultados.

Podría decirse que la evaluación de diseño pretende ser una etapa anterior a la implementación de un programa o proyecto para evitar así el desperdicio o mal uso de los recursos públicos en programas deficientes desde su diseño.

Ahora bien, si la legitimidad de un gobierno se encuentra estrechamente relacionada con los resultados que entrega a su población, resulta entonces indispensable asegurar que los recursos públicos sean usados con eficacia y eficiencia, es decir, que se haga cada vez más con menos o con lo mismo para entregar mejores resultados que beneficien efectivamente a la población.

En efecto, el creciente interés del gobierno por lograr más y mejores resultados que beneficien a la población se encuentra sustentado en el origen mismo del Estado, es decir, no debemos olvidar que derivado de la corresponsabilidad sociedad-Estado deriva esta responsabilidad social del Estado.

La pregunta ahora es ¿qué hacer para satisfacer las necesidades de la población? Señala Alejandro Carrillo Castro, en ese sentido, que el principal problema de los gobiernos ha sido siempre cómo satisfacer las necesidades y demandas que la sociedad organizada le plantea y, en consecuencia, a su Administración Pública; “y frente a esta realidad es frecuente que surjan muy diversas ofertas u opciones para la mejor atención de tales demandas.”⁴¹

Las diferentes opciones a las que refiere Carrillo Castro son los modelos de gestión pública que han emergido al interior de la administración pública, por ello, en el siguiente apartado se desarrollarán.

⁴¹ Alejandro Carrillo Castro, “Presentación”, en. Castelazo, José R, *Administración Pública: Una visión de Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2007, p. II

1.4 La administración pública y sus enfoques.

Si, como se señaló al inicio de este capítulo, el gobierno es el brazo ejecutor del Estado, la “administración pública, [entonces] vendría a ser como los dedos de la mano a través de los cuales dicho “brazo ejecutor”, realiza sus operaciones cotidianas, tanto las que están a cargo del órgano ejecutivo, como del legislativo y el judicial.”⁴²

Woodrow Wilson señalaba, en ese sentido, que “la administración es la parte más visible del gobierno; es el gobierno en acción [...] y es, desde luego, tan vieja como el gobierno mismo.”⁴³

Resulta entonces que la administración pública “es la expresión institucional concreta del gobierno. Su fin es coadyuvar al logro de los objetivos de cada rama del poder público. Los poderes legislativos, las judicaturas y los órganos ejecutivos requieren del proceso administrativo.”⁴⁴

En efecto y tal como lo señala José R. Castelazo, la administración pública es una disciplina al servicio de la sociedad, pero las sociedades, como sabemos, no son estáticas, sino que están en constante cambio, por lo cual sus necesidades y demandas son cada vez mayores, por ello es que han surgido diversas corrientes u enfoques que deben ser entendidos “como componentes de un mismo cúmulo disciplinario; todos ofrecen herramientas diferentes y perspectivas diversas, las cuales es posible integrar en el conocimiento de la acción gubernamental.”⁴⁵

A continuación, se describen brevemente los enfoques por los que ha transitado la administración pública, a saber, administración pública tradicional, gestión pública y nueva gestión pública.

⁴² Alejandro Carrillo Castro, *Op. Cit.*, p. 1

⁴³ José Juan Sánchez González cita a Woodrow Wilson en *La administración Pública como ciencia. Su objeto y su estudio*, México, Ed. IAPEM/Plaza y Valdés, 2001, p. 107

⁴⁴ Omar Guerrero Orozco, *Principios de la Administración Pública*, Colombia, Escuela Superior de Administración Pública, 1997, p. 27

⁴⁵ Enrique Cabrero Mendoza, “Estudio Introductorio. Gestión pública, ¿la administración pública de siempre bajo un nuevo disfraz?”, en Bozeman, Barry (coord.), *La gestión pública, su situación actual*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 24

1.4.1 Administración pública tradicional.

Para entender este modelo es necesario explicar, en primera instancia, el contexto en el que se desarrolló.

De acuerdo con Enrique Cabrero, durante gran parte del Siglo XIX y el primer tercio del Siglo XX, la concepción del Estado se centraba en el modelo de un Estado gendarme, es decir, “un Estado no interventor, regido estrictamente por lo que la norma jurídica le permitía hacer. El estudio del marco legal — particularmente del derecho administrativo— permitía entender casi en su totalidad el conjunto de la acción del gobierno.”⁴⁶

Sus funciones se centraban en

“... garantizar la soberanía, la seguridad pública, la impartición de justicia [...] El Estado no intervenía en la economía. Su forma organizativa era formalizada, rígida, vertical y especializada por puestos, con principios de gestión pública basada en la jerarquía y la centralización.”⁴⁷

Podría decirse que el modelo de administración pública tradicional se caracterizaba por un gobierno de tipo burocrático, centrado más en la operación y funcionamiento de los procesos, que en los resultados.

De acuerdo con Gustavo Trelles Araujo, este modelo se caracterizaba por⁴⁸:

- a) Carácter legal de las normas y de los reglamentos.
- b) Carácter formal de las comunicaciones.
- c) Racionalidad en la división del trabajo.
- d) Impersonalidad en las relaciones de trabajo.
- e) Jerarquía bien establecida de la autoridad.
- f) Rutinas y procedimientos de trabajo estandarizados en guías y manuales.
- g) Competencia técnica y meritocrática.
- h) Profesionalización de los funcionarios administradores.
- i) Previsibilidad del comportamiento humano laboral.

⁴⁶ Enrique Cabrero Mendoza, *Op. Cit.*, p. 19

⁴⁷ José Santos-Zavala, “De la administración a la acción pública como objeto de estudio de la acción estatal”, en *Revista Análisis Organizacional*, México, No. 2007, UAM-I, Vol I, Núm. 2; Red Mexicana de Investigadores en Estudios Organizacionales, Diciembre de 2008, p. 7

⁴⁸ Gustavo Trelles Araujo, *Max Weber y la Teoría de la Burocracia*, [en línea], El Prisma, Portal para investigadores y profesionales, *sin más datos*, Dirección URL: <http://www.elprisma.com/apuntes/economia/maxweberburocracia/default.asp>, [consulta febrero de 2013]

Posteriormente, hacia los años treinta, en muchos de los países capitalistas la concepción del Estado evolucionó hacia la de un Estado providencia, “en este modelo [Primera fase del Estado Benefactor] se ampliaban las responsabilidades estatales hacia la oferta de bienes públicos básicos como educación, salud, vivienda y algunos otros.”⁴⁹

Señala Cabrero que en esta época el reto era de orden cuantitativo, pues había que lograr la cobertura de los servicios básicos, así que los aparatos administrativos se fueron haciendo cada vez más grandes para poder prescribir la acción gubernamental.

Había entonces una dicotomía entre política y administración pública, por lo que toda interferencia política en la esfera administrativa era indeseable, además de que los preceptos legales, los procedimientos administrativos y la teoría de la burocracia seguían siendo los ejes rectores.⁵⁰

Sin embargo, en la segunda mitad del Siglo XX, como expone Cabrero, las demandas y necesidades de la población, que respondían a un nuevo contexto, se complejizaron y el enfoque jurídico-tradicional de la administración pública fue visto como incapaz para explicar lo que sucedía, así que la intervención estatal se amplió a otros sectores, etapa conocida como Estado omnipresente.

En efecto, a medida que el Estado intervenía en otros sectores, las estructuras gubernamentales crecían y, en correspondencia, los niveles de déficit público, así que las dependencias se disputaban los espacios y recursos cada vez más escasos.

Aunado a lo anterior, la consolidación de los sistemas democráticos hacía necesaria la inclusión de nuevos actores políticos, quienes tratarían de aprovechar al máximo los espacios de intervención en las acciones del gobierno.

⁴⁹ Enrique Cabrero Mendoza, *Op. Cit.*, p. 19

⁵⁰ *Ibíd.* p. 20

El Estado omnipresente, en consecuencia, “entró en una profunda crisis de legitimidad en los años setenta y evolucionó hacia un modelo de Estado Regulador, comprometido con la articulación de los esfuerzos del conjunto de los actores, dejando de lado la tentación de atender directamente, con dependencias propias, todos los asuntos públicos.”⁵¹

Sin embargo, en el Modelo de Estado Regulador la lógica racional-legal de la administración pública tradicional se mantuvo, lo cual significaría un gran problema, pues cada vez era mayor la distancia entre lo que se hacía y lo que la norma decía.

En México, de acuerdo con Irina Alberro “fue entre 1930 y 1950 cuando se consolidaron las instituciones públicas que influirían en el desarrollo económico y social del Estado de bienestar.”⁵² De acuerdo con esta autora, en materia de energía, se consolidó Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, quienes monopolizaban la energía del país. Respecto al sistema financiero y crediticio, se establecen instituciones como Nacional Financiera y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. También se crea el Departamento Agrario, Aeronaves de México, Ferrocarriles Nacionales de México, el Instituto Nacional de Antropología y el Instituto Politécnico Nacional, entre otros.

En los años cuarenta, siguiendo a Irina Alberro, “los esfuerzos se enfocaron de manera primordial en el sector salud y social, por ello se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), los Institutos Nacionales de Salud, la Secretaría de Salubridad y Asistencia, el Hospital Infantil de México, así como la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.”⁵³

Posteriormente, en los años cincuenta y sesenta se expandió la protección de los trabajadores en general y del Estado en particular, por lo cual se crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el

⁵¹ *Ibidem*, p. 21

⁵² Irina Alberro, “Impacto de la economía política en la administración pública: liberalismo económico y democracia”, en José Luis Méndez (Coord.) *Los grandes problemas de México*, Tomo XIII, Políticas Públicas, México, El Colegio de México, 2010, p. 87

⁵³ *Ibid.*, p. 88

Centro Médico Nacional del IMSS y el Instituto Nacional de la Vivienda. En el ámbito cultural y educativo, destaca la creación del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, el Instituto Nacional de la Juventud, entre otros.⁵⁴

Lo anterior, permite entender el papel predominante que ejercía el Estado no sólo en la vida económica de los mexicanos, sino también en la social y la cultural.

Resulta así que “en los sesenta y setenta, el modelo económico mexicano se sustentaba en la intervención directa del Estado como planificador de la economía y promotor del desarrollo económico y del bienestar social”⁵⁵, por ello el gobierno destinaba gran parte de su presupuesto al sector paraestatal, ya que era el “brazo operativo de la intervención en la economía.”⁵⁶

A partir de la década de los ochenta, la visión del papel del Estado en la economía cambió y se comenzó a criticar fuertemente el modelo económico intervencionista. Los nuevos planteamientos apuntaban a que “el Estado debía dejar actuar libremente a los mecanismos del mercado y mantener únicamente funciones básicas, como la de regulación.”⁵⁷

Ante el nuevo panorama, señala Irina, la administración pública federal en México fue sometida a una serie de reformas enfocadas a reestructurar el sector público con estrategias de mercado basadas en el racionalismo económico: la reforma de gerencia pública.

1.4.2 Gestión pública tradicional.

Las deficiencias en el modelo de administración pública tradicional, la creciente falta de recursos en el sistema derivada de la ineficiencia de las acciones del gobierno, así como la exigencia mayor de flexibilidad y adaptabilidad a los cambios, hizo necesaria la modernización de la administración pública para poder hacer frente a problemas tales como:

⁵⁴ *Ibidem.*

⁵⁵ *Ibidem.*

⁵⁶ Irina Alberro, *Op. Cit.*, retoma los aportes de Skidmore y Smith, 2001; Wilkie, 1985.

⁵⁷ *Ibidem.*

- Exagerado apego a los reglamentos, lo que los volvió absolutos y prioritarios.
- Exceso de formalismo y papeleo, entorpeciendo la agilidad de los procesos.
- Resistencia al cambio derivada de la tendencia de crear rutinas en los procedimientos.
- Despersonalización en las relaciones.
- La rígida jerarquización de la autoridad se convirtió en una fuente de ineficiencia, ya que las decisiones se tomaban de manera independiente al grado de conocimiento respecto al tema.
- Adherencia exagerada a las rutinas y procedimientos, con lo cual, lo que importaba es que la regla se cumpliera y no si el objetivo se había cumplido.
- Gestión orientada hacia adentro: la organización burocrática estaba diseñada para atender sus propias necesidades y no las demandas de los ciudadanos expresadas en forma de necesidades.⁵⁸

Ante una realidad más compleja y difusa, a finales de los años cincuenta y sobre todo a lo largo de los setenta, surgió una corriente denominada escuela de las *políticas públicas*, que vendría a romper con varios de los supuestos de la administración pública tradicional.⁵⁹

Harold Lasswell, quien es considerado por Luis F. Aguilar Villanueva, como el padre de las políticas públicas, “consideraba indispensable no perder el análisis científico en la atención de los problemas, pues, para él, el proceso de la política demandaba de estudios propios, fundamentalmente con el anhelo de aumentar la racionalidad de las decisiones.”⁶⁰

No obstante, la lógica racional-legal no permitía hacer frente completamente a una situación en la que las dependencias gubernamentales comenzaban a comportarse de manera casi autónoma, disputándose espacios y recursos entre sí.

Se trataba, como señala Cabrero, de una red de dependencias más que de un aparato gubernamental y poco a poco emerge la idea de que “un buen gobierno sería aquel en el que las dependencias funcionaran bien, es decir, con eficiencia

⁵⁸ Gustavo Trelles Araujo, *Op. Cit.* p. 1

⁵⁹ Enrique Cabrero Mendoza, *Op. Cit.*, p. 21

⁶⁰ Marcelo González Tachiquín, “Orígenes de los estudios de las políticas públicas”, en *Revista Punto de Vista*, México, Facultad de Derecho/Universidad Autónoma de Chihuahua, Enero-Marzo 2008, p. 2

en el uso de los fondos públicos, con eficacia en la interacción con agentes y agencias externos y con legitimidad en la prestación del bien o servicio que produce.”⁶¹

“Un contexto como el descrito es un campo propicio para el surgimiento de la gestión pública [...] [*un enfoque en el que*] la toma de decisiones, la visión estratégica, el juego de actores, los problemas de eficiencia, las preferencias del cliente-usuario, entre otros aspectos, surgen como elementos fundamentales del análisis.”

La gestión pública es un enfoque disciplinario surgido en Estados Unidos y podría definirse como:

“... la aplicación de los recursos adecuados para alcanzar los objetivos públicos socialmente deseados; es decir, la obtención de los fines que la sociedad valora con el menor sacrificio de recursos posible”⁶²

En el caso de México, durante esta época se pusieron en marcha una serie de reformas que se enfocaban en cinco ejes principales: “1) políticas de ajuste; 2) fortalecimiento de la disciplina fiscal; 3) apertura externa de los mercados; 4) privatización de un gran número de industrias que estaban previamente en manos del gobierno y, 5) desregulación.”⁶³

Lo anterior fue fortalecido por el hecho de que, poco antes de que Miguel de la Madrid tomara posesión como presidente de la República (1982-1988), la economía mexicana atravesó una crisis financiera severa que obligó a la comunidad internacional (Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional (FMI) principalmente) a crear un paquete de recate para México, pero este fue a cambio de que nuestro país adoptara “medidas de austeridad económica, como el control inflacionario, la disminución de barreras arancelarias y la reducción de los subsidios del Estado a diferentes sectores industriales y sociales.”⁶⁴

⁶¹ Enrique Cabrero Mendoza, *Op. Cit.*, p. 23

⁶² Yolanda Fernández Santos, José Miguel Fernández Fernández y Alicia Rodríguez Pérez, *Modernización de la Gestión Pública. Necesidad, incidencias, límites y críticas*, [en línea], España, Pecvnia, 2008, Dirección URL: http://pecvnia.unileon.es/pecvnia06/06_075_106.pdf, [Consulta: marzo de 2013], citan a López Casanovas 1995:61.

⁶³ Irina Alberro, *Op. Cit.*, p. 92

⁶⁴ *Ibid.* p. 93

El resultado de estas medidas fue que tan solo de 1982 a 1988, el tamaño de la administración centralizada y el sector paraestatal decreció de 1155 a 412 entidades.⁶⁵ También durante este sexenio se crea la Secretaría de la Contraloría General, cuyo objetivo central sería establecer políticas que permitieran el aprovechamiento óptimo de los recursos financieros; y se firma en 1987 el Pacto de Solidaridad Económica con obreros, campesinos y empresarios, en el que se comprometían a seguir políticas de austeridad.

Para los años noventa, señala Irina Alberro, los organismos financieros internacionales habían adquirido ya un papel notable en la definición de la política económica global. El Consenso de Washington fue el listado de las políticas económicas formuladas por estas instituciones y que, principalmente, se enfocaba en la disciplina fiscal, priorización del gasto público, desregulación, privatización y liberalización del comercio internacional.

Bajo este nuevo esquema, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se fortaleció la tendencia hacia una economía de mercado, lo cual se reflejó en la reducción sustancial del sector paraestatal de 412 a 219 entidades⁶⁶; y en la puesta en marcha de dos proyectos importantes durante su mandato, la estabilización macroeconómica del país y la Reforma de Estado que implicó la adopción del liberalismo social, una corriente que “vincula las instituciones del Estado con la economía y con la sociedad, y con los tres principios rectores de los tres: justicia, libertad y equidad.”⁶⁷

1.4.3 Nueva gestión pública.

En la segunda mitad de la década de los noventa, diversos organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial comenzaron a apoyar la idea que era necesario generar gobiernos que sustentarán su actuación en términos de

⁶⁵ *Ibidem.*, p. 93

⁶⁶ *Ibidem.*, p. 95

⁶⁷ Diego Valadés, *El liberalismo social*, [en línea], México, UNAM, [sin más datos], Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/994/6.pdf>, [Consulta: 10 de febrero de 2015]

resultados obtenidos y de impactos reales observados, para lo cual era indispensable transitar de un presupuesto pensado para controlar el gasto y vigilar su aplicación, a un presupuesto dirigido a resultados medibles y observables para la ciudadanía.⁶⁸

En México, estas ideas comenzaron a tomar fuerza, así como la convicción de que era necesario transparentar el ejercicio de la función pública, sobre todo, a raíz de la falta de legitimidad en la elección de Carlos Salinas de Gortari.

Emergería entonces un nuevo modelo de gestión denominado nueva gestión pública (NGP) o, en términos anglosajones, new public management (NPM), “como una reacción práctica frente a la creciente tendencia a la burocratización de las sociedades, a la insatisfacción de los ciudadanos con bienes y productos suministrados por organismos estáticos, al déficit público y a la dificultad con que se enfrentaban los ejecutivos políticos para llevar a la práctica reformas que impulsaban las organizaciones burocráticas.”⁶⁹

“La Nueva Gestión Pública (NGP) (*sic*), busca trasladar la cultura de orientación a los resultados a las organizaciones del sector público mediante la introducción de algunas reformas estructurales a la gestión.”⁷⁰

De acuerdo con Yolanda Fernández Santos, José Miguel Fernández Fernández y Alicia Rodríguez Pérez, los factores que explican el origen del conjunto de reformas de modernización incluidas bajo la denominación Nueva Gestión Pública, pueden agruparse en tres categorías:⁷¹

- Factores económicos: Debido a la crisis del petróleo en los años setenta, los problemas financieros y los desequilibrios presupuestarios, los gobiernos se vieron obligados a ajustar sus presupuestos y a llevar un control más riguroso de su gasto,

⁶⁸ David Arellano Gault (Coord.), *Más allá de la reinención del gobierno. Fundamentos de la nueva gestión pública y el presupuesto por resultados en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 2010; p. 165

⁶⁹ Yolanda Fernández Santos, José Miguel Fernández Fernández y Alicia Rodríguez Pérez, *Op. Cit.*, citan a Hufty, M. (1998)., p. 29

⁷⁰ Juan Cristóbal Bonnefoy, Curso-Seminario “Políticas Presupuestarias y Gestión Pública por Resultados”, Rep. Dominicana, CEPAL, 2006, p. 8

⁷¹ Yolanda Fernández Santos, José Miguel Fernández Fernández y Alicia Rodríguez Pérez, *Op. Cit.*, pp. 80-83

pues ahora debían “hacer más con menos”, lo cual, a su vez, derivó en la necesidad política de llevar un control de eficacia y eficiencia.

Aunado a lo anterior, los autores exponen que el proceso de globalización fue otro factor que obligó a la modernización de la Administración Pública, pues aumentó el interés de los países por la competitividad económica y la evaluación de sus actuaciones respecto al resto de los países.

- Factores de carácter ideológico: a) orientación hacia el ciudadano entendido como cliente, por lo cual se presenta más interés a sus necesidades y derechos; b) separación entre políticos y gestores, poniendo las tareas ejecutivas en manos de organizaciones creadas para ello y; c) nuevas formas de prestación de servicios públicos cercanas a las técnicas de mercado.
- Factores tecnológicos: el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información, de acuerdo con los autores, estimuló la modernización del aparato burocrático, pues debía modernizarse de manera continua para mantener la competitividad, optimizar la calidad de los servicios y mejorar su relación con los usuarios.

La OCDE ha caracterizado la NGP a través de las siguientes líneas maestras:⁷²

- Desregulación: disminución de las reglas y normas, en busca de una mayor orientación hacia los resultados en términos de eficacia, eficiencia y calidad del servicio, y enfocándose en el establecimiento de objetivos concretos, determinados y cuantificados razonablemente para medir su grado de avance.
- Descentralización de los poderes de la gestión: se crean unidades más reducidas, con flexibilidad en las normas a aplicar.
- Énfasis en las responsabilidades de los gestores y motivación para la mejora: parte de la idea de que los servidores públicos deben ser personas proactivas y no sólo reactivas, por lo cual deben buscar la mejora continua de la gestión pública.
- Desarrollo de las capacidades estratégicas: busca permitir la evolución de la Administración Pública como su adaptación de manera automática, flexible y económica a cambios externos e intereses diversos.
- Gestión orientada al cliente: los ciudadanos exigen que la gestión pública responda a sus necesidades y preferencias, por lo cual, la distribución de los recursos y la provisión de los servicios deben perseguir ese objetivo.
- Introducción de la competencia y el mercado: los mecanismos del mercado dentro de la gestión pública, tenían como finalidad conseguir menores costes y mejores resultados.
- Utilización de métodos de evaluación y técnicas de gestión aplicadas en el ámbito empresarial, con la finalidad de que la gestión pública se lleve a cabo lo más eficaz y eficiente posible, y que la calidad de los servicios prestados sigan un proceso de mejora continua.

⁷²Ibíd., pp. 82-84

La evaluación en el nuevo modelo de gestión pública orientada a los resultados, juega un papel muy importante, pues “consiste en hacer un seguimiento periódico, sistemático y continuo a las acciones de la administración, de acuerdo con los lineamientos, estrategias y metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, con el fin de retroalimentar la gestión, realizar ajustes a los planes, permitir procesos de rendición de cuentas y contar con argumentos para la definición de políticas públicas y la toma de decisiones.”⁷³

El siguiente gráfico permite visualizar el contraste entre la gestión pública tradicional y la nueva gestión pública:

Figura 1.- Gestión Pública Tradicional *versus* Nueva Gestión Pública.



Fuente: Yolanda Fernández Santos, José Miguel Fernández Fernández y Alicia Rodríguez Pérez, *Modernización de la Gestión Pública. Necesidad, incidencias, límites y críticas*, España, Pevnia, 2008, p. 85

⁷³ José Ángel Alzate Gómez, “Gestión Pública” en *Capital Social, Descentralización y Modernización del Estado*, [en línea], Honolulu, Hawaii, Atlantic International University, 2009, Dirección URL: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2009d/616/Gestion%20publica.htm>, [consulta febrero de 2013]

En 1995, el gobierno de México inició un proceso de reforma administrativa que implicó la transformación del aparato gubernamental; este proceso se realizó a través de la puesta en marcha del Programa de Modernización Administrativa (PROMAP).

El PROMAP señalaba que era necesario mejorar la eficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño del sector público, por lo que se pretendía transformar a la administración pública federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio.⁷⁴

La modernización administrativa de México se centró, por tanto, en dar más transparencia a las acciones del sector público y en elevar la calidad de los bienes servicios; pero esto sólo sería posible a través de una reforma al sistema integral de planeación-programación-presupuestación.

Esta reforma al sistema presupuestario establecía la necesidad de una nueva estructura programática (NEP) y promovía la necesidad de “la evaluación del desempeño como procedimiento para dar continuidad y cumplimiento a la misión y a los objetivos de las dependencias y entidades.”⁷⁵

El propósito de la NEP era transformar el sistema presupuestario y convertirlo en una herramienta orientada a los resultados. De aquí que, poco tiempo después, se desarrollara e implementara en México un presupuesto basado en resultados.

En efecto, de acuerdo con Dionisio Pérez Jácome, la tendencia de la población por conocer más acerca de los costos de las políticas públicas, los resultados que entregaban y el impacto que generaban, derivó y se materializó en “...la introducción del Presupuesto basado en Resultados (PbR) en varios países, particularmente los pertenecientes a la OCDE.”⁷⁶

⁷⁴ David Arellano Gault (Coord.), p. 238

⁷⁵ *Ibid.*, p. 239

⁷⁶ Dionisio A. Pérez-Jácome Friscione, *Presupuesto basado en resultados. Origen y aplicación en México*; [en línea], México, SHCP, Dirección URL: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Pbr_Mex_02072012.pdf [Consulta: 20 de junio de 2013] p. 1

“El PBR (*sic*) es una manifestación más de la Nueva Gestión Pública (NGP), y tiene como uno de sus fines generar información que permita a los gobiernos tomar decisiones eficientes y acertadas en materia de gasto [...]; así como ofrecer la información que demanda la sociedad.”⁷⁷

El PbR puede definirse como:

“...un proceso basado en consideraciones objetivas sobre los resultados esperados y alcanzados para la asignación de recursos, con la finalidad de fortalecer la calidad del diseño y gestión de las políticas, programas públicos y desempeño institucional [...], [*por lo cual*] busca elevar la cobertura y la calidad de los bienes y servicios públicos, cuidando la asignación de recursos particularmente a los que sean prioritarios y estratégicos para obtener los resultados esperados.”⁷⁸

Asimismo, Dionisio Pérez Jácome, José Antonio Lozano Díez y Francisco de Rosenzweig M., coinciden en que el PbR, puede ser definido como “un mecanismo de rendición de cuentas fundamental dentro del sector público”⁷⁹, por lo cual, puede vincularse a la transparencia y el derecho de acceso a la información.

El PbR ha permitido a los países que lo han instrumentado enfocarse más en los resultados que el proceso de gasto genera y no tanto ya en el proceso mismo. De igual forma, la introducción de este modelo ha permitido mejorar la eficacia y eficiencia del gasto público “al servir como un mecanismo para dirigir eficazmente el gasto y facilitar el seguimiento de las actividades y rendimiento de sus ejecutores.”⁸⁰

En México, desde 2006 se ha trabajado por consolidar de manera efectiva el PbR en toda la administración pública federal, por ello se creó en 2007 el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), a fin de medir de manera continua y periódica, el cumplimiento de las metas y objetivos del programa [o proyecto](#).

⁷⁷ *Ibíd.*, p. 2

⁷⁸ CONEVAL, *Guía para la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados*, México, SHCP/SFP/CONEVAL, 2011, p. 11

⁷⁹ José Antonio Lozano Díez y Francisco de Rosenzweig M., *La transparencia y acceso a la información pública como herramientas del Presupuesto basado en Resultados*; [en línea], México, SHCP, Dirección URL:

http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Transparencia_PbR_02072012.pdf
[Consulta: 25 de junio de 2013]

⁸⁰ Dionisio A. Pérez-Jácome Friscione, *Op. Cit.*, p.2

De acuerdo con Jorge A. Chávez Presa:

“La evaluación del desempeño en el sector público federal tiene el propósito de realimentar el proceso de planeación, programación y presupuesto al considerar la calidad del servicio y la satisfacción del beneficiario, teniendo en cuenta que los productos y servicios ofrecidos deben producir beneficios reales a la población.”⁸¹

El PbR, por tanto, tiene como objetivos:

- 1) Mejorar la calidad del gasto público gracias a una asignación de recursos consistente con metas sociales y políticas.
- 2) Lograr mayor eficiencia en el uso de los recursos y un mejor control de los resultados que genera su ejecución.
- 3) Ejercer mayor presión por un mejor desempeño gubernamental.
- 4) Sentar las bases para incrementar los niveles de transparencia y rendición de cuentas del sector público hacia otros actores burocráticos, políticos y sociedad en general y,
- 5) Otorgar mayor importancia a la planeación y evaluación de las acciones gubernamentales.⁸²

La NGP y el PbR, por tanto, destacan la importancia de planear adecuadamente las políticas públicas y evaluar su desempeño, no obstante, como se ha señalado antes, es imprescindible asegurar, antes que los programas y proyectos se implementen, que estén posibilitados desde su diseño para generar resultados.

En efecto, los bienes y servicios públicos que el gobierno ofrece a la población mediante programas y proyectos derivados de las políticas públicas, constituyen la forma más palpable en que el gobierno muestra su actuar ante la sociedad, no obstante, este actuar no siempre es visto o evaluado por la sociedad de manera positiva ya que, en ciertos casos, estos programas se han implementado de manera inercial o intuitiva, sin pensar fielmente en su diseño, lo que los ha imposibilitado para generar resultados que tengan impacto en la problemática que les da origen.

Aunado el hecho anterior a que, por un lado, dichos programas y proyectos son solventados con recursos públicos que, en gran medida, son recaudados por el

⁸¹ Jorge A. Chávez Presa, *Op. Cit.*, p. 203

⁸² David Arellano Gault (Coord.), p. 576

gobierno federal mediante impuestos que los ciudadanos pagan y, por otro lado, a que dichos recursos son escasos por la fragilidad tributaria existente en nuestro país, resulta substancial asegurar que el uso de esos fondos, en principio, se asignen con base en las prioridades que demanda la sociedad y, en segundo término, que los programas y proyectos generen resultados que contribuyan a mejorar las condiciones de la población, esto es, evitar el desperdicio de recursos.

Podemos decir, entonces, que si el PbR ha ido cobrando mayor relevancia, ha sido en gran medida debido a que los gobiernos son evaluados cada vez más por los resultados que entregan a sus gobernados, puesto que “mientras los presupuestos tradicionales miden los recursos consumidos, el PbR mide la producción de bienes y servicios y el impacto que éstos generan en la sociedad, tomando en cuenta objetivos y metas.”⁸³

Asimismo, el establecimiento de la evaluación del desempeño de las políticas públicas y los programas presupuestarios, ha permitido a los gobiernos tomar decisiones, con base en información precisa, respecto a las prioridades en la asignación del gasto dentro del proceso de planeación y programación presupuestal, con lo cual, se ha buscado, en gran medida, evitar el uso ineficaz e ineficiente de los recursos públicos; sin embargo, como hemos subrayado, para lograr esto, es necesario lograr la aplicación efectiva de la evaluación de diseño a los programas, a fin de garantizar que, antes incluso de su implementación, estén en posibilidad de generar resultados.

En síntesis, la evaluación es parte o elemento necesario del modelo de nueva gestión pública y, como se verá en el siguiente capítulo, ésta ha evolucionado como resultado del modelo de gestión en la administración pública, mismo que, a su vez, responde a la evolución del sistema democrático de cada país en particular y a su creciente pluralidad.

⁸³ Dionisio A. Pérez-Jácome Friscione, *Op. Cit.*, p.2

Capítulo 2

La creación de un sistema de evaluación en México.

Como se señaló en el capítulo anterior, la evaluación es un elemento importante dentro del modelo de la Nueva Gestión Pública, “fenómeno que desde 1980 se ha constituido en el eje de cambio y la modernización de las administraciones públicas a nivel mundial.”⁸⁴

Para poder implementar esta nueva visión, los gobiernos han debido realizar modificaciones profundas al sector público a través de reformas institucionales “con el propósito de dinamizar y fortalecer el quehacer gubernamental, así como mejorar los procesos de toma de decisiones e incrementar la productividad y la eficiencia de los servicios públicos que el Estado ofrece a los ciudadanos”⁸⁵, no obstante, estas reformas no podrían entenderse sin tomar en cuenta el contexto político en que se han realizado.

Por lo anterior, este capítulo tiene como propósito realizar un recuento de la experiencia mexicana en torno al establecimiento de un adecuado sistema de evaluación, para lo cual, se destacaran algunas de las reformas institucionales y decisiones más importantes que se tomaron en este sentido.

En principio, se abordará el proceso de establecimiento de la gestión basada en resultados en México, lo que a su vez, permitirá realizar un recuento de la historia de la evaluación en nuestro país y la evolución de su sistema democrático, ya que como se señaló en el capítulo anterior, la evaluación ha evolucionado como resultado del modelo de gestión en la administración pública y éste, a su vez, de la evolución del sistema democrático de cada país.

Posteriormente, se expondrá la importancia del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en la construcción del sistema de

⁸⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Conceptualización GpR-PbR-SED”, Recuperado el 20 de marzo de 2013: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Paginas/conceptualizacion.aspx

⁸⁵ *Ibíd.*

evaluación en México, sus objetivos, integración y orientación metodológica, así como los tipos de evaluación que desarrolla este organismo para, finalmente, resaltar el papel nodal de la evaluación de diseño en la gestión para resultados, ya que, como se expondrá, no es posible lograr resultados si en principio no se garantiza que los programas puedan generarlos.

2.1 Hacia una gestión basada en los resultados en México.

De acuerdo con Manuel Fernando Castro *et. al.*, “los intentos por establecer la evaluación de los programas federales como una práctica del gobierno, datan de mediados de 1970 en México”⁸⁶, lo cual se encuentra relacionado al hecho de que, en los últimos años, diversos países cambiaron su enfoque en cuanto a la administración de los recursos públicos, principalmente, por dos razones:

- a) “La necesidad de hacer más con los mismos recursos, y
- b) La necesidad de rendir cuentas a los ciudadanos, cada vez más exigentes con la eficiencia, en la asignación y uso de recursos públicos.”⁸⁷

Como resultado de lo anterior, emergió el enfoque gestión para resultados (GpR), “La GpR es un modelo de cultura organizacional, directiva y de desempeño institucional que pone más énfasis en los resultados que en los procedimientos”⁸⁸

De acuerdo con el modelo GpR, es importante el *cómo se hace* (procedimientos), pero lo es más el *qué se hace* (resultados), por ello la GpR cobra sentido al establecerse el qué se logra y cuál es el impacto en el bienestar de la población.

A continuación, se enuncian los principios que fundamentan este modelo:

- a) “Centrar el diálogo en los resultados.
- b) Alinear la planeación, programación, presupuestación, monitoreo y evaluación con los resultados.
- c) Promover y mantener procesos sencillos de medición e información.
- d) Gestionar para, no por, resultados.
- e) Usar la información sobre resultados para aprender, apoyar la toma de decisiones y rendir cuentas.”⁸⁹

⁸⁶ Manuel Fernando Castro, *et. al.*, *Op. Cit.*, p. 1

⁸⁷ CONEVAL, *Op. Cit.*, p. 9

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ *Ibidem*, p.9

Fue así como en el marco del modelo de la GpR, entre 2006 y 2008, se implementó en México en la administración pública federal el Presupuesto basado en Resultados, “procurando la alineación entre la planeación, la programación, el presupuesto, el control, el ejercicio, el seguimiento y la evaluación del gasto público.”⁹⁰

El Presupuesto basado en Resultados (PbR) es “el instrumento metodológico y el modelo de cultura organizacional cuyo objetivo es que los recursos públicos se asignen prioritariamente a los programas que generan más beneficios a la población y que se corrija el diseño de aquéllos que no están funcionando correctamente.”⁹¹

El PbR implica que los órganos públicos establezcan claramente los objetivos que se pretenden alcanzar con los recursos asignados a los programas y que su grado de consecución pueda ser validado de manera efectiva a través del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

Ahora bien, en el caso de México, el establecimiento de un sistema de GpR fue un largo proceso que podría dividirse, de acuerdo con Manuel Fernando Castro *et. al.*, en tres periodos que en seguida se describen.

2.1.1 Periodo: 1970 - principios de 1990.

Hasta antes de 1970, los rasgos esenciales del régimen político eran:

“...presidencialismo dotado de enormes facultades constitucionales y meta-constitucionales; partido hegemónico, subordinación de los poderes Legislativo y Judicial al Ejecutivo, federalismo formal, centralismo real; subordinación de organizaciones sociales, empresariales y sindicales al poder político, elecciones sin competencia; partidos de oposición testimoniales; leyes electorales restrictivas.”⁹²

⁹⁰ *Ibidem*, p.11

⁹¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Conceptualización GpR-PbR-SED”, *Op. Cit.*

⁹² José Woldenberg, *El cambio político en México*, [en línea], México, Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo-El Colegio del Estado de Hidalgo, Serie: Cuadernos de Divulgación, 2007, Dirección URL: <http://www.trielectoralhidalgo.org.mx/pdf/cuaderno.pdf>, [Consulta: febrero de 2013]

Bajo este contexto, el gobierno era quien controlaba toda la información, por ello, como señala Manuel F. Castro *et. al.*, las evaluaciones realizadas en los años setenta, impulsadas no por el gobierno, sino por organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), no permitían medir en grado alguno los resultados o grado de cumplimiento de los objetivos y metas de los programas, pues, hasta este momento, no existía un interés real del gobierno por evaluar su desempeño.

Como sabemos, el sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), se caracterizó por dos elementos importantes: 1) la disminución del ritmo de crecimiento económico y renovada presencia del fenómeno inflacionario, y 2) la creación de espacios donde se permitió, dentro de ciertos límites, una libertad de expresión desconocida, es decir, la aparición de disidencias y oposiciones no necesariamente leales e institucionales.⁹³

Podría decirse que para evitar la crisis estructural del sistema, el gobierno de Echeverría propició una pequeña “apertura democrática” que creó nuevos sistemas y formas de comunicación entre la sociedad y el gobierno sin que el sistema político experimentara en realidad un cambio significativo, situación que no podría sostenerse por mucho tiempo.

En 1976, lo mismo que en 1982, 1988 y 1994, las crisis económicas comenzaron a golpear fuertemente la legitimidad del régimen priista, debilitándolo de manera significativa y creando las condiciones para que el tradicional control político de corte autoritario se empezara a dificultar.⁹⁴

⁹³ Vid. José Luis Reyna, “Las elecciones en el México institucionalizado, 1946-1976”, en González Casanova, Pablo, (Coord.), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1985, pp. 101-118.

⁹⁴ José Antonio Crespo, “Elecciones y transición democrática en México (1976-2012)”, [en línea], México, *Estudios*, Vol. X, No. 103, Invierno, 2012, Dirección URL: <http://biblioteca.itam.mx/estudios/100-110/103/JoseAntonioCrespoEleccionesytransiciondemocraticaenmexico1976-2012.pdf>, [Consulta: marzo de 2013]

Lo anterior aunado a la reforma electoral de 1977 que, de acuerdo con José Woldenberg⁹⁵, fue la base sobre la cual se desarrollaría nuestro proceso de democratización, motivaron un llamado a una mayor rendición de cuentas de los poderes Judicial, Legislativo y, en particular, del Ejecutivo Federal.

Resulta así que, como expone Manuel F. Castro *et. al*, los problemas económicos y sociales, el gradual declive del régimen de partido único y el desarrollo del proceso de democratización, serían factores que jugarían un importante papel, pues ante los fuertes cuestionamientos que emergieron respecto a en qué medida el gasto social contribuía a solventar los problemas y necesidades de la población, el gobierno comenzó a mostrar interés por evaluar su desempeño, con lo cual, iniciaría la construcción gradual de un sistema de monitoreo y evaluación y de asignación de recursos con base en resultados.

La investigación evaluativa emergió, por tanto, ante la necesidad de la ciudadanía por conocer más acerca de las políticas públicas e, incluso, de participar en su diseño, ya que, como lo hemos mencionado, los programas sociales son financiados con recursos públicos; pero también ante la necesidad del gobierno de contar con mecanismos de legitimidad.

De acuerdo con Luis F. Aguilar:

“... la *evaluación* [...] ofrece información clave acerca del grado de desempeño real del gobierno (actividades, productos y resultados) y nos ayuda de esta manera a conocer si la actividad de un gobierno es de calidad, eficaz, eficiente y responsable, si produce resultados de valor para la sociedad y, a la postre, si por ello el gobierno ha sostenido o perdido su *legitimidad* social.”⁹⁶

Por lo anterior, podemos decir que la evaluación está ligada directamente a los procesos de rendición de cuentas y constituye también un mecanismo de legitimidad para el gobierno.

Ahora bien, como resultado del interés del gobierno por evaluar su desempeño, en diciembre de 1982, al asumir la presidencia de la República Miguel de la Madrid

⁹⁵ Vid. José Woldenberg, *Op. Cit.*, pp. 77-151.

⁹⁶ Luis F. Aguilar Villanueva, *Op. Cit.*, p. 7

Hurtado, lanzó un decreto de reforma y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mediante el cual, fue creada la Secretaría de la Contraloría General.

La Secretaría de la Contraloría General fue creada con el fin de ser el organismo encargado de organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; así como de inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos.

“La Contraloría introdujo a la Administración Pública Federal (APF) los conceptos de medición de desempeño y Auditorías Integrales, de igual forma, se intentaron crear esquemas formales de evaluación para programas financiados a nivel federal, pero estos no lograron materializarse.”⁹⁷

Posteriormente, como expone Manuel F. Castro *et. al*, hacia mediados de la década de los noventa, se iniciaron evaluaciones en el sector social, algunos programas evaluados fueron el Programa Abasto Social de Leche (LICONSA), el Programa Abasto Rural (DICONSA) y el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL); sin embargo, éstas continuaron siendo aisladas y, en gran medida, *ad hoc*.⁹⁸

Fue hasta 1996, “con la creación del Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), que se introdujeron los indicadores de desempeño y evaluaciones internas”⁹⁹, lo cual resulta significativo dentro del proceso de establecimiento de un Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) ya que, como señala Jorge E. Chávez Presa, “los indicadores son el alma del SED porque proporcionan a los servidores públicos el rumbo hacia donde deben dirigirse, así como información acerca de los logros y la velocidad con la que se ha avanzado.”¹⁰⁰

⁹⁷ Manuel Fernando Castro *et. al.*, *Op. Cit.*, p. 4

⁹⁸ *Ibid.*, p. 3

⁹⁹ *Ibidem.*, p. 3

¹⁰⁰ Jorge A. Chávez Presa, *Op. Cit.*, p. 215

En síntesis, durante este periodo lo único que en realidad se buscó fue fortalecer los controles internos, por lo cual, los resultados derivados de las evaluaciones internas no se hicieron públicos y, en consecuencia, la rendición de cuentas externa fue limitada¹⁰¹, no obstante, se logró establecer un modelo de evaluación que, aunque limitado, representó un gran avance.

2.1.2 Periodo: 1997-2003.

Los cambios políticos que experimentó México en 1997, como resultado de un largo proceso de democratización que, como señalamos, de acuerdo con José Woldenberg inició con la reforma electoral de 1977 y el reconocimiento a la necesidad de los partidos políticos como intermediarios de la vida democrática, motivaron la exigencia de cuentas al gobierno.

Como sabemos, después de las elecciones de 1994 y en el marco de la Reforma Electoral de ese mismo año que refrendó la autonomía constitucional del Instituto Federal Electoral (IFE), el sistema de partidos quedó integrado por tres grandes partidos, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD).¹⁰²

Posteriormente, con la Reforma Electoral de 1997, de acuerdo con Woldenberg, se consolidó la capacidad competitiva de la oposición, ya que se estableció una base de mayor equidad para la competencia electoral, dotando a los partidos de recursos materiales, financieros y legales para garantizar dicha competencia.

El resultado de este proceso fue que con la elección de 1997, por primera vez en su historia, el PRI, hasta ese momento hegemónico, perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados; mientras que el PAN ganó las gubernaturas de Nuevo León y Querétaro; y el PRD obtuvo la jefatura del Distrito Federal.

¹⁰¹ Manuel Fernando Castro *et. al.*, *Óp. Cit.*, p. 3

¹⁰² *Vid.*, José Woldenberg, "1996: la equidad y el salto de la competitividad", en Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2005, pp. 383-482.

Podemos decir que hasta antes de 1997, como señala Jeffrey Weldon “el presidente dominaba a los poderes Legislativo y Judicial del gobierno nacional y dirigía un sistema federal altamente centralizado en el que los estados y municipalidades parecían en última instancia estar sujetos a los dictados del centro”¹⁰³, razón por la cual, el cumplimiento de los objetivos de los programas gubernamentales no era una prioridad para el gobierno, de hecho, el control del gasto público y la evaluación gubernamental se centraron preponderantemente en el nivel de flujo de efectivo.¹⁰⁴

Con el advenimiento de la democracia, el sistema de partido hegemónico fue sustituido gradualmente por el desarrollo de un tripartidismo (PRI-PAN-PRD) que vendría a afectar el equilibrio de fuerzas dentro del Congreso y el papel del Ejecutivo en la formulación de las políticas públicas, antes, incluso, del año 2000 cuando el PRI perdió la presidencia.

De acuerdo con Benito Nacif, “México se convirtió en una democracia presidencial que opera bajo la modalidad de gobierno dividido desde 1997 [...] [*por ello*], los cambios en las políticas públicas ya no dependen exclusivamente de negociaciones entre el presidente y su partido, sino de la capacidad del Ejecutivo de llegar a acuerdos con los partidos de oposición.”¹⁰⁵

Podríamos decir que durante el presidencialismo, la fuente del cambio fue el presidente, pero, a partir de 1997, al terminarse con una de las condiciones del presidencialismo descritas por Weldon: el gobierno unificado¹⁰⁶, comenzó la etapa de un gobierno dividido y el presidente perdió, entonces, su papel dominante en la formulación de las políticas públicas; con lo cual, la fuente de cambio regresó al Congreso.

¹⁰³ Jeffrey Weldon; “Las fuentes políticas del presidencialismo mexicano”, en Mainwaring S. y Shugart, Matthew (compiladores), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Barcelona, Paidós, 2002, p. 175. (las cursivas son mías)

¹⁰⁴ Jorge A. Chávez Presa, *Op. Cit.*, p. 203

¹⁰⁵ Benito Nacif,; “Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo”, en *Política y Gobierno*, Vol. XI, Número 1, primer semestre de 2004, p. 10

¹⁰⁶ *Vid.* Jeffrey Weldon, *Op. Cit.*

El Congreso después del 97 tampoco tendría la misma composición, pues como señala Luisa Béjar¹⁰⁷, se creó al interior de éste un nuevo modelo institucional, ya que las presidencias y secretarías de las comisiones ordinarias se distribuyeron bajo un triple criterio: búsqueda de equidad, atención al peso cuantitativo de los grupos parlamentarios y la importancia atribuible a cada una de ellas.

Paralelamente al proceso anterior, el interés cada vez mayor de la población por conocer los costos y resultados de las políticas públicas implementadas por el gobierno así como de sus programas y proyectos, acrecentó la necesidad de contar con un sistema de evaluación efectivo.

Por lo anterior y ante la nueva situación que demandaba al gobierno mayor transparencia respecto al empleo de los recursos públicos, “en 1998, el Congreso introdujo el requisito de que todos los programas federales que ofrecían subsidios, debían contar con reglas de operación (ROP), información básica sobre el diseño del Programa, sus objetivos, indicadores de desempeño, población beneficiaria y mecanismos de operación.”¹⁰⁸

Las ROP constituyeron un avance importante dentro de este proceso, sin embargo, fue en 1999 cuando la obligatoriedad de la evaluación de los programas se consolidó, pues el Congreso estableció que todos los programas que contaran con ROP debían ser evaluados una vez al año por evaluadores externos, lo cual, supuso terminar con los controles internos, pues los resultados derivados de las evaluaciones internas ahora serían públicos.

En 2001 se creó la Auditoría Superior de la Federación (ASF) con el propósito de verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas, y el correcto manejo tanto del ingreso como del gasto público.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Vid. Luisa Béjar, “La reinstitucionalización del poder legislativo en México”, en *Revista Mexicana de Sociología*, México, IIS-UNAM, No. 3, julio-septiembre, 2001, pp. 100-105

¹⁰⁸ Manuel Fernando Castro *et. al.*, *Op. Cit.*, p. 4

¹⁰⁹ Auditoría Superior de la Federación; Dirección URL: <http://www.asf.gob.mx/> [Consulta: 05 de agosto de 2013]

Aunado a lo anterior, en 2002, el derecho de acceso a la información se concretó y materializó con la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, sin embargo, se trataba de una condición necesaria, aunque no suficiente para conocer si lo que hacía el gobierno tenía correspondencia con las demandas de la sociedad y si eso contribuía a mejorar las condiciones de la población.

Era necesario aún contar con un mecanismo que permitiera hacer inteligible la información proporcionada por el gobierno, es decir, contar con un sistema de evaluación. En este periodo también se crea la Secretaría de la Función Pública (SFP), que reemplazaría en 2003 a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

La SFP, además de asegurarse de que la función pública se dirigiera a la satisfacción de las necesidades de la sociedad mediante servicios gubernamentales de alta calidad y con mayor transparencia, dirigiría la instrumentación y desarrollo del Servicio Profesional de Carrera en el Gobierno Federal.

Podría decirse en síntesis que, durante esta segunda etapa, los sistemas de control y evaluación ya no sólo se enfocaban en controlar el nivel de flujo de efectivo, sino que ahora “pretendieron medir y controlar, de manera anual, los costos de las políticas públicas.”¹¹⁰

2.1.3 Año 2004.

Dentro del proceso de establecimiento de un sistema de evaluación en México, la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 20 de enero de 2004, representó uno de los momentos más importantes.

Esta Ley fue aprobada por el senado el 09 de diciembre de 2003 y entró en vigor el 1° de enero de 2004 “con el objetivo de impulsar una política social coordinada y

¹¹⁰ Jorge A. Chávez Presa, *Op. Cit.*, p. 203

constituir un marco en el que gobierno federal, estados y municipios, pudieran participar efectivamente tanto en la planeación de programas sociales como en la aplicación de recursos.”¹¹¹

De acuerdo con el Artículo 1° de la citada Ley¹¹², Fracción VI, también era objeto de ésta Regular y garantizar la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales; así como, con base en la Fracción VIII, establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social.

La importancia de esta Ley radica en dos puntos fundamentales:

- 1) “Creó el marco jurídico para permitir la continuidad, el compromiso y el ambiente de transparencia necesarios para que las acciones y programas de desarrollo social se articularan y que las metas se alcanzaran en el menor plazo posible, con miras a lograr condiciones de desarrollo social, idealmente, igualitarias.
- 2) Creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), cuyas dos funciones principales serían medir la pobreza en forma multidimensional y evaluar las políticas y programas sociales.”¹¹³

La evaluación objetiva y útil de la política nacional de desarrollo social se facilitó, en consecuencia, con la creación del CONEVAL, evento que marca un momento crucial, ya que vendría a concretar la vocación de evaluación del modelo de gestión para o por resultados e institucionalizar esa determinación. No obstante, es importante señalar que su creación fue una respuesta a los cambios políticos ocurridos durante el proceso de transición hacia la democracia.

En efecto, la Ley General de Desarrollo Social fue producto de un amplio proceso de reflexión y negociación entre los principales partidos existentes PRI, PAN y PRD, pero también se buscó incluir a especialistas, académicos y representantes de las organizaciones de la sociedad civil.

¹¹¹ Celia Blanco Escandón; *Notas sobre la Ley General de Desarrollo Social*, [en línea], México, IJ-UNAM, Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/34/pr/pr30.pdf> [Consulta: 06 de agosto de 2013], p. 462

¹¹² *Vid.* Ley General de Desarrollo Social, Diario Oficial de la Federación, México, 2004.

¹¹³ Celia Blanco Escandón; *Op. Cit.*, p. 462

En síntesis, esta etapa marca el inicio de los sistemas de control y evaluación orientados a “medir multianualmente los costos de las políticas públicas y a vigilar que se logren los resultados propuestos mediante la evaluación de desempeño”¹¹⁴, por ello, la creación del CONEVAL constituyó un gran avance en el desarrollo de las instituciones de evaluación y gestión basada en resultados en la administración federal.

2.1.3.1 El CONEVAL y la Institucionalización de la evaluación.

Por institucionalización de la evaluación, para los fines del presente proyecto, se entenderá:

“...el proceso político por el que se legitima un marco normativo adecuado para el desarrollo de la función de evaluación, a partir de la estructura de espacios e instancias de las Administraciones a las que encargar tal función, ubicándolos en los distintos niveles de gobierno y según las distintas actividades o sectores a evaluar.”¹¹⁵

En México, podemos decir que la institucionalización de la evaluación se vio concretada en 2004 con la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social que, como sabemos, creó al CONEVAL, cuyas dos funciones principales serían medir la pobreza en forma multidimensional y evaluar las políticas y programas sociales.

De acuerdo con Manuel F. Castro *et. al.*, “la creación del CONEVAL pretendió ser una solución institucional dirigida a alinear los incentivos políticos y administrativos existentes y hacer sostenible dicho esfuerzo.”¹¹⁶

En efecto, sin la institucionalización de la evaluación, todos los esfuerzos por fortalecerla en México serían en vano, ya que sólo con su institucionalización, de acuerdo con Garde Roca, se permitiría “incorporar la evaluación y sus resultados como prioridad de la agenda gubernamental y en los procesos de formación de

¹¹⁴ Jorge A. Chávez Presa, *Óp. Cit.*, p. 203

¹¹⁵ Juan Antonio Garde Roca; “La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en España” en *Auditoría y Gestión de los Fondos Públicos*, España, ISSN 1136-517X, N°. 39, 2006, p. 18

¹¹⁶ Manuel Fernando Castro *et. al.*, *Óp. Cit.*, p. 7

políticas públicas, haciendo de ellas un factor clave para la gobernanza, arbitrando la participación de la ciudadanía y los distintos actores sociales.”¹¹⁷

La creación del CONEVAL por tanto, vendría a ser un elemento clave dentro de la creación del sistema de evaluación en México, aunque cabe resaltar que no constituyó el fin de dicho proceso.

A continuación se señalan algunos de los aspectos más importantes de este Consejo Nacional de Evaluación.

2.1.3.1.1 Objetivos.

El 24 de agosto de 2005, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) publicó en el DOF el “*Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.*”

De acuerdo con el Artículo 1° de dicho Decreto, la función de la evaluación sería encargada al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que fue definido como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines, de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, agrupado en el sector coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social.¹¹⁸

Asimismo, el Artículo 3° del citado marco normativo, señalaba como funciones principales del CONEVAL:

“I.- Normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas, sin perjuicio de las atribuciones que en materia de control y evaluación tienen las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, y

¹¹⁷ Juan Antonio Garde Roca; *Op. Cit.* , p. 18

¹¹⁸ Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, Diario Oficial de la Federación, 2005, Art. 1°

II.- Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.”¹¹⁹

La combinación de estos dos objetivos, de acuerdo con Manuel F. Castro *et al*, sugiere a la reducción de la pobreza como el principal indicador de desempeño de la política de desarrollo social en México, por lo cual, todos los programas sociales deben contribuir en alguna medida a lograr ese resultado.

De igual forma, se indica que el CONEVAL será el organismo encargado de establecer el marco normativo de referencia para la evaluación de los programas sociales y de la política de desarrollo social en general, con la finalidad de lograr mejores resultados y, a la vez, favorecer la rendición de cuentas.

En efecto, actualmente el CONEVAL se encarga de establecer los lineamientos y marcos normativos y de operación de referencia para que las evaluaciones se lleven a cabo con rigurosidad y calidad; no obstante, es importante señalar que no necesariamente el CONEVAL es el ejecutor de las evaluaciones, por lo cual, los programas sociales también pueden ser evaluados por organizaciones públicas y civiles externas, tomando en cuenta, claro está, los parámetros establecidos por aquél organismo.

2.1.3.1.2 De su integración y visión de evaluación.

“El CONEVAL es el eje del Sistema de Monitoreo y Evaluación del sector social en México, por lo que se ha encargado de impulsar la Gestión basada en Resultados en todo el sector público.”¹²⁰

Hasta antes de la Reforma Política aprobada por el Congreso de la Unión el pasado 6 de diciembre de 2013 que otorgó autonomía al CONEVAL, el Artículo 57 de la Ley General de Desarrollo Social señalaba que el Consejo se integraría por un presidente, que es el Titular de la SEDESOL, un Secretario Ejecutivo designado por éste, así como por los Consejeros invitados por dicha Secretaría

¹¹⁹ *Ibíd.*, Art. 3°

¹²⁰ Manuel Fernando Castro *et. al.*, *Óp. Cit.*, p. 7

que, y de acuerdo con el Artículo 58 de la citada Ley, éstos debían ser ciudadanos mexicanos con reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como de los ámbitos académico, profesional, científico y cultural vinculados con el desarrollo social.

Como puede observarse, la naturaleza del CONEVAL era mixta, pues si bien el Titular era designado por el gobierno federal, también este organismo era dirigido por un grupo colegiado independiente compuesto por seis académicos.¹²¹

Los seis Consejeros eran electos de manera democrática por la Comisión Nacional de Desarrollo Social por un periodo de cuatro años, durante los cuales participarían en todas las decisiones, tanto de administración de la institución, como de definición de los proyectos a evaluar y las metodologías de evaluación.

En concordancia con lo anterior, Manuel Fernando Castro *et. al*, señala que “la experiencia y profesionalización de su personal, y la participación de académicos le han permitido al CONEVAL desarrollar metodologías y llevar a cabo o comisionar evaluaciones que son técnicamente confiables y creíbles para las partes interesadas, tanto internas como externas.”¹²²

Podría decirse, con base en el autor antes referido, que la asimilación de los cambios derivados de la implementación del sistema de monitoreo y evaluación en el sector social en México, hizo necesario el establecimiento de marcos

¹²¹ El 10 de febrero de 2014 fue reformado el Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se estableció que “El Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio...”, asimismo, quedó establecido que “estará integrado por un Presidente y seis Consejeros que deberán ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como en los ámbitos académico y profesional; tener experiencia mínima de diez años en materia de desarrollo social, y no pertenecer a algún partido político o haber sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular. Serán nombrados, bajo el procedimiento que determine la ley, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles y, si no lo hiciere, ocupará el cargo de consejero la persona nombrada por la Cámara de Diputados. Cada cuatro años serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.” (Véase el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014).

¹²² Manuel Fernando Castro *et. al.*, *Óp. Cit.*, p. 9

normativos formales que aseguraran el uso sostenido de las herramientas de evaluación a lo largo del tiempo.

Ante esta situación, el CONEVAL comenzó a preparar un conjunto de lineamientos de política que permitieran “establecer vínculos formales y operativos entre la planificación estratégica y el proceso presupuestario, tal y como lo había establecido la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2006.”¹²³

El 30 de marzo de 2007, el CONEVAL, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP) deciden publicar en el Diario Oficial de la Federación los *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal* (2007).

Dichos Lineamientos se instituyeron “con el objetivo de orientar los programas y el gasto público al logro de objetivos y metas, así como medir sus resultados objetivamente mediante indicadores relacionados con la eficiencia, economía, eficacia y la calidad en la APF y el impacto del gasto social público.”¹²⁴

De acuerdo con los Lineamientos, en el Título Primero, Disposiciones Generales, se definió como evaluación:

“...al análisis sistemático y objetivo de los programas federales y que tiene como finalidad determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, calidad, eficacia, resultados, impacto y sostenibilidad.”¹²⁵

A partir de 2007, entonces, las actividades relacionadas con la evaluación y el monitoreo de los programas federales previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, serían sistematizadas y contribuirían a impulsar una Gestión basada en Resultados, así como a consolidar el Sistema de Evaluación del Desempeño.

¹²³ *Ibid.*, p. 10

¹²⁴ CONEVAL, Evaluación de Programas Sociales, Recuperado el 10 de agosto de 2013: <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Normatividad/LineamientosGenerales.aspx>

¹²⁵ Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 2007, Art. **Tercero**, **Frac. IV**.

En síntesis, podemos decir que:

“... los lineamientos integraron y mejoraron todos los mandatos anteriores, impulsaron la evaluación en el gobierno, contribuyeron a la consolidación de una base legal sólida y modernizaron el sector público al adoptar estándares de Monitoreo y Evaluación internacionalmente aceptados.”¹²⁶

2.1.3.1.3 De su orientación metodológica.

Ante la creciente necesidad de contar con mecanismos que permitieran mejorar la planificación de los programas, medir sus resultados y mejorar su desempeño, todo esto como respuesta a la orientación hacia los resultados adoptada en la APF de México; el CONEVAL, la SHCP y la SFP decidieron impulsar la adopción de una metodología que les permitiera cumplir con los objetivos de las evaluaciones.

La metodología que se decidió adoptar fue la Metodología de Marco Lógico (MML), reconocida y empleada internacionalmente. El marco lógico fue establecido y normado en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la APF, en su artículo tercero, Fracción VII, de la siguiente manera:

“Marco lógico: A la metodología para la elaboración de la matriz de indicadores, mediante la cual se describe el fin, propósito, componentes y actividades, así como los indicadores, las metas, medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos de los programas federales.”¹²⁷

La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), como se señala en la definición, es el producto de la MML y “permite resumir en una estructura los aspectos más importantes de un programa o proyecto.”¹²⁸

Asimismo, en el Capítulo II de los Lineamientos antes mencionados, se especificó la información mínima que las dependencias y entidades debían considerar en la

¹²⁶ Manuel Fernando Castro *et. al.*, *Óp. Cit.*, p. 11

¹²⁷ Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, *Op. Cit.*, Art. **Tercero, Frac.** VII

¹²⁸ Edgar Ortegón, Juan Francisco Pacheco, Adriana Prieto, *Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de Proyectos y Programas*, Santiago de Chile, CEPAL, Serie Manuales No. 42, Julio 2005, p. 15

elaboración, presentación y análisis de las matrices de indicadores de los programas federales.¹²⁹

Aunado a lo anterior y dentro del proceso de implementación del Presupuesto para Resultados en el Gobierno Federal, en cumplimiento del Lineamiento IX y IV transitorio, Fracción I del mencionado ordenamiento, en 2008, la SHCP y el CONEVAL publicaron la Metodología para la elaboración de la Matriz de Indicadores de los Programas Presupuestarios de la Administración Pública Federal, a través de los Lineamientos Generales para el Proceso de Programación y Presupuestación para el Ejercicio Fiscal 2008.

En febrero de 2008, además la SHCP publicó los Lineamientos para la actualización de la Matriz de Indicadores de los programas presupuestarios, todo ello con el objetivo de regular su construcción, presentación y análisis.

Podemos decir que la introducción de esta metodología en la Administración Pública Federal, de acuerdo con Manuel F. Castro *et. al*, trajo múltiples beneficios para el gobierno de México, entre ellos:¹³⁰

- I) Un método operativo para facilitar la transición de una gestión tradicional (basada en insumos y actividades) a una gestión enfocada en el desempeño (basada en productos, resultado e impactos),
- II) Un marco unificado de planeación y evaluación de los programas para estandarizar la medición de los resultados; y
- III) Mayor consistencia y mejor calidad en el diseño de los programas.

2.1.3.1.4 Principales tipos de evaluación.

De acuerdo con el Lineamiento Décimo Sexto del Título Tercero, Capítulo I, Fracción I de los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas

¹²⁹ CONEVAL, Matriz de Indicadores, Recuperado el 15 de agosto de 2013: <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Normatividad/MatrizIndicadores/MatrizIndicadoresNormatividad.aspx>

¹³⁰ Manuel Fernando Castro *et. al.*, *Óp. Cit.*, p. 12

Federales de la Administración Pública, el CONEVAL realiza los siguientes tipos de evaluaciones:¹³¹

- Evaluación de Consistencia y Resultados: Es una evaluación diseñada para obtener una perspectiva general y comparativa sobre el diseño y desempeño del programa, a fin de mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la MIR.
- Evaluación de Indicadores: Con esta evaluación lo que se pretende es medir la calidad de los indicadores, incluyendo las MIR, a fin de establecer si son claros, relevantes, económicos, monitoreables y adecuados para medir el avance en el logro de los resultados del programa.¹³²
- Evaluación de Procesos: De acuerdo con los Lineamientos, se busca analizar mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos eficaz y eficientemente, y si ello contribuye a mejorar la gestión.
- Evaluación de Impacto: Esta evaluación ofrece una evidencia sólida sobre si el programa está funcionando o no, pues mide los cambios en las condiciones de bienestar de la población o área de enfoque a la que se ha dirigido el programa, además de que permite identificar las áreas susceptibles de mejora.
- Evaluación específica: Estas evaluaciones no están comprendidas dentro de los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública, y se realizan mediante trabajo de gabinete y/o de campo.
- Evaluaciones Estratégicas: Son aquellas que se aplican a un programa o programas en torno a estrategias, políticas e instituciones.

¹³¹ Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, *Op. Cit.*, Décimo Sexto, Título Tercero, Capítulo I, Frac. I.

¹³² Manuel Fernando Castro *et. al.*, *Óp. Cit.*, p. 14

- Evaluación Complementaria: Las Evaluaciones Complementarias 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.¹³³

2.1.4 De la evaluación en materia de diseño y la GpR.

Esta evaluación se encuentra regulada por el Décimo Octavo Lineamiento para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública, Capítulo II, Fracción I, que norma lo relativo a las evaluaciones en materia de diseño de los programas nuevos durante su primer año de operación.

El propósito de este tipo de evaluaciones es identificar posibles problemas o fallas en el diseño de los programas y mejorar así la efectividad y eficacia de su intervención.

Podemos decir que la evaluación en materia de diseño busca ser una etapa anterior a la implementación de un programa, precisamente, para evitar un mal uso de los recursos públicos, por lo cual, la implementación de los programas está o debe estar sujeta a la evaluación de diseño como primer paso para garantizar que éstos, en efecto, estarán en posibilidad de generar los resultados deseados; no obstante, esto no siempre es así, ya que aunque esta “metodología contempla la realización de un análisis *ex –ante* (previo a la implementación), este aspecto no se encuentra aún en operación.”¹³⁴

Lo anterior merece atención especial, pues se encuentra relacionado a la Gestión para Resultados, ya que ésta sólo es posible si se diseñan adecuadamente los programas y proyectos.

En efecto, ¿cómo se pretende generar resultados si se desconocen las causas y efectos que generaron el problema o necesidad, si los indicadores no permiten

¹³³ CONEVAL, *Evaluaciones Complementarias*, Recuperado el 15 de agosto de 2013: http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones_Programas/Evaluacion_Complementaria/Evaluacion_Complementaria.aspx, p. 1

¹³⁴ Manuel Fernando Castro *et. al.*, *Óp. Cit.*, p. 13

medir el logro en la consecución de los objetivos, o bien, si no es posible identificar y cuantificar a la población afectada?

Resulta, entonces, que la evaluación de diseño es un eslabón necesario para la gestión basada en resultados, por lo cual, si no se asegura y fortalece la evaluación de diseño en México, será difícil exigir una gestión eficaz de los programas.

La GpR, como se señaló al inicio de este capítulo, pone más énfasis en los resultados que en los procedimientos, sin embargo, no es posible lograr resultados si en principio no se garantiza que los programas puedan generarlos, razón por la cual el PbR obliga a que los órganos públicos establezcan claramente los objetivos que pretenden alcanzar con los recursos asignados a los programas y que su grado de consecución pueda ser validado efectivamente a través de un sistema de evaluación del desempeño.

En efecto, la cuestión central para el gobierno ha sido, en años recientes, ¿cómo generar más resultados con menos recursos o con los mismos?, pero esto sólo será posible en la medida en que evite el desperdicio de recursos públicos y los asigne a programas que sí generen beneficios para la población, cuidando a la vez que su uso sea eficaz y eficiente, pues de lo contrario, el gobierno estaría haciendo menos con más.

La evaluación del diseño de un programa, no de su desempeño, sino antes de su implementación, por lo tanto, es sumamente importante, pues nos permite verificar, en principio, si existe o no una correspondencia entre lo que la sociedad demanda y lo que el gobierno implementa y, en segunda instancia, si al interior del programa existe o no vinculación y congruencia entre sus componentes, ya que, de lo contrario, se implementarán programas que difícilmente generarán los resultados esperados y, por tanto, existirá un ejercicio de recursos públicos que no conlleva a resolver el problema o necesidad para el cual fue concebido, lo cual, a su vez, irá en detrimento de la legitimidad del gobierno.

Resulta así que si un gobierno genera menos resultados con más recursos, aun cuando haya sido electo por la mayoría de la población a través del voto y cuente con un cierto grado de legitimidad de origen, entendida ésta, de acuerdo con Rousseau como “el reconocimiento que unos ciudadanos libres e iguales otorgan a un régimen político y por el cual deciden someterse a él y obedecerle”; si en su actuar el gobierno es ineficaz e ineficiente, y además otorgan a la población bienes y servicios de baja calidad, terminarán minando dicha legitimidad durante su ejercicio y, en consecuencia, los ciudadanos perderán la confianza en su gobierno y éste el reconocimiento de aquéllos, lo cual, a su vez, implicará una mayor fragilidad tributaria.

El caso de México hace referencia a la situación anterior, pues el mal diseño de los programas y proyectos emanados de sus políticas públicas ha conllevado al desperdicio de recursos públicos, por lo que su implementación no ha permitido generar resultados positivos o de impacto en la problemática o necesidad que les dio origen y, por tanto, esta situación ha provocado la desconfianza generalizada de la sociedad hacia su gobierno.

Para hacer frente a esta problemática, el gobierno mexicano introdujo el Presupuesto basado en Resultados, a fin de fortalecer la calidad del diseño y gestión de las políticas públicas implementadas por el gobierno y ofrecer a la población bienes y servicios de calidad que permitieran generar resultados, no obstante, para poder medir los resultados logrados era menester establecer un sistema de evaluación de los programas que permitiera, por una parte, eficientar los recursos y orientar la gestión a la búsqueda de resultados y, por la otra, tomar decisiones al gobierno respecto a las prioridades en la asignación del gasto.

En este sentido, fue publicada el 30 de marzo de 2006 en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, misma que sería enmendada en 2007 y actualizaría el marco presupuestario mexicano, sentando las bases para orientar el gasto federal hacia un enfoque de presupuesto

basado en resultados; por lo cual, a través de esta ley fue creado el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).¹³⁵

“El SED realiza el seguimiento y evaluación sistemática de las políticas y programas de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, para contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que se deriven de éste; [asimismo], brinda la información necesaria para valorar objetivamente y mejorar de manera continua el desempeño de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y de las instituciones, así como para determinar el impacto que los recursos públicos tienen en el bienestar de la población.”¹³⁶

La creación del SED, como señala Manuel F. Castro *et al*, fue la primera visión articulada de un sistema de Gestión por Resultados a nivel gubernamental, sin embargo, su implementación se hizo efectiva en 2007, cuando fueron lanzados los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales, ya que con su establecimiento se garantizó que el uso de los resultados de las evaluaciones llegaran efectivamente a manos de los tomadores de decisiones en el gobierno.

Es importante tomar en cuenta que el establecimiento del SED no fue una decisión arbitraria, sino que se trataba de un elemento que fue propuesto desde 1995 como parte de la serie de reformas realizadas al sistema presupuestario; sin embargo, después de más de una década distintos factores favorecieron su evolución e introducción, entre ellos y uno de los más importantes fue el establecimiento del modelo de evaluación de CONEVAL en el sector social, el avance logrado en la implementación de Matrices de Indicadores en todos los programas y la existencia de diversos métodos de evaluación.¹³⁷

La última versión del SED fue presentada en 2008 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aquí fueron incorporados formalmente los conceptos de Gestión

¹³⁵ *Ibid.*, p. 21

¹³⁶ SHCP, Sistema de Evaluación del Desempeño, [en línea], 105 pp., México, Dirección URL: http://www.oportunidades.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/inicio/sistema_evaluacion_de_sempo.pdf, [Consulta: 20 de abril de 2013]

¹³⁷ Manuel Fernando Castro *et. al.*, *Óp. Cit.*, p. 21

por Resultados y Presupuesto basado en Resultados, con lo cual fue institucionalizado de manera legal el proceso de gestión orientada a resultados.¹³⁸

De igual manera, las Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, llevadas a cabo en los años 2007 y 2008, obligaron no sólo a la Federación, sino también a los estados y municipios a adoptar el Presupuesto Basado en Resultados (PbR), a través de la medición del desempeño del gasto público y la homologación de la contabilidad gubernamental, sin embargo, el establecimiento efectivo del SED en los gobiernos locales aún presenta un gran reto.

De acuerdo con Alberto Villalobos Pacheco, México aún presenta una debilidad institucional caracterizada por tres razones:

- “El gobierno federal se limita a evaluar programas públicos, dejando a un lado el impacto real de la política nacional [...]
- Las entidades federativas no contribuyen a un mayor crecimiento en los municipios, debido a que las inversiones estatales padecen de mecanismos de seguimiento y evaluación; por consecuencia, no generan los impactos debidos, y
- En un nivel municipal no se están atendiendo eficazmente los servicios públicos de su competencia, aunado a la deficiente gestión intergubernamental con los tres órdenes de gobierno que les impide generar acciones de impacto y desarrollo en lo local.”¹³⁹

Lo anterior no implica que el establecimiento de la GpR, el PbR y el SED en México hayan sido en vano, sino que aún faltan cosas por hacer para lograr su implementación efectiva, pero se ha logrado ya algo muy importante: sentar las bases legales para orientar el gasto federal hacia un enfoque de presupuesto basado en resultados.

Cabe señalar que, paradójicamente, se ha logrado más a nivel federal que local, pues si bien es cierto que el gobierno federal estableció como obligatoria la evaluación en todos sus niveles, en los estados este proceso ha sido paulatino y

¹³⁸ Vid. Alberto Villalobos Pacheco, *El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: Una propuesta para los gobiernos locales*, [en línea], México, INAP, 2010; Dirección URL: <http://www.inap.org.mx/porta1/images/RAP/el20sist20de20evaluacion.pdf>, [Consulta: 25 abril de 2013]

¹³⁹ Alberto Villalobos Pacheco, *Op. Cit.*, p. 199

aún no logra solidificarse, por ello es que a nivel local es donde más trabajo se requiere.

En síntesis, podemos decir que para lograr la plena implementación del SED, es indispensable, por una parte, “asegurar una evaluación transversal en los tres niveles de gobierno y fortalecer la relación intergubernamental”¹⁴⁰ y, por la otra, fortalecer la evaluación de diseño de los programas que el gobierno, en cualquiera de sus niveles, implemente, pues para evaluar efectivamente el desempeño de un programa, es menester que en principio esté diseñado correctamente y, como señalamos antes, la evaluación *ex-ante* de los programas aún no se encuentra plenamente en operación en nuestro país, y sin este significativo elemento el fin de la GpR no será posible.

¹⁴⁰ Manuel Fernando Castro *et. al.*, *Óp. Cit.*, p. 23

Capítulo 3

La Metodología de Marco Lógico.

Como se señaló en el capítulo anterior, la evaluación de diseño es uno de los elementos más importantes dentro de la GpR, ya que no es posible lograr resultados si en principio no se garantiza que los programas puedan generarlos. Sin embargo, ¿cómo saber si un programa está o no diseñado correctamente y con base en qué parámetros?

El presente capítulo, en este sentido, tiene por objeto describir la metodología empleada por CONEVAL para la evaluación de los programas sociales en materia de diseño, que nos permitirá demostrar que el Programa Bienestar de Apoyo a Personas Con Discapacidad implementado por el Gobierno del estado de Oaxaca, estudio de caso del presente estudio, está mal diseñado; por lo que, en un primer momento, se explicará el origen de la Metodología de Marco Lógico y las ventajas que ofrece respecto a otros enfoques, posteriormente, se describirán sus aspectos analíticos y los elementos de la Matriz de Indicadores para Resultados, que es el producto de esta metodología.

3.1 Definición.

La Metodología del Marco Lógico (MML) puede ser definida como “...una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Su énfasis está centrado en la orientación por objetivos, la orientación hacia grupos beneficiarios y el facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas.”¹⁴¹

En efecto, la conceptualización e interpretación de los problemas es vital, pues de ello dependen las alternativas de solución que se plantean. En el caso de la discapacidad, generalmente pueden distinguirse tres modelos de tratamiento que coexisten en mayor o menor medida en el presente¹⁴²:

¹⁴¹ Edgar Ortigón, Juan Francisco Pacheco, Adriana Prieto, *Op. Cit.*, p. 13

¹⁴² *Vid.* INEGI, *Las personas con discapacidad en México: una visión al 2010*; México, Instituto

- “*Modelo de prescindencia*: supone que las causas de la discapacidad son religiosas y asume como innecesarias a las personas que viven esta condición, en virtud de que albergan castigos divinos, mensajes diabólicos o simplemente que sus vidas no valen la pena para ser vividas. Este modelo se subdivide en dos paradigmas, el sub-modelo eugenésico, presente en la antigüedad clásica y relacionado con prácticas como el infanticidio; y el sub-modelo de marginación, cuyos primeros ejemplos pueden encontrarse en el tratamiento brindado a las PCD durante la Edad Media y que tiene como rasgo principal la exclusión, por subestimar a las PCD y considerarlas objeto de compasión, o bien, por temor o rechazo al ser consideradas objeto de maleficios o como advertencia de un peligro inminente.

- *Modelo médico o rehabilitador*: florece durante el Renacimiento y supone que las causas de la discapacidad son médicas, por lo que las PCD no son vistas como innecesarias, siempre y cuando sean rehabilitadas o ‘curadas’. Este modelo entiende a las PCD como objeto de análisis clínico, de seguridad social, de cuidado médico o de caridad; alejándose de la idea de considerarla como un sujeto titular de derechos.

- *Modelo social*: nace a finales de la década de 1960 en Estados Unidos y el Reino Unido y supone que las causas que originan la discapacidad son sociales y que las personas que tienen esta condición pueden aportar a las necesidades de la comunidad en igual medida que el resto de la población, pero siempre desde la valoración y el respeto de su condición de personas diferentes. Este modelo se relaciona con la incorporación de ciertos valores intrínsecos a los derechos humanos, y aspira a potenciar el respeto por la dignidad humana, la igualdad y la libertad personal, propiciando la inclusión social sobre la base de principios como vida independiente, no discriminación, accesibilidad universal, normalización del entorno y diálogo civil, entre otros.”¹⁴³

Como se señaló, el CONEVAL parte de una concepción de la discapacidad desde el modelo social, en el que las PCD son vistas como personas que merecen respeto y que deben ser tratadas en condición de igualdad, no como sujetos de caridad y, en ese sentido, se pretende que los programas y proyectos emanados de las políticas públicas tengan esa orientación.

Nacional de Estadística y Geografía, 2013, [en línea], Dirección URL: http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2010/di_scapacidad/702825051785.pdf, [Consulta: 10 de noviembre de 2014]

¹⁴³ INEGI, *Op. Cit.*, sintetiza los aportes de González Ramos, A.K., *Capacidad jurídica de las personas con discapacidad*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2010; de Palacios, A. y Romañach, J., *El modelo de diversidad. La Bioética y los Derechos Humanos como herramientas para alcanzar la plena dignidad en la diversidad funcional*; Madrid: Ediciones Diversitas, 2006; y de Palacios Rizzo, A., *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención internacional sobre los derechos de las Personas con Discapacidad*, Madrid, Ediciones Cinca: Colección Cermi n°36, 2008; pp. 13-15

Partiendo de lo anterior, el CONEVAL ha impulsado la adopción del marco lógico como metodología para la evaluación de los programas y, en coordinación con la SHCP y la SFP, emitió una serie de lineamientos para regular la construcción, presentación y análisis de las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR); por lo cual, es preciso exponer ahora los aspectos principales de la Metodología del Marco Lógico (MML) y de la MIR.

3.2 Origen de la Metodología de Marco Lógico.

De acuerdo con Haugland *et. al.*¹⁴⁴, el primer Marco Lógico fue elaborado a finales de los años 60 para la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID por sus siglas en inglés (U.S. Agency for International Development).

La USAID fue creada en 1961 por John F. Kennedy con el objetivo de brindar ayuda de carácter no militar a otros países y promover así el desarrollo social y económico; sin embargo, debido a los problemas en la planeación de sus proyectos públicos, diseñó un sistema conocido como marco lógico.

De acuerdo con Edgar Ortigón, Juan Francisco Pacheco y Adriana Prieto, este método fue elaborado originalmente para dar respuesta a tres problemas comunes que los proyectos presentaban:¹⁴⁵

- I) Planificación de proyectos carentes de precisión, con objetivos múltiples que no estaban claramente relacionados con las actividades del proyecto.
- II) Proyectos que no se ejecutaban exitosamente, y el alcance de la responsabilidad del gerente del proyecto no estaba claramente definida.
- III) No existía una imagen clara de cómo luciría el proyecto si tuviese éxito y los evaluadores no tenían una base objetiva para comparar lo que se planeaba con lo que sucedía en la realidad.

Poco a poco, la MML comenzó a ser reconocida, pues a diferencia de otras herramientas con propósitos similares, ésta sí ofrecía un marco de planeación estratégica que permitía ordenar, conducir y orientar las acciones hacia la

¹⁴⁴ Vid. Cato Haugland, *Enfoque del Marco Lógico como herramienta para planificación y gestión de proyectos orientados por objetivos*, NORAD, 1993.

¹⁴⁵ Edgar Ortigón, Juan Francisco Pacheco, Adriana Prieto, *Op. Cit.*, p. 14

consecución de los objetivos de los proyectos, además de ofrecer las siguientes ventajas respecto a enfoques menos estructurados¹⁴⁶:

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

Más tarde, como señala Haugland, la Agencia Alemana para la Cooperación Técnica, GIZ por sus siglas en alemán, (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit), enriqueció este sistema y utilizó la MML como parte de su “Planeación de proyectos orientada a objetivos” ZOPP, (Ziel Orientierte Project Planung).¹⁴⁷

Es así como la utilización de la MML se extendió hacia los programas que presentaban deficiencias similares y comenzó a ser empleada por diversas agencias e instituciones, entre ellas, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial. De acuerdo con el Banco Mundial¹⁴⁸, el marco lógico ayuda a aclarar los objetivos de cualquier proyecto, programa o política, pero también es un instrumento útil para estudiar su progreso e identificar las áreas susceptibles de mejora.

¹⁴⁶ *Ibid.*, pp. 14-15

¹⁴⁷ *Vid.*, José Manuel Fernández Fernández, “Planificación de Proyectos Orientado a Objetivos: el Método ZOPP” , en *Cuadernos de Trabajo Social*, Madrid, Ed. Universidad Complutense, ISSN 0214-0314, ISSN-e 1988-8295, núm. 2, 1989.

¹⁴⁸ *Vid.*, Banco Mundial, *Seguimiento y Evaluación: instrumentos, métodos y enfoques*, Washington D.C, Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial, 2004, pp. 8-9.

Por último, es importante señalar que una de las características y ventajas más importantes de la MML es que puede ser empleada en cualquiera de las etapas del proyecto, es decir, diseño, ejecución y/o análisis de resultados, por lo cual, es el sistema recomendado por los organismos que financian el desarrollo a nivel internacional.

3.3 Elementos analíticos de la Metodología de Marco Lógico (MML).

La MML incorpora cuatro elementos analíticos que permiten identificar el problema y las alternativas de solución:

1) *Análisis de involucrados*: Esta fase consiste en identificar a todas aquellas personas o grupos que pueden ser beneficiados directa o indirectamente por el programa o proyecto y definir cómo pueden ser incorporados en la etapa de diseño del mismo, con base en su capacidad de participación.

2) *Análisis del problema*: Definir la situación a abordar, es decir, el problema central, así como sus principales causas y efectos, y elaborar con base en ello el “Árbol de problemas” del programa o proyecto.

Para su elaboración, se debe colocar en la parte central del Árbol el problema nodal, en las raíces las causas y en las ramas los efectos, con lo cual, quedarán establecidas cadenas causas-problema-efecto.

3) *Análisis de objetivos*: Este análisis permite describir la situación futura a la que se desea llegar una vez resuelto el problema o atendida la necesidad. Para tener una visión global y clara de la situación, se elabora el “Árbol de objetivos” del programa o proyecto, en el cual, los estados negativos del Árbol de problema se convierten en estados positivos.

El Árbol de objetivos se construye de la siguiente manera: El problema se sustituye por el objetivo a alcanzar; las causas en medios y los efectos en fines a perseguir, de esta forma, quedarán establecidas cadenas medios-objetivos-fines.

4) *Identificación de alternativas de solución al problema y selección de la alternativa óptima:* Para seleccionar la alternativa, de acuerdo con la Guía para la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados (Guía-MIR)¹⁴⁹, es necesario identificar la cadena medios-objetivos-fines que pueda tener mayor incidencia sobre las causas-problema-efecto que se pretende superar, asimismo, se debe identificar la cadena que tenga mayor aceptación social y consenso, que esté dentro del ámbito de competencia de la Dependencia Responsable del Programa, cuyo costo pueda ser financiado y que esté acorde con la normatividad aplicable. De esta forma, se seleccionará de entre las alternativas identificadas, aquella que tenga mayor pertinencia, eficiencia y eficacia.

3.4 Elementos de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

Como se señaló anteriormente, es importante distinguir la MML de la Matriz de Marco Lógico, o bien, Matriz de Indicadores para Resultados, pues mientras la primera hace referencia a un procedimiento analítico, la segunda refiere al producto de esa metodología, es decir, a una estructura que permite resumir los aspectos más importantes de un programa o proyecto.¹⁵⁰

A continuación se muestra una figura con los principales elementos a considerar en la MIR:

Figura 1. Modelo de Matriz de Indicadores para Resultados.

Datos de identificación del programa.				
Alineación al Plan Nacional de Desarrollo				
Objetivo sectorial, institucional, especial o regional al cual está vinculado el Programa				
	Resumen Narrativo de objetivos	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos

¹⁴⁹ CONEVAL, *Guía para la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados*, Op. Cit., p. 35

¹⁵⁰ Edgar Ortégón, Juan Francisco Pacheco, Adriana Prieto, Op. Cit., p. 15

Fin				
Propósito				
Componentes				
Actividades				

Fuente: Elaboración propia.

En seguida, se define cada uno de los elementos de la figura, con base en la Guía-MIR¹⁵¹:

I.- Parte superior:

- Datos de identificación del Programa: Hace referencia a los datos generales del programa, usualmente suele escribirse el Nombre del Programa.
- Alineación al Plan Nacional de Desarrollo: Eje de política pública y objetivo de ese eje al que está vinculado el Programa.
- Objetivo sectorial, institucional, especial o regional al cual está vinculado el Programa: Se debe señalar los objetivos y líneas de acción a las que está vinculado el Programa.

II.- Filas:

- Fin: Indica la forma en que el programa o proyecto contribuye al logro de un objetivo estratégico de orden superior con el que está alineado, por ejemplo, el objetivo de la dependencia, sector o del Plan Nacional de Desarrollo (PND).
- Propósito: Es el objetivo del programa, su razón de ser.
- Componente: Son los productos o servicios que deben ser entregados durante la ejecución del programa para que pueda cumplir con su propósito.
- Actividades: Son las acciones que deben realizarse para producir el componente.

III.- Columnas:

- Resumen narrativo u objetivos: Se coloca en la primera columna de la Matriz y hace referencia a los objetivos que se pretenden alcanzar con el programa o proyecto.

¹⁵¹ CONEVAL, *Op. Cit.*, p. 26

- **Indicadores:** Son un instrumento que permite medir el logro de los objetivos de los programas, dar seguimiento a los avances y evaluar los resultados alcanzados.
- **Medios de verificación:** Son las fuentes de información para el cálculo de los indicadores.
- **Supuestos:** Hace referencia a los factores externos o contingencias que es necesario solventar para asegurar el cumplimiento de los objetivos del programa.

Como puede observarse, la MIR consta de dos partes vinculadas, la Lógica Vertical y la Lógica Horizontal que a continuación se exponen.

3.4.1 Lógica vertical de la MIR

Los vínculos causales de abajo hacia arriba entre los niveles de objetivos, es a lo que se le denomina Lógica Vertical. La siguiente figura ejemplifica esta lógica:

Figura 2. Lógica Vertical de la Matriz de Indicadores para Resultados.

Datos de identificación del programa.				
Alineación al Plan Nacional de Desarrollo				
Objetivo sectorial, institucional, especial o regional al cual está vinculado el Programa				
	Resumen Narrativo de objetivos	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Fin				
Propósito				
Componente				
Actividades				

The diagram illustrates the vertical logic of the MIR matrix. It features a table with five columns: 'Resumen Narrativo de objetivos', 'Indicadores', 'Medios de verificación', and 'Supuestos'. The rows represent different levels of objectives: 'Fin', 'Propósito', 'Componente', and 'Actividades'. A large grey arrow on the left side of the table points upwards, indicating the causal flow from activities to the final goal. Red arrows point from the 'Indicadores' column to the 'Resumen Narrativo de objetivos' column for the 'Fin', 'Propósito', and 'Componente' rows. Blue arrows point from the 'Medios de verificación' column to the 'Resumen Narrativo de objetivos' column for the 'Propósito', 'Componente', and 'Actividades' rows.

Fuente: Elaboración propia con base en Edgar Ortégón, Juan Francisco Pacheco, Adriana Prieto, *Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de Proyectos y Programas*, Santiago de Chile, CEPAL, Serie Manuales No. 42, Julio 2005.

Cuando la lógica vertical de la MIR de un programa es válida, podemos leer lo siguiente:

- Al realizarse las *actividades* y cumpliendo los supuestos asociados a éstas, que deben ser necesarias e imprescindibles, es posible producir el *componente*.
- Si se produce el Componente, que debe ser necesario y suficiente, así como los supuestos asociados a él, es posible lograr el *propósito* del programa.
- Si se logra el propósito del programa y se cumplen los supuestos asociados a él, se contribuirá al logro del *Fin* que es un objetivo superior al programa.
- Al contribuir al *Fin* y mientras sean vigentes los supuestos asociados a él, será posible garantizar la sostenibilidad de los beneficios del programa.

3.4.2 Lógica horizontal de la MIR

Si un programa es correctamente diseñado, es posible examinar las relaciones causa-efecto al analizar la lógica horizontal de su MIR de derecha a izquierda. La siguiente figura ejemplifica esta lógica:

Figura 3. Lógica Horizontal de la Matriz de Indicadores para Resultados.

Datos de identificación del programa.				
Alineación al Plan Nacional de Desarrollo				
Objetivo sectorial, institucional, especial o regional al cual está vinculado el Programa				
	Resumen Narrativo de objetivos	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Fin	←	←	←	
Propósito	←	←	←	
Componentes	←	←	←	
Actividades	←	←	←	

Fuente: Guía para la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados 2011.

Cuando la lógica horizontal de la MIR de un programa es válida, podemos leer lo siguiente:

- Para cada nivel de objetivos se han definido *supuestos* que es necesario cumplir para poder avanzar al nivel siguiente en la jerarquía de objetivos.
- Los *medios de verificación* son necesarias y suficientes para obtener los datos que nos permitan calcular los indicadores.
- Los *indicadores* definidos son claros, relevantes, económicos, monitoreables y adecuados, pues permiten dar seguimiento al programa y evaluar el logro de sus objetivos.

Si la lógica vertical y horizontal de la MIR de un programa es válida, podemos decir que el programa ha sido diseñado correctamente, con lo cual se pretende que las intervenciones del gobierno estén sustentadas y garanticen que los recursos públicos contribuyan, de manera efectiva, a solucionar la problemática o necesidad que dio origen al programa.

Capítulo 4

Estudio de caso: Evaluación de diseño del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad en el estado de Oaxaca.

El presente capítulo tiene como objetivo realizar una evaluación en materia de diseño del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad (PBAPCD), para lo cual, se expondrá, en principio el origen del programa, posteriormente, se expondrá brevemente la problemática de discapacidad existente en Oaxaca y, por último, se analizarán la lógica vertical y horizontal del programa, a fin de conocer si éste está en posibilidad de generar los resultados esperados e identificar las áreas susceptibles de mejora.

4.1 Origen del PBAPCD.

El Plan Estatal de Desarrollo (PED) de Oaxaca 2011-2016 es el documento que rige la política pública de dicho Estado, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población y “crear oportunidades de desarrollo en materia de ingreso, empleo, alimentación, salud, educación, justicia, seguridad, paz social y medio ambiente.”¹⁵²

De acuerdo con dicho Plan, en el Eje 6, Desarrollo social y humano, Sub eje 6.1 Combate a la pobreza, la desigualdad y la marginación, Sección 6.1.1.5, se señala que las problemáticas específicas relevantes del desarrollo social en Oaxaca son:

- Rezago educativo,
- Acceso a la salud en zonas marginadas, y
- Grupos vulnerables.

El desarrollo social, de acuerdo con María de Lourdes Flores Alonso y Edith Barrera Chavira¹⁵³, debe entenderse en su sentido más amplio como un proceso

¹⁵² Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016, [en línea], Dirección URL: http://www.planestataldedesarrollo.oaxaca.gob.mx/downloads/Plan_Estatal_de_Desarrollo_Oaxaca_2011_2016.pdf [Consulta: 15 de marzo de 2013]

¹⁵³ *Vid.*, María de Lourdes Flores Alonso y Edith Barrera Chavira, *Definiciones: Desarrollo Social*,

de mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad, por lo cual las políticas sociales se orientan específicamente a promover una mayor igualdad de oportunidades.

Por lo anterior y a fin de contribuir a la disminución del rezago educativo, el acceso de salud en zonas marginadas y la atención a grupos en condición de vulnerabilidad, en 2011 el Gobierno de Oaxaca decidió diseñar e implementar la Estrategia Bienestar.

La estrategia Bienestar es una estrategia de asistencia social y es considerada la columna de la política social en la administración del actual gobernador de Oaxaca, Gabino Cué Monteagudo.

Esta Estrategia se conforma por siete programas:¹⁵⁴

- Programa de Útiles Escolares.
- Programa de Uniformes Escolares.
- Programa de Becas a Estudiantes de Educación Superior.
- Programa de Prevención del Virus del Papiloma Humano.
- Programa de Adultos Mayores de 70 años y más.
- Programa de Mujeres Jefas de Familia Desempleadas.
- Programa de Apoyo a Personas con Discapacidad.

Para los fines del presente proyecto, tomaremos como objeto de análisis el último programa enunciado, aunque es preciso señalar que, como lo demuestran evaluaciones realizadas en 2011 y 2012 por CONEVAL, los siete programas que integran la Estrategia presentan deficiencias en su diseño.

A continuación se señalan los aspectos más relevantes en torno al problema de discapacidad en Oaxaca.

Políticas Públicas, [en línea], México, Cámara de Diputados, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/cesop/boletines/no3/7.pdf> , [Consulta: 10 de febrero de 2013] p. 1

¹⁵⁴ Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016, *Op. Cit.*, p. 228

4.2 Problema de discapacidad en Oaxaca.

Antes de exponer el tema de la discapacidad en Oaxaca, es importante señalar qué es la *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad* sobre los derechos de las personas con discapacidad y cuál es su importancia.

La Convención, aprobada el 13 de diciembre de 2006 en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, es un instrumento internacional que tiene como propósito ‘promover, proteger y garantizar el disfrute pleno y por igual del conjunto de los derechos humanos por las PCD.’

La importancia de esta Convención es que, uno, a diferencia de las *Normas Uniformes sobre la Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad* (1993); ésta sí es un instrumento jurídicamente vinculante, por lo que al ser ratificada, el país acepta las obligaciones jurídicas que le corresponden en virtud del tratado y, después que el tratado entra en vigor, adopta la legislación adecuada para hacerlas cumplir; y, dos, que esta Convención marcó un cambio en la concepción de la discapacidad, pasando de una preocupación en materia de bienestar social a una cuestión de derechos humanos.¹⁵⁵

México ratificó esta Convención el 17 de diciembre de 2007, pero interponiendo una declaración interpretativa a su artículo 12, párrafo 2, que dice “Los Estados parte reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida”; a fin de manifestar que si dentro de la legislación mexicana había una ley que protegiera más ampliamente los derechos de las personas con discapacidad que lo expresado en ese párrafo de la Convención, el juez aplicaría esa ley en lugar de aplicar lo expresado en la Convención, es decir, el principio *pro homine* que exige aplicar siempre la interpretación que más favorece a la vigencia de los derechos.¹⁵⁶

¹⁵⁵ ONU, *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*, Recuperado el 20 de febrero de 2013: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tcccconvs.pdf>, p. 1

¹⁵⁶ CONFEDERACIÓN MEXICANA DE ORGANIZACIONES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD (CONFE), *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*, Recuperado el 06 de noviembre de 2014: http://www.confe.org.mx/red/1_5_2_temas_convencion.htm, p. 1

Ahora bien, de acuerdo con el Artículo 1 de esta Convención, las personas con discapacidad (PCD) “incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones con las demás.”¹⁵⁷

Las PCD son un grupo en condición de vulnerabilidad, ya que de acuerdo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos en México, “los grupos vulnerables son aquéllos que, por circunstancias de pobreza, origen étnico, estado de salud, edad, género o discapacidad, se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad para hacer frente a los problemas que plantea la vida y no cuentan con los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas.”¹⁵⁸

De acuerdo con la ONU, las PCD se enfrentan a un cúmulo de obstáculos físicos y sociales que les impiden recibir educación; conseguir empleo, incluso cuando están bien cualificados; tener acceso a la información; obtener el adecuado cuidado médico y sanitario; desplazarse; integrarse en la sociedad y ser aceptados.¹⁵⁹

Asimismo, la ONU señala que alrededor del 10% de la población mundial, o sea 650 millones de personas, vive con una discapacidad, lo cual constituyen la mayor minoría del mundo y, en consonancia, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha señalado que esta cifra aumenta con el tiempo debido al crecimiento de la población, los avances de la medicina y el proceso de envejecimiento. Por su parte el Banco Mundial estima que el 20% de los más pobres del mundo tienen discapacidades, y tienden a ser considerados dentro de sus propias comunidades como las personas en situación más desventajosa.¹⁶⁰

¹⁵⁷ ONU, *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*, Recuperado el 20 de febrero de 2013: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>, p. 1

¹⁵⁸ CNDH, Grupos Vulnerables, Dirección URL: <http://www.cndh.org.mx/Biblioteca>, [Consulta: 25 de febrero de 2013], p. 1

¹⁵⁹ ONU, *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, ¿Por qué una Convención?* Recuperado el 06 de noviembre de 2014: <http://www.un.org/spanish/disabilities/convention/qanda.html>, p. 1

¹⁶⁰ *Ibíd.*

En México, de acuerdo con Censo de Población y Vivienda 2010 realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 5 millones 739 mil personas en el territorio declararon tener algún tipo de discapacidad, cifra que en ese momento representaba el 5.1% de la población total del país.¹⁶¹ Por su parte, en Oaxaca, para ese año, existían en el estado 198,324 personas con discapacidad, que representaba el 5.2% del total de la población del estado (3, 801,962); de los cuales, 95,628 eran hombres (48%) y 102,696 (52%) mujeres.¹⁶²

En una década, es decir, de 2000 a 2010, de acuerdo con el Centro de Información Estadística y Documental para el Desarrollo (CIEDD) de Oaxaca, la población con discapacidad en esta entidad federativa aumentó en un 3.3%, en gran medida debido al envejecimiento de la población, ya que de acuerdo con el Informe Mundial de Discapacidad 2011, las personas mayores de edad tienen un mayor riesgo de padecer alguna discapacidad o problemas crónicos de salud asociados a ésta.

Ahora bien, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2010 (ENADIS), los tres principales problemas que enfrentan las PCD son el desempleo, la discriminación y el no ser autosuficientes¹⁶³, lo cual, afecta también a aquellos que se encuentran en su entorno más próximo, es decir, su familia.

En efecto, el Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad 2009-2012 (PRONADDIS), señala que “en muchas ocasiones, al menos algún miembro de la familia tiene que renunciar a su vida laboral y social para dedicarse al cuidado de las personas con discapacidad, con las repercusiones económicas y sociales que ello conlleva.”¹⁶⁴ Lo anterior, se relaciona con el hecho de que, en ocasiones, las PCD se vuelven dependientes de sus familiares, desde un aspecto personal hasta económico, por ello y derivado de

¹⁶¹ Vid. INEGI, Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, Cuestionario ampliado. Oaxaca/Población con discapacidad, Recuperado el 15 de enero de 2013: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27303&s=est>

¹⁶² CIEDD Oaxaca, *Discapacidad en Oaxaca*, [en línea], Dirección URL: <http://www.ciedd.oaxaca.gob.mx/info/pdf/discapacidad.pdf>, [Consulta: 27 de febrero de 2013], p. 3

¹⁶³ CONAPRED, ENADIS 2010, en CIEDD Oaxaca, *Op. Cit.*, p. 25

¹⁶⁴ Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad 2009-2012; Primera edición, México, 2009, p. 58

la dificultad para las PCD de contar con un empleo que les permita contar con ingresos propios para solventar sus gastos y, del hecho de que los familiares, regularmente, se ven en la necesidad de abandonar sus trabajos, emerge una estrecha relación entre la discapacidad y la pobreza.

Según el informe “Pobreza y rezago social 2010, Oaxaca”¹⁶⁵ publicado por CONEVAL, de 2008 a 2010 el porcentaje de la población en situación de pobreza aumentó de 61.8% a 67.2%, es decir, 5.4%, aunque no es posible determinar con certeza cuántas de estas personas presentaban alguna discapacidad.

Resulta así que para lograr la inclusión social y la igualdad de oportunidades para las PCD, es menester considerar también a sus familiares y la comunidad que los rodea.

En consonancia con lo anterior, mediante la implementación en 2011 del PBAPCD, lo que el gobierno del estado buscó fue, precisamente, hacer frente a esta problemática, por lo que se estableció como su objetivo general en las Reglas de Operación 2013 del Programa, Apartado 2:

Contribuir a la adquisición de la canasta básica de las familias con al menos una persona menor de 70 años con discapacidad motriz severa permanente, discapacidad intelectual, discapacidad auditiva total permanente en ambos oídos y/o discapacidad visual total permanente en ambos ojos, que tengan un ingreso igual o menor a tres salarios mínimos y residan en el Estado (*sic*) de Oaxaca.¹⁶⁶

Y como su objetivo específico:

Apoyar al ingreso de las familias residentes en el Estado (*sic*) de Oaxaca, que cuenten entre sus miembros a personas con alguna discapacidad de las que refiere el programa.

A continuación se presentan los resultados de la evaluación en materia de diseño del PBAPCD, misma que se realiza con base en el análisis y valoración de la información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Social y Humano

¹⁶⁵ Vid. CONEVAL, *Pobreza y Rezago Social Oaxaca 2010*, [en línea], Dirección URL: <http://web.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Documents/Oaxaca/principal/20triptico.pdf>, [Consulta: 03 de marzo de 2013]

¹⁶⁶ Reglas de Operación del Programa de Apoyo a Personas con Discapacidad 2013, Apartado 2. Objetivos.

(SEDESOH), instancia normativa responsable del Programa, y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del estado de Oaxaca (DIF-Oaxaca), que es la instancia ejecutora.

Asimismo, se emplea documentación obtenida por cuenta propia y derivada de las entrevistas sostenidas con los responsables del Programa.

La evaluación se realiza con base en las Reglas de Operación del PBAPCD publicadas el pasado 30 de enero de 2013, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016 y los documentos internos del PBAPCD elaborados durante la etapa de su diseño.

4.3. Análisis de la justificación de la creación y del diseño del PBAPCD.

1) El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el programa está identificado en un documento que cuenta con la siguiente información:

- a) El problema o necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida.
- b) Se define la población que tiene el problema o necesidad.

Respuesta: Sí.

Nivel: 3

Criterios:

- El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y
- El problema cumple con todas las características establecidas en la pregunta

La definición del problema es uno de los elementos más importantes en el diseño de todo Programa, pues “permite orientar la acción gubernamental a resultados específicos y concretos que entreguen más y mejores bienes y servicios a la población o área de enfoque, o bien que representen oportunidades de bienestar y progreso.”¹⁶⁷

Sin embargo, para que lo anterior sea posible, es imprescindible asegurar dos cosas: una, la identificación directa del problema mediante un ejercicio deliberado

¹⁶⁷ CONEVAL, *Guía para la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados*, Op.Cit, p. 17

de establecimiento inequívoco del mismo y, la otra, definir de manera clara la población que presenta el problema o necesidad.

En el caso del PBAPCD, de acuerdo con la revisión de su documentación normativa, en el documento denominado “Árbol de Problemas”¹⁶⁸, de manera ambigua se señala como problema lo siguiente (Véase Anexo 1):

“Las familias residentes en el Estado (*sic*) de Oaxaca, que perciben ingresos menores a tres salarios mínimos y que cuentan con uno o más integrantes menores de setenta años, con discapacidad motriz severa permanente, intelectual, visual total permanente en ambos ojos o auditiva total permanente; agudizan su condición de vulnerabilidad por ingresos.”

De acuerdo con la Guía para la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados, “el problema es la respuesta a una pregunta analítica, es decir, la respuesta es la definición del problema”¹⁶⁹, por lo tanto, la pregunta analítica a resolver, en el caso del Programa aquí evaluado, es: ¿Qué sucede con las personas con discapacidad de familias con ingresos por debajo de tres salarios mínimos? La respuesta a esta pregunta, con base en el Árbol de problemas, es la siguiente: agudizan su condición de vulnerabilidad por ingresos.

Ahora bien, CONEVAL señala que la pobreza por ingresos consiste en comparar los ingresos de las personas con los valores monetarios de diferentes líneas:

“-Pobreza alimentaria: Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aún si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta.

-Pobreza de capacidades: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud, educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines.

-Pobreza de patrimonio: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.”¹⁷⁰

¹⁶⁸ Proporcionado por la Coordinación del Programa de Apoyo a Personas con Discapacidad residentes en el estado de Oaxaca.

¹⁶⁹ CONEVAL, *Op. Cit.*, p. 27.

¹⁷⁰ CONEVAL, Medición de la pobreza, Glosario, Recuperado el 07 de noviembre de 2014: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>, p. 1

Con base en lo anterior y como puede observarse, si bien es cierto que el problema se formula como un hecho negativo, también es cierto que existe poco cuidado en la redacción de las ideas, lo cual genera conflictos de claridad y precisión en el establecimiento de los elementos esenciales del Programa, como lo es el problema que éste pretende atender, pues los ingresos no agudizan la condición de vulnerabilidad de las personas con discapacidad, sino la falta o insuficiencia de éstos.

Se recomienda, por lo tanto, redefinir el problema que se expone tanto en el Árbol de problemas como en el de objetivos. *Por ejemplo:* agudizan su condición de vulnerabilidad por falta de ingresos.

Respecto a la definición de la población objetivo, de acuerdo con lo que se señala en el Árbol de problemas, la población que tiene el problema o necesidad son:

“Las familias residentes en el Estado (*sic*) de Oaxaca, que perciben ingresos menores a tres salarios mínimos y que cuentan con uno o más integrantes menores de setenta años, con discapacidad motriz severa permanente, intelectual, visual total permanente en ambos ojos o auditiva total permanente.”

Asimismo, en las Reglas de Operación 2013 del PBAPC, sección 1.1 Población Objetivo, se señala como tal a:

“Familias con al menos una persona menor de 70 años con discapacidad motriz severa permanente, discapacidad intelectual, discapacidad auditiva total permanente en ambos oídos o discapacidad visual total permanente en ambos ojos, y que cumplen con los criterios y requisitos establecidos en las presentes Reglas.”¹⁷¹

Por otra parte, en este mismo documento normativo, sección 1. Glosario de Términos, se define como beneficiario a:

“Aquellas menores de 70 años, que tengan alguna discapacidad motriz severa permanente, discapacidad intelectual, discapacidad auditiva total permanente en ambos oídos, o discapacidad visual total permanente en ambos ojos, con residencia en el Estado (*sic*) de Oaxaca de por lo menos un año, que tengan

¹⁷¹ Reglas de Operación del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad 2013, Apartado 1.1 Población Objetivo.

un ingreso familiar igual o menor a tres salarios mínimos incluidos en el padrón de beneficiarios.”

Como puede observarse, existe una inconsistencia entre la población objetivo que se define en el Árbol de problemas y las ROP del PBAPCD en la sección 1.1, y aquella que se define como beneficiario en la Sección 1 de este último documento.

La situación antes descrita conlleva a una confusión, pues resulta difícil definir con claridad a quién pretende beneficiar el Programa, si a las Personas Con Discapacidad, o bien, a sus familiares. Por lo anterior, se considera conveniente replantear y homogeneizar en los distintos documentos del Programa a la población beneficiaria.

Por último, en torno a la actualización de la información del Programa, el análisis de la información permitió identificar que no contempla de manera formal reglas que establezcan plazos de revisión y actualización de la información, lo cual dificulta conocer la evolución del problema y, por tanto, realizar las acciones necesarias o apropiadas para que el PBAPCD cumpla con sus objetivos.

En síntesis, si bien es cierto que el Programa cuenta con un documento en el cual el problema a resolver se formula como un hecho negativo y se define a la población que lo presenta, también es cierto que ninguno de estos dos elementos se presentan de manera clara y precisa, lo cual, aunado a la falta de establecimiento de reglas que permitan medir la evolución del Problema, dificulta que la acción gubernamental se oriente a la consecución de resultados específicos.

2) Existe un diagnóstico del problema que atiende el programa que describa de manera específica:

- a) Causas, efectos y características del problema.
- b) Cuantificación y características de la población que presenta el problema.
- c) Ubicación territorial de la población que presenta el problema.

Respuesta: NO

Nivel: No Aplica

No se cuenta con un documento que integre de manera precisa la información derivada de un diagnóstico del problema, sin embargo, en diferentes documentos proporcionados por los responsables del Programa se pueden hallar algunas de las características establecidas en la pregunta.

El documento “Árbol de problemas” (Véase Anexo 1), de acuerdo con la Guía-MIR permite identificar, a partir del problema definido, su origen, comportamiento y consecuencias, con el objeto de establecer las diversas *causas* que lo originaron y los *efectos* que genera.

De acuerdo con dicha Guía, en el Árbol de problemas, el problema definido debe ubicarse al centro; las causas deben desprenderse del tronco hacia abajo y los efectos del tronco hacia arriba. Tomando en cuenta lo anterior, podría considerarse conveniente emplear el Árbol de problemas en la elaboración del diagnóstico del problema y desarrollar en él las razones por las que se determinaron como causas y efectos las expuestas en aquél documento; de esta forma, sería posible determinar, a la vez, las características del problema.

En torno a la cuantificación y características de la población que presenta el problema, en las Reglas de Operación del PBAPCD 2012, sección Considerando, se señalaba que “...cifras oficiales revelan que alrededor del 10% de la población en el Estado (*sic*) de Oaxaca tienen algún tipo de discapacidad, con escasas posibilidades de desarrollo humano”¹⁷², sin embargo, este dato fue corregido en las Reglas de Operación 2013, quedando estipulado así en su Sección Considerando, Párrafo I, que “...cifras de la Organización Mundial de la Salud revelan que alrededor del 10% de la población mundial padece algún tipo de discapacidad...”¹⁷³

Por otra parte, en el Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016 (PED), se expone que “Según el Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, en Oaxaca

¹⁷² Reglas de Operación del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad, para el ejercicio fiscal 2012.

¹⁷³ Reglas de Operación del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad, para el ejercicio fiscal 2013.

existen 227,262 personas con discapacidad, que representa el 6% del total de la población en el estado; de esta población, 107,950 son hombres (47%) y 119,313 (52.2%) son mujeres. De acuerdo con los datos, casi la mitad de las personas con discapacidad no pueden caminar o moverse, una cuarta parte no puede ver y una décima parte no puede escuchar.”¹⁷⁴

Si bien es cierto que la información contenida en el Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016 dispone de cifras duras y relativas a la personas con discapacidad en este estado, también es cierto que la fuente de información que utiliza, es decir, los Tabulados Básicos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 de INEGI, no permiten identificar de manera clara a la población que establecen los criterios para la delimitación de beneficiarios en las Reglas de Operación del PBAPCD.

Asimismo, cabe señalar que de acuerdo con los responsables del Programa, no se cuenta con información censal específica, es decir, no se cuenta con información detallada sobre la población afectada y su ubicación territorial, pues la cuantificación se hace con base en documentación proporcionada por INEGI.

Esta situación representa un grave problema, pues si no es posible cuantificar de manera clara y precisa a la población que se pretende beneficiar y sus características, esto implicará un uso de recursos que difícilmente ayudará de manera efectiva a revertir la situación en la que se encuentran las personas con discapacidad.

El documento *Personas con discapacidad*¹⁷⁵ elaborado por el CIEDD de Oaxaca, realizó una consulta minuciosa de los “Tabulados Temáticos sobre la Población con Discapacidad XII Censo General”¹⁷⁶ (INEGI 2010), así como del Cuestionario Ampliado y otras fuentes como la Encuesta Nacional Sobre Discriminación en México 2010 del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED)

¹⁷⁴ Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016, pág. 305

¹⁷⁵ Vid. CIEDD Oaxaca, *Op. Cit.*

¹⁷⁶ INEGI, Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, Cuestionario ampliado. Oaxaca/Población con discapacidad, Recuperado el 15 de enero de 2013: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27303&s=est>

y del Informe Mundial sobre Discapacidad 2011 de la Organización Mundial de la Salud (OMS), a fin de presentar una cuantificación de esta población por región, tipo de discapacidad, edad, escolaridad, alfabetismo, fuente de ingresos, lugar de residencia, tipo de actividad económica, entre otros rubros.

Lo anterior obliga a los responsables del programa a considerar la necesidad de colaborar con el CIEDD para cuantificar y conocer las características de la población que presenta el problema; o bien, desarrollar instrumentos propios de levantamiento de información o recursos humanos técnica y metodológicamente aptos para explorar y explotar las fuentes existentes, pues esto les permitiría focalizar la intervención en el ámbito de su competencia y, de esta forma, orientar de manera precisa la gestión hacia la consecución de los resultados esperados.

Ahora bien, independientemente de lo antes expuesto, se encontraron por cuenta propia estudios y reportes nacionales e internacionales sobre el tema.

El Banco Mundial, verbigracia, ha desarrollado diversas investigaciones y estudios respecto a la relación existente entre la pobreza y la discapacidad, misma que se expone en diversos documentos del PBAPCD.

En un artículo publicado por esta institución, titulado *El Banco Mundial y la Discapacidad*, se señala que “las personas con discapacidad tienden a ser las más pobres entre los pobres dentro de una población mundial de 1,3 mil millones de personas que subsisten con menos de un dólar diario.”¹⁷⁷

En correspondencia con lo anterior, la Organización Mundial de la Salud, en su *Informe sobre la Discapacidad a Nivel Mundial*, ha expuesto que, “...en promedio, las personas con discapacidad y las familias con un miembro con discapacidad tienen mayores tasas de privaciones [...] y poseen menos bienes que las personas y familias sin una discapacidad.”¹⁷⁸

¹⁷⁷ Banco Mundial, “Pobreza y Discapacidad”, [en línea], Dirección URL: <http://www.bancomundial.org/temas/resenas/discapacidad.htm> [Consulta: 05 de febrero de 2013]

¹⁷⁸ Organización Mundial de la Salud, *Informe sobre la Discapacidad a Nivel Mundial*, Malta, Organización Mundial de la Salud-Banco Mundial, 2011. P. 12.

3) ¿Existe justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo?

Respuesta: NO

Nivel: No Aplica

La justificación del tipo de intervención que el programa lleva a cabo debe ser consistente con el diagnóstico del problema, por ello, es necesario contar, en principio, con un documento de diagnóstico y el PBAPCD carece aún de dicho documento.

Ahora bien, de acuerdo con los responsables del Programa, no se cuenta con un documento que sustente el tipo de intervención que se lleva a cabo, es decir, la entrega de \$1000.00 bimestral, como así tampoco existe justificación del monto, la periodicidad del apoyo ni del porqué no se diferencia el apoyo por tipo de discapacidad, ubicación territorial o nivel de pobreza.

Pese a lo anterior, existen estudios y reportes nacionales e internacionales que permiten, en cierta medida, sustentar el tipo de intervención que el PBAPCD lleva a cabo. Como se señaló en la pregunta anterior, el *Informe Mundial sobre la Discapacidad*, de la OMS y el Banco Mundial, permite un acercamiento hacia la discapacidad y su impacto en las personas y la sociedad.

En el referido informe, se detallan las principales dificultades que enfrentan las personas con discapacidad y se hace alusión a la relación pobreza-discapacidad, expuesta en diversos documentos del PBAPCD tales como las Reglas de Operación y los Árboles de problemas y objetivos (Véase Anexos 1 y 2).

Asimismo, el *Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad 2009-2012*, señala que "... la exclusión conduce a la pobreza y, en un círculo vicioso, la pobreza conduce a mayor discapacidad, debido a que aumenta la vulnerabilidad de las personas ante la desnutrición, las enfermedades y las condiciones de vida y de trabajo inseguras, entre otras [por ello] en la

mayoría de los casos la pobreza afecta también a las familias de las personas con discapacidad.”¹⁷⁹

Cabe señalar también que existen documentos nacionales e internacionales en los que se sustenta la intervención llevada a cabo, por ejemplo, la *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad* de las Naciones Unidas, artículos 1, 3, 4 y 28; la *Ley General para la inclusión de las personas con discapacidad* de México, artículos 5 y 21; y la *Ley de Atención a Personas con Discapacidad en el Estado de Oaxaca*, artículos 1, 3 Fr. XI, 19 y 20.

En síntesis, aun cuando el Programa no cuenta con un documento o estudio que integre de manera precisa una justificación teórica o empírica acerca del tipo de intervención que lleva a cabo, sí existe cierta información al respecto.

4.4 Análisis de la contribución del programa a los objetivos nacionales y los sectoriales.

1) El Propósito del programa está vinculado con los objetivos del programa sectorial, especial o institucional considerando que:

- a) Existen conceptos comunes entre el Propósito y los objetivos del programa sectorial, especial o institucional por ejemplo: población objetivo.
- b) El logro del Propósito aporta al cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial o institucional.

Respuesta: NO

Nivel: No Aplica

Criterios: No Aplica.

Un programa sectorial o especial es un instrumento de planeación que contiene un conjunto de acciones debidamente articuladas en torno a los objetivos de un sector o ámbito específico de la administración pública estatal.¹⁸⁰

En el caso del estado de Oaxaca, los planes sectoriales que se señalan en la página electrónica de la Secretaría de Finanzas¹⁸¹ son los siguientes: Agrícola,

¹⁷⁹ PRONADDIS 2009-2012; *Op. Cit.*, p. 63.

¹⁸⁰ Gobierno de Nuevo León, Programas sectoriales y especiales, Dirección URL: http://www.nl.gob.mx/?P=programas_sectoriales, [Consulta: 15 de enero de 2013]

Pecuario, Pesca, Hídrico, Forestal y Caminos. De acuerdo con la información consultada, no es posible verificar que el Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad se encuentre vinculado a alguno de los referidos programas.

Ahora bien, el propósito del programa aquí evaluado se encuentra redactado de la siguiente manera en el documento *Matriz de Indicadores para Resultados* (Véase Anexo 3)¹⁸², “Las personas con discapacidad y sus familias compensan su ingreso familiar por brindar los cuidados y atención a las necesidades especiales de las personas con discapacidad.”

Con base en lo anterior, podemos indicar que si bien es cierto que el PBAPCD no se encuentra vinculado a un programa sectorial, también es cierto que sí es posible verificar su vinculación con el *Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016*¹⁸³ (PED), pues existen conceptos comunes entre éste y el PBAPCD, por ejemplo, la población objetivo, es decir, las personas con discapacidad e, igualmente, se observa que el logro del propósito del Programa aporta al cumplimiento del Objetivo 1, Estrategia 1.1, Línea de Acción 1 del PED.

En síntesis, la alineación del PBACD con el Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016¹⁸⁴ es la siguiente:

Eje 6. Desarrollo Social y Humano.

Sub eje 6.7 Atención a grupos en condición de vulnerabilidad.

Objetivo 1.- Incluir socialmente y empoderar a las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la vida familiar, social y comunitaria desde una perspectiva social, de género y de respeto a los derechos humanos.

¹⁸¹ Secretaría de Finanzas del gobierno del estado de Oaxaca, Dirección URL: <http://www.finanzasoxaca.gob.mx/pestrategicosec.html>, [Consulta: 15 de enero de 2013]

¹⁸² Proporcionado por la Coordinación del Programa de Apoyo a Personas con Discapacidad residentes en el estado de Oaxaca.

¹⁸³ PED Oaxaca 2011-2016; p. 309

¹⁸⁴ *Ibíd.*; p. 309.

Estrategia 1.1 Diagnóstico y fortalecimiento de las unidades de rehabilitación, con infraestructura adecuada y personal capacitado, para la atención integral de las PCD y sus familias.

Línea de acción 1. Apoyos directos entregados a las personas con discapacidad y sus familias, especialmente las que viven en condición de pobreza.

Asimismo, es conveniente señalar que entre los documentos proporcionados por los responsables del Programa, se encuentra un documento denominado *Plan Integral de Apoyo a las Personas con Discapacidad. Sistema DIF Oaxaca 2013*¹⁸⁵, el cual no es un programa en estricto sentido, sino más bien un documento interno del DIF, por lo cual no cuenta con disposiciones normativas específicas para su operación y sólo se alinea de manera textual al objetivo 1 del Plan Estatal de Desarrollo Oaxaca 2011-2016, antes señalado.

2) ¿Con cuáles ejes temáticos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo vigente está vinculado el objetivo sectorial relacionado con el programa?

Como se señaló en la pregunta anterior, no fue posible identificar la alineación del PBAPCD con alguno de los programas sectoriales disponibles en la página electrónica de la Secretaría de Finanzas del gobierno del estado de Oaxaca, sin embargo, sí fue posible verificar su vinculación con el Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2011-2016:

Eje 6. Desarrollo Social y Humano,

Sección: 6.7 Atención a grupos en condición de vulnerabilidad;

Objetivo 1.- “Incluir socialmente y empoderar a las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la vida familiar, social y comunitaria desde una perspectiva social, de género y de respeto a los derechos humanos.”¹⁸⁶

Si bien en ninguno de los documentos del PBAPCD se señala la alineación con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND); es posible señalar, en consonancia

¹⁸⁵ Proporcionado por la Coordinación del Programa de Apoyo a Personas con Discapacidad residentes en el estado de Oaxaca.

¹⁸⁶ Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016; pág. 309

con lo anterior, que el Objetivo 1 de la sección 6.7 del PED 2011-2016, se encuentra vinculado al PND vigente de la siguiente manera¹⁸⁷:

Eje 2.- México Incluyente.

Objetivo 2.2 Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente.

Estrategia 2.2.4. Proteger los derechos de las Personas con Discapacidad y contribuir a su desarrollo integral e inclusión plena.

3) ¿Cómo está vinculado el Propósito del programa con las Metas del Milenio?

Respuesta: Sí.

Criterios: Vinculación Indirecta. El logro del Propósito aporta al cumplimiento de al menos una de las Metas del Milenio.

Aunque no se cuenta con un documento en el que se indique cómo está vinculado el propósito del PBAPCD con las metas del milenio, podemos señalar que ésta es de manera indirecta, pues en ninguno de los Objetivos del Milenio (ODM) se hace referencia explícita a las personas con discapacidad; no obstante, dada la relación existente entre la pobreza y la discapacidad y que los ODM “han sido concebidos específicamente para responder a las necesidades de los habitantes más pobres y de las poblaciones más marginadas del planeta”¹⁸⁸, es posible inferir su vinculación.

De acuerdo con el Sistema de las Naciones Unidas en México, los ODM que se intentan alcanzar para el año 2015, se basan en las actividades y metas incluidas en la *Declaración del Milenio*¹⁸⁹, se componen de ocho objetivos y cada uno cuenta con metas cuantificables supervisadas a través de indicadores¹⁹⁰.

No obstante, como hemos señalado, la discapacidad no se encuentra señalada explícitamente en ninguna de las Metas del Milenio, por ello, el Banco Mundial ha

¹⁸⁷ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, pp. 116-117.

¹⁸⁸ ENABLE, “Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la discapacidad”, [en línea], Dirección URL: <http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=1500>, [Consulta: 20 de enero de 2013]

¹⁸⁹ Vid. Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración del Milenio*, Recuperado el 20 de marzo de 2013: <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>, [Consulta. 20 de marzo de 2013]

¹⁹⁰ Vid. ONU México, Objetivos de desarrollo del Milenio, Recuperado el 20 de marzo de 2013: http://www.onu.org.mx/objetivos_de_desarrollo_del_milenio.html

insistido en reiteradas ocasiones que el ODM 1, Erradicar la pobreza y el hambre, “sólo se logrará si se incluye a este grupo de la población en las iniciativas y políticas públicas, ya que la discapacidad y la pobreza están mutuamente relacionadas entre sí.”¹⁹¹

De acuerdo con el Banco Mundial:

“La consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) requiere concentrar los esfuerzos en los discapacitados debido a varias razones:

- 1.- Las personas discapacitadas se ven excluidas de la vida social y económica, por lo que suelen quedar al margen de las medidas destinadas combatir la pobreza;
- 2.- Esta exclusión no sólo las afecta a ellas, sino también a sus familias y comunidades;
- 3.- La discapacidad y la pobreza forman un círculo vicioso. A menudo la pobreza lleva a la discapacidad, la cual atrapa luego a las personas en la pobreza;
- 4.- Los discapacitados también corren un mayor riesgo de contagiarse con VIH/SIDA debido al abuso físico, a la falta de intervenciones y de actividades de extensión adecuadas en materia de prevención.”¹⁹²

Considerando todo lo anterior, y tomando en cuenta que el propósito del PBAPCD, señalado en su MIR es el siguiente: “Las personas con discapacidad y sus familias compensan su ingreso familiar por brindar los cuidados y atención a las necesidades especiales de las personas con discapacidad”¹⁹³; podemos decir que el logro del propósito del Programa está vinculado de manera indirecta con el ODM 1- Erradicar la pobreza extrema y el hambre; y las siguientes metas:

Meta 1A: Reducir a la mitad entre 1990 y 2015 el porcentaje de personas con ingresos inferiores a un dólar, y

Meta 1C: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre.

¹⁹¹ PRONADDIS 2009-2012, *Op. Cit.*, p. 49.

¹⁹² Banco Mundial, *Op. Cit.*

¹⁹³ Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad.

4.5 Análisis de la población potencial y objetivo.

1) Las poblaciones, potencial y objetivo, están definidas en documentos oficiales y/o en el diagnóstico del problema y cuentan con la siguiente información y características:

- a) Unidad de medida.
- b) Están cuantificadas.
- c) Metodología para su cuantificación.
- d) Fuentes de información.

Respuesta: Sí.

Nivel 1, Criterios:

- El programa tiene definidas las poblaciones (potencial y objetivo), y
- Las definiciones no cumplen con las características establecidas.

De acuerdo con las Reglas de Operación del PBAPCD 2013, Apartado 1.1 *Población Objetivo*, se define como tal a:

“Familias con al menos una persona menor de 70 años con discapacidad motriz severa permanente, discapacidad intelectual, discapacidad auditiva total permanente en ambos oídos o discapacidad visual total permanente en ambos ojos, y que cumplen con los criterios y requisitos establecidos en las presentes Reglas.”¹⁹⁴

Ahora bien, si como se señala en el artículo 1° de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, las PCD “incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales...”¹⁹⁵; podemos decir que el PBAPCD desde su diseño discrimina a aquellas personas con discapacidad mental y este tema merece especial atención, pues México al ratificar la Convención se comprometió a adoptar la legislación adecuada para hacerla cumplir; por lo tanto, una de las principales recomendaciones es incluir a las PCD mental en la población objetivo a la que se dirige el Programa.

Respecto a la cuantificación, en el Apartado 3.4 Metas Físicas y Programación Presupuestal de las ROP, se señala que durante el ejercicio 2013, “...se atenderá una meta total de 28,000 mujeres y hombres...”¹⁹⁶

¹⁹⁴ Reglas de Operación del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad 2013, Apartado 1.1 Población Objetivo.

¹⁹⁵ ONU, *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*, Recuperado el 20 de febrero de 2013: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tcccconvs.pdf>, p. 1

¹⁹⁶ Reglas de Operación del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad 2013, Apartado 3.4.

Por otra parte, el Programa cuenta con un Padrón de Beneficiarios en el cual se tiene el control de las personas que reciben el apoyo, es decir, de la *población atendida*. Este Padrón se apoya en el *Sistema de Control de Pagos del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad (SICOPAB)*¹⁹⁷, el cual permite conocer las características de los beneficiarios, pues la información se encuentra sistematizada en una base de datos que incluye campos relacionados con los requisitos de elegibilidad estipulados en las ROP del Programa tales como edad, tipo de discapacidad, domicilio, datos del jefe de familia, etc.

Respecto a la *población potencial*, la revisión de la documentación con que cuenta el PBAPCD permitió verificar que no se cuenta con información específica al respecto, únicamente se dispone de un documento denominado *Número de personas en el Estado (sic) de Oaxaca con algún tipo de limitación en la actividad de acuerdo con indicadores del INEGI*¹⁹⁸, en el cual, con base en el Censo 2010 de INEGI, se señala el número de personas que presentan determinado tipo de discapacidad en Oaxaca, pero no se hace distinción respecto al rango de edad de esta población o situación económica.

Resulta así que el Programa carece de una cuantificación de sus poblaciones potencial y objetivo, así como de una metodología para realizarla.

Por lo anterior y como se señaló antes, es conveniente que los Responsables del Programa consideren el colaborar con el Centro de Información Estadística y Documental para el Desarrollo de Oaxaca, a fin de contar con herramientas metodológicas que permitan saber de manera precisa la población potencial y objetivo del PBAPCD y sus características, mismas que se establecen en los requisitos de elegibilidad estipulados en sus ROP, Apartado 3.5.

El desconocimiento de estos dos elementos impide que el Programa logre cumplir con su propósito, pues no es posible determinar si los apoyos brindados conllevan realmente a revertir el problema o necesidad que dio origen al PBAPCD.

¹⁹⁷ Proporcionado por la Coordinación del Programa de Apoyo a Personas con Discapacidad residentes en el estado de Oaxaca.

¹⁹⁸ *Ibidem*.

2) Existe información que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios) que:

- a) Incluya las características de los beneficiarios establecidas en su documento normativo.
- b) Incluya el tipo de apoyo otorgado.
- c) Esté sistematizada.
- d) Cuenten con mecanismos documentados para su depuración y actualización.

Respuesta: Sí.

Nivel 4, Criterios: La información de los beneficiarios cumple todas las características establecidas.

De acuerdo con las ROP del PBAPCD 2013, Apartado 3.5 Criterios y Requisitos de elegibilidad, 3.5.1 Criterios, para ser beneficiario se debe¹⁹⁹:

- Ser o estar a cargo de una o más personas menores de 70 años con discapacidad motriz severa permanente, discapacidad intelectual, discapacidad auditiva total permanente en ambos oídos o discapacidad visual total permanente en ambos ojos.
- Contar con un ingreso familiar menor o igual a tres salarios mínimos mensuales.
- Residir al menos durante el último año en el Estado (sic) de Oaxaca.
- No fungir como servidor público.
- No gozar de los beneficios de otro programa estatal, federal o municipal con características u objetivos similares.
- Dictamen del Sistema DIF de Oaxaca donde se sustente la elegibilidad del beneficiario(a).

Como se observa, las PCD mental no se mencionan entre los criterios de elegibilidad; además de que el que se señale que para ser elegible se debe *ser o estar a cargo de una persona con discapacidad*, motiva que en distintos documentos del programa se haga referencia de manera indistinta a los beneficiarios unas veces como familias y otras como personas con discapacidad; por lo que esta situación conlleva a una confusión mayor: ¿a quién se hace referencia como beneficiario en el Padrón?

Pasando por alto lo anterior, el Padrón de Beneficiarios incluye campos respecto al nombre, sexo, edad, estado civil y residencia del beneficiario, información que

¹⁹⁹ Reglas de Operación del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad 2013, Apartado 3.5.1 Criterios.

se obtiene con base en un sistema interno, el Sistema de Control de Pagos del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad (SICOPAB).

En el SICOPAB se define como beneficiario a la persona con discapacidad y se le solicita información respecto a su nombre, edad, sexo, estado civil, fecha de nacimiento, tipo de discapacidad (con base en un certificado médico expedido por una Institución de Salud Pública IMSS, ISSSTE); escolaridad y domicilio (para lo cual se solicita copia del acta de nacimiento, credencial IFE o constancia municipal de identidad).

La información anterior también se solicita al jefe o jefa de familia, quien además debe proporcionar una constancia municipal de ingresos o comprobante de ingresos para verificar que cuentan con un ingreso familiar menor o igual a tres salarios mínimos mensuales.

Respecto al tipo de apoyo otorgado, en el “Reporte General SICOPAB”, se encuentra un campo de captura denominado “número de tarjeta actual”, con lo cual, se infiere que el tipo de apoyo otorgado es monetario, aunque no se especifica en esta base de datos el monto otorgado que, de acuerdo con las ROP Apartado 3.3 Tipos y Montos de Apoyo, es un apoyo económico directo de \$1000.00 bimestral.

Por último, en torno a los mecanismos de depuración y actualización del Padrón de Beneficiarios, las ROP 2012 del PBAPCD, Apartado 3.- Lineamientos específicos, sección 3.1.- De la operación, establecían que el Sistema DIF Oaxaca, en coordinación con la Red Oaxaca de Todos, sería el encargado de actualizar de manera semestral el padrón de beneficiarios, sin embargo, en las ROP 2013 del Programa se eliminó la temporalidad de la depuración.

Cabe señalar que la Red Oaxaca de Todos es “un organismo que tiene como encomienda establecer una estrategia de intervención estatal integral a través de

un sistema permanente de inclusión a los programas sociales que dispone el gobierno para la sociedad.”²⁰⁰

Ahora bien, los mecanismos mediante los que se actualiza y depura el Padrón, de acuerdo con el documento “*Mecanismos de actualización y depuración del padrón de beneficiarios*”²⁰¹, son los que se encuentran establecidos en las ROP del Programa, Apartado 3.8.3 Cancelación de apoyos, y que se explican en el *Manual Sistema de Control de Pagos del Programa Bienestar*.²⁰²

1.- Baja por fallecimiento: En este módulo se da la baja del beneficiario y se da seguimiento al trámite del seguro de gastos funerarios.

2.- Mantenimiento a Incidencia de Beneficiarios: Respecto de los demás supuestos por los cuales un beneficiarios puede dejar de formar parte del Programa, se reflejan en este módulo, en el cual se señala el cambio de status y el motivo de baja.

3) Si el programa recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios, explique el procedimiento para llevarlo a cabo, las variables que mide y la temporalidad de las mediciones.

De acuerdo con los responsables del Programa, aun cuando las ROP 2013, en su Apartado 3.5.2 Requisitos, establecen que, para ser beneficiario, la familia debe presentar una constancia municipal de ingresos o un comprobante que certifique que perciben un ingreso mensual menor o igual a tres salarios mínimos, el PBAPCD no recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios.

Resulta así que la falta de esta información de los beneficiarios, tal como el tipo de hogar en que viven, las condiciones en que viven, las características de los integrantes del hogar, su escolaridad, seguridad alimentaria o condiciones laborales, dificulta el establecimiento de un criterio de priorización en el otorgamiento del apoyo que beneficie, en primera instancia, a quienes se encuentran en un nivel de vulnerabilidad mayor.

²⁰⁰ Red Oaxaca de Todos, Dirección URL: <http://www.redoaxaca.oaxaca.gob.mx/index.php/red-oaxaca-de-todos/que-es-la-red-oaxaca>

²⁰¹ Proporcionado por la Coordinación del Programa de Apoyo a Personas con Discapacidad residentes en el **estado** de Oaxaca.

²⁰² Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del **estado** de Oaxaca, *Manual Sistema de Control de Pagos del Programa Bienestar*, pp. 26-28.

4.6 Evaluación y análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados.

4.6.1 De la lógica vertical de la Matriz de Indicadores para Resultados.

1) Para cada uno de los Componentes de la MIR del programa existe una o un grupo de Actividades que:

- a) Están claramente especificadas, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- b) Están ordenadas de manera cronológica.
- c) Son necesarias, es decir, ninguna de las Actividades es prescindible para producir los Componentes.
- d) Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos los Componentes.

Respuesta: Sí.

Nivel 1; Criterios: Del 0 al 49% de las Actividades cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

Un componente, como señalamos en el apartado 3.3 del Capítulo 3, es el producto que el Programa entrega durante su ejecución, en este caso, son apoyos económicos directos. Las actividades, por tanto, son las principales acciones y recursos asignados para producir cada uno de los componentes.

En la MIR del PBAPCD, las actividades enunciadas son: 1.- Recepción de solicitudes; 2.- Dictaminación de las solicitudes de apoyo; 3.- Asignación de apoyos y 4.- Ministración de recursos.

Si bien es cierto que dichas actividades forman parte del proceso para generar el componente y están ordenadas de manera cronológica, también es cierto que no son totalmente claras ni son las principales.

Las actividades uno y dos, es decir, la recepción de solicitudes y la dictaminación de las mismas, propiamente no son parte de la generación del componente, pues estas acciones se encuentran relacionadas con la creación del Padrón de Beneficiarios, que es la actividad que en realidad da lugar a la realización de aquél.

Respecto a la actividad tres, asignación de apoyos, podría considerarse que esta actividad se encuentra estrechamente relacionada con la dictaminación de las solicitudes, pues la aprobación de la solicitud implica que el apoyo será asignado al beneficiario; por lo tanto, esta es también una actividad irrelevante.

En cuanto a la ministración de recursos, podría decirse que esta actividad hace referencia al componente mismo, pues se trata de los apoyos económicos depositados en las cuentas de los beneficiarios, por tanto, no es una actividad que genere el componente, sino el componente en sí mismo.

Partiendo de todo lo anterior, podría considerarse conveniente replantear las actividades e incluir la integración del Padrón de Beneficiarios, así como la apertura de cuentas de la “tarjeta bienestar.”

2) Los Componentes señalados en la MIR cumplen con las siguientes características:

- a) Son los bienes o servicios que produce el programa.
- b) Están redactados como resultados logrados, por ejemplo becas entregadas.
- c) Son necesarios, es decir, ninguno de los Componentes es prescindible para producir el Propósito.
- d) Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos el Propósito.

Respuesta: Sí.

Nivel 4; Criterios: Del 85 al 100% de los Componentes cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

Como se señaló en el apartado 3.3 del Capítulo 3, los componentes son los productos o servicios que deben ser entregados durante la ejecución del programa, para el logro de su propósito. En la MIR del PBAPCD, los componentes señalados son: apoyos económicos entregados.

De acuerdo con lo anterior, puede observarse que está redactado como algo logrado y que son los bienes que produce el programa que, ya que de acuerdo con las ROP para el ejercicio 2013, Apartado 3.3. Tipos y montos de apoyo, es un apoyo económico directo de \$1000.00 bimestrales.

Ahora bien, el propósito del Programa, de acuerdo con la MIR, es el siguiente: *“Las personas con discapacidad y sus familias compensan su ingreso familiar por brindar los cuidados y atención a las necesidades especiales de las personas con discapacidad.”*²⁰³

Con base en lo anterior, podemos afirmar que mediante la entrega del apoyo económico es posible lograr que las personas con discapacidad y sus familias compensen, en cierta medida, su ingreso familiar, que es el propósito del PBAPCD; no obstante, es imprescindible tomar en cuenta los supuestos.

Los riesgos señalados en la MIR que pueden afectar el desempeño del Programa en ese nivel de objetivos son: *“los beneficiarios acuden a las sedes para la entrega de tarjetas bienestar en las fechas indicadas y recursos transferidos oportunamente al Sistema DIF en el Estado (sic) de Oaxaca, ejecutor del PBAPCD.”*²⁰⁴

3) El Propósito de la MIR cuenta con las siguientes características:

- a) Es consecuencia directa que se espera ocurrirá como resultado de los Componentes y los supuestos a ese nivel de objetivos.
- b) Su logro no está controlado por los responsables del programa.
- c) Es único, es decir, incluye un solo objetivo.
- d) Está redactado como una situación alcanzada, por ejemplo: morbilidad en la localidad reducida.
- e) Incluye la población objetivo.

Respuesta: Sí.

Nivel 4; Criterios: El propósito cumple con todas las características establecidas en la pregunta.

Como señalamos en el apartado 3.3 del Capítulo 3, el propósito indica el efecto directo que el programa se propone alcanzar sobre la población o área de enfoque.

²⁰³ Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad.

²⁰⁴ *Ibíd.*

En la MIR del Programa, se señala como tal el siguiente: *“las personas con discapacidad y sus familias compensan su ingreso familiar por brindar los cuidados y atención a las necesidades especiales de las personas con discapacidad.”*²⁰⁵

Ahora bien, dado que el componente del Programa son apoyos económicos entregados, podemos decir que el otorgamiento de éste coadyuva a que las personas con discapacidad y sus familias compensen su ingreso familiar, sin embargo, esta situación va más allá del control de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (SEDESOH) y el Sistema DIF Oaxaca, responsables del Programa.

De igual manera, es posible corroborar que el propósito se encuentra redactado como una situación alcanzada e incluye un solo objetivo, compensar el ingreso familiar, así como a la población objetivo, aunque no de manera inequívoca, ya que, como se ha señalado, mientras en los Árboles de problemas y objetivos se alude a las familias; en las ROP y el SICOPAB a las personas con discapacidad (Véase pregunta 1 del apartado 4.3 de este capítulo).

En concordancia con lo anterior, se considera conveniente replantear el propósito establecido en la MIR, de tal forma que sea plenamente consistente con el objetivo general planteado en las ROP, “contribuir a la adquisición de la canasta básica...” y el Objetivo específico “apoyar al ingreso de las familias con al menos una persona con discapacidad...”

4) El Fin de la MIR cuenta con las siguientes características:

- a) Está claramente especificado, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- b) Es un objetivo superior al que el programa contribuye, es decir, no se espera que la ejecución del programa sea suficiente para alcanzar el Fin.
- c) Su logro no está controlado por los responsables del programa.
- d) Es único, es decir, incluye un solo objetivo.
- e) Está vinculado con objetivos estratégicos de la dependencia o del programa sectorial.

²⁰⁵ *Ibíd.*

Respuesta: NO.

“El fin indica la forma en que el programa contribuye al logro de un objetivo estratégico de orden superior con el que está alineado (Objetivo de la Dependencia, del Sector o del PND)”²⁰⁶ y con base en la MIR, el fin del PBAPCD es *contribuir a que las personas con discapacidad y sus familias adquieran la canasta básica.*

Como puede observarse, el fin no cumple con las características establecidas, dado que no es un fin propiamente, sino parte del propósito del PBAPCD, es decir, que las personas con discapacidad y sus familias adquieran la canasta básica, es el efecto directo que se propone alcanzar y, por tanto, no se trata de un objetivo de orden superior.

Por lo anterior, se considera conveniente replantear el fin expuesto en la MIR, tomando en cuenta, por ejemplo el objetivo expuesto en el PND 2013-2018:

“Objetivo 2.2 Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente.”²⁰⁷

O bien, el objetivo expuesto en el Plan Integral de Apoyo a las Personas con Discapacidad. Sistema DIF Oaxaca 2013, mismo que corresponde al Objetivo 1 del Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016:

“Incluir socialmente y empoderar a las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la vida familiar, social y comunitaria desde una perspectiva social, de género y de respeto a los derechos humanos.”²⁰⁸

5) ¿En el documento normativo del programa es posible identificar el resumen narrativo de la MIR (Fin, Propósito, Componentes y Actividades)?

Respuesta: Sí.

Nivel: 3

Criterios: Algunas de las Actividades, todos los Componentes y el Propósito de la MIR se identifican en el documento normativo del programa.

²⁰⁶ CONEVAL, *Op. Cit.*, p. 26

²⁰⁷ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, p. 117.

²⁰⁸ Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016; p. 309

Pasando por alto las observaciones realizadas al fin, propósito y actividades del PBAPCD, podemos decir que es posible identificar en las Reglas de Operación el resumen narrativo de la MIR.

En el caso del fin, *“contribuir a que las personas con discapacidad y sus familias adquieran la canasta básica”*²⁰⁹, éste puede identificarse en las ROP en el apartado 2.1 Objetivo General: *“contribuir a la adquisición de la canasta básica de las familias con al menos una persona menor de 70 años con discapacidad...”*²¹⁰

El propósito, *“las personas con discapacidad y sus familias compensan su ingreso familiar por brindar los cuidados y atención a las necesidades especiales de las personas con discapacidad”*²¹¹, se localiza en el apartado 2.2 Objetivo Específico de las ROP: *“apoyar al ingreso de las familias residentes en el Estado (sic) de Oaxaca, que cuenten entre sus miembros a personas con alguna discapacidad de las que refiere el programa.”*²¹²

Respecto al componente del PBAPCD, apoyos económicos entregados, de acuerdo con las ROP, Apartado 3.3. Tipos y montos de apoyo, se trata de un apoyo económico directo de \$1000.00 bimestrales.

En relación a las actividades, podemos decir que tres de éstas se hallan sólo enunciadas en el apartado 4.2 Proceso de Operación, de las ROP:²¹³

1.- Recepción de solicitudes: se señala *“el Ejecutor [Sistema DIF Oaxaca] recepcionará y revisará la documentación recibida para el registro de solicitud.”*

2.- Dictaminación de las solicitudes: se señala *“El Ejecutor a través de un proceso de selección y dictaminación, integrará el padrón de beneficiarios...”*

²⁰⁹ Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad.

²¹⁰ Reglas de Operación del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad para el ejercicio fiscal 2013, Apartado 2.1, Objetivo General.

²¹¹ Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad.

²¹² Reglas de Operación del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad para el ejercicio fiscal 2013, Apartado 2.2, Objetivo Específico.

²¹³ *Ibíd.*, Apartado 4.2 Proceso de Operación.

3.- Asignación de apoyos: se señala *“El Ejecutor entrega mediante la tarjeta bienestar, los apoyos al beneficiario.”*

4.- Por último, se alude someramente a la actividad tres y a la ministración de recursos, en el Apartado 4.1 Ejercicio y aprovechamiento de los recursos, donde se señala: *“los apoyos económicos asignados [...] serán ministrados por el Ejecutor a la cuenta bancaria bienestar [...] en los plazos establecidos.”*

4.6.2 De la lógica horizontal de la Matriz de Indicadores para resultados.

1) En cada uno de los niveles de objetivos de la MIR del programa (Fin, Propósito, Componentes y Actividades) existen indicadores para medir el desempeño del programa con las siguientes características:

a) Claros b) Relevantes c) Económicos d) Monitoreables e) Adecuados.

Respuesta: Sí.

Nivel 1: Criterios: Del 0% al 49% de los indicadores del Programa tienen las características establecidas.

Como se señaló en la pregunta 4 del apartado 4.6.1 de este capítulo, el fin redactado en la MIR no es un fin propiamente, por lo tanto, el indicador *“Porcentaje anual promedio de contribución para la adquisición de la canasta básica de las personas con discapacidad y sus familias”*²¹⁴ no cumple con las características establecidas. Se recomienda, por tanto, redefinir el fin y su indicador, verbigracia:

Fin: Abatir la marginación y rezago que enfrentan las personas con discapacidad para proveer igualdad de oportunidades que les permitan desarrollarse con independencia y plenitud.

Indicador: Porcentaje de personas con discapacidad en situación de pobreza en Oaxaca.

Respecto al propósito, el indicador *“Porcentaje anual promedio de compensación en el ingreso de las personas con discapacidad y sus familias”*²¹⁵, que con base en la Ficha Técnica de Indicadores²¹⁶, mide el *“Ingreso anual promedio de las familias*

²¹⁴ Ficha Técnica de Indicadores del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad en Oaxaca.

²¹⁵ *Ibíd.*

²¹⁶ Proporcionado por la Coordinación del Programa de Apoyo a Personas con Discapacidad residentes en el estado de Oaxaca.

beneficiarias con apoyo en el año “t”, sobre el “ingreso anual promedio de las familias beneficiarias sin apoyo en el mismo año”²¹⁷, podemos decir, en primer lugar, que no es claro, ya que no es posible considerar a alguien como beneficiario si no recibe el apoyo, por tanto, la variable “familias beneficiarias sin apoyo” es incorrecta. Es conveniente, por tanto, redefinir el Propósito del Programa y establecer un indicador que permita medir la compensación en el ingreso mensual de las familias beneficiarias con relación al porcentaje de adquisición de la canasta básica, verbigracia:

Propósito: Los beneficiarios mejoran su acceso a la canasta básica a partir del apoyo recibido por el PBAPCD.

Indicador: Porcentaje de satisfacción sobre el acceso a la canasta básica.

En cuanto al componente del PBAPCD, apoyos económicos directos, podemos decir que su indicador “*Porcentaje semestral de avance en la entrega de apoyos a las personas con discapacidad y sus familias, respecto del total de apoyos asignados anualmente*”²¹⁸, cumple con todas las características establecidas.

Por último, en relación con las actividades, como se ha señalado, no son claras e imprescindibles, por ello, se considera conveniente tomar en cuenta la creación del padrón de beneficiarios, que es la actividad que junto a la apertura de cuentas de tarjetas bienestar, da lugar a la generación del componente. Se sugiere:

Actividad: Integración del Padrón de Beneficiarios.

Indicador: Número de beneficiarios registrados en el Padrón con relación a la meta anual. (Véase Anexo 3)

2) Las Fichas Técnicas de los indicadores del programa cuentan con la siguiente información:

a) Nombre b) Definición c) Método de cálculo d) Unidad de Medida e) Frecuencia de Medición f) Línea base g) Metas h) Comportamiento del indicador (ascendente, descendente, regular o nominal).

Respuesta: Sí.

Nivel 1, Criterios: Del 0% al 49% de las Fichas Técnicas de los indicadores del Programa tienen las características establecidas.

²¹⁷ Ficha Técnica de Indicadores del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad en Oaxaca.

²¹⁸ *Ibíd.*

En el Documento *Ficha Técnica de Indicadores*²¹⁹ (Véase Anexo 4) del PBAPCD, sólo se proporciona el nombre del indicador, su definición, método de cálculo, unidad de medida, dimensión, tipo (estratégico o de gestión) y tipo de enfoque transversal, por lo tanto, los indicadores sólo cuentan con cuatro de los elementos establecidos en la pregunta, es decir, nombre, definición, método de cálculo y unidad de medida.

Se sugiere, en consecuencia, incorporar los elementos faltantes en la ficha técnica, tomando en cuenta los criterios mínimos para su establecimiento de acuerdo con la Guía-MIR. A continuación se define cada uno de los elementos con base en el documento referido:

- a) Nombre: Es la expresión que identifica al indicador y que manifiesta lo que se desea medir con él.
- b) Definición: Precisa qué se pretende medir del objetivo al que está asociado y debe ayudar a entender la utilidad, finalidad o uso del indicador.
- c) Método de cálculo: Determina la forma en que se relacionan las variables establecidas para el indicador.
- d) Unidad de Medida: Hace referencia a la determinación concreta de la forma en que se quiere expresar el resultado de la medición al aplicar el indicador.
- e) Frecuencia de Medición: Hace referencia a la periodicidad en el tiempo con que se realiza la medición del indicador. Es importante señalar que ésta se señala en la columna correspondiente al nombre del indicador, pero no en una columna separada.
- f) Línea base: Es el valor del indicador que se establece como punto de partida para evaluarlo y darle seguimiento.
- g) Metas: Permiten establecer límites o niveles máximos de logro, comunican el nivel de desempeño esperado por la organización, y permiten enfocarla hacia la mejora.
- h) Comportamiento del indicador (ascendente, descendente, regular ó nominal): Hace referencia a la dirección que debe tener el comportamiento del indicador para identificar cuando su desempeño es positivo o negativo. Puede tener un sentido descendente o ascendente.²²⁰

3) Las metas de los indicadores de la MIR del programa tienen las siguientes características:

- a) Cuentan con unidad de medida.
- b) Están orientadas a impulsar el desempeño, es decir, no son laxas.

²¹⁹ Proporcionado por la Coordinación del Programa de Apoyo a Personas con Discapacidad residentes en el estado de Oaxaca.

²²⁰ *Vid.* CONEVAL, *Op. Cit.*, pp. 53-54

- c) Son factibles de alcanzar considerando los plazos y los recursos humanos y financieros con los que cuenta el programa.

Respuesta: NO.

Nivel: No Aplica

Como se señaló en la pregunta anterior, la Ficha Técnica de los Indicadores no establece la línea base de los indicadores ni sus metas, por lo cual, resulta difícil medir el nivel de desempeño del PBAPCD y, en consecuencia, definir claramente las áreas susceptibles de mejora.

Es recomendable, por lo tanto, establecer una línea base y una meta a los indicadores, con lo cual será posible verificar el nivel de avance en el cumplimiento del propósito del Programa.

Las metas que se establezcan deberán cumplir con las siguientes características, de acuerdo con la Guía de CONEVAL:

- Asegurar que sean cuantificables.
- Asegurar que estén directamente relacionadas con el objetivo.

4) Cuántos de los indicadores incluidos en la MIR tienen especificados medios de verificación con las siguientes características:

- a) Oficiales o institucionales.
- b) Con un nombre que permita identificarlos.
- c) Permiten reproducir el cálculo del indicador.
- d) Públicos, accesibles a cualquier persona.

Respuesta: Sí.

Nivel 4, Criterios: del 85% al 100% de los medios de verificación cumplen con las características establecidas en la pregunta.

Sin olvidar las observaciones realizadas al fin, propósito y actividades señaladas en la MIR del PBAPCD, así como a los indicadores, podemos decir que los medios de verificación empleados para el cálculo de los indicadores, es decir, las fuentes de información que se señalan, cumplen con las características establecidas en la pregunta, ya que son oficiales, públicos y permiten medir los indicadores que se contemplan en el referido documento.

En el caso del fin, se señala como medio de verificación reportes publicados por CONEVAL. En el caso del propósito y las actividades, los medios de verificación contemplados son reportes emitidos por la Coordinación General del Programa, mismos que son publicados en el periódico oficial del **estado** de Oaxaca.

Respecto al componente, se contemplan reportes emitidos por la Coordinación General del Programa y publicados por la Red Oaxaca de Todos en su página web.

5) Considerando el conjunto *Objetivo-Indicadores-Medios de verificación*, es decir, cada renglón de la MIR del programa es posible identificar lo siguiente:

- a) Los medios de verificación son los necesarios para calcular los indicadores, es decir, ninguno es prescindible.
- b) Los medios de verificación son suficientes para calcular los indicadores.
- c) Los indicadores permiten medir, directa o indirectamente, el objetivo a ese nivel.

Respuesta: Sí.

Nivel 1, Criterios: Uno de los conjuntos *Objetivo-Indicadores-Medios de verificación* del programa tiene las características establecidas.

Con base en las observaciones realizadas a los indicadores, es posible señalar que los medios de verificación empleados para su cálculo son necesarios y suficientes, pero no pertinentes para medir el objetivo en cada nivel.

El Fin, como se señaló en la pregunta 4 del apartado 4.6.1 de este capítulo, no cumple con las características establecidas, por lo tanto, el conjunto *Objetivo-Indicadores-Medios de verificación* no es pertinente.

Respecto al conjunto expuesto a nivel propósito, es posible señalar que los medios de verificación establecidos no permiten calcular el indicador y, por tanto, no se cumple la lógica a ese nivel de objetivos.

Del componente, en cambio, podemos decir que es el único conjunto *Objetivo-Indicador-Medios* que es posible validar, pues los medios de verificación “*reporte de entrega de apoyos en el semestre “t” emitido por la Coordinación General del*

PBAPCD y padrón de beneficiarios del PBAPCD en el año “t” publicados por la Red Oaxaca”, permiten calcular el indicador “porcentaje semestral de avance en la entrega de apoyos a las PCD y sus familias, respecto del total de apoyos asignados anualmente”, lo cual, a su vez, permite medir el objetivo a ese nivel, que es “apoyos económicos entregados”.

Por último, en cuanto a las actividades, es posible señalar, en concordancia con lo expuesto en la pregunta 1 del apartado 4.6.1 de este capítulo, que ninguno de los conjuntos cumple con las características establecidas en la pregunta.

4.7 Valoración final de la MIR.

La evaluación de diseño del PBAPCD permitió corroborar que es un programa inadecuado para orientar la gestión al logro de sus objetivos, además de que no fue posible validar la lógica vertical ni horizontal de su Matriz de Indicadores para Resultados.

Es importante resaltar la necesidad del PBAPCD de contar con un diagnóstico del problema, pues sólo de esta forma se podrán establecer acciones que permitan atender realmente el problema o necesidad.

Conclusiones

A través de los años, México ha adquirido una mayor y mejor experiencia en torno a la evaluación de programas sociales, sin embargo, los retos que hoy enfrenta son relevantes y es necesario atenderlos.

Tal como se expuso en el presente estudio, originalmente las evaluaciones de los programas se centraban en los procesos operativos, en el desempeño y en los resultados, pero no en el diseño, lo que devino en la implementación de programas de manera inercial o intuitiva que difícilmente se orientaban a la atención de las necesidades de la población.

Las políticas públicas, sus programas y proyectos, como se ha señalado, son la forma más palpable en que el gobierno muestra su actuar ante la sociedad, por lo tanto, éstas deben corresponder a las necesidades que demanda la población.

De lo anterior, quizá es importante preguntarse, ¿por qué las políticas públicas deben corresponder a las demandas de la población? La respuesta no es simple, pues se halla en el origen mismo del Estado. En efecto, la visión contractual del Estado supone la creación de un orden social en el que los individuos admiten ver disminuidas sus libertades y derecho indefinido a todo, a cambio de contar, entre otras cosas, con la provisión de bienes que les permitieran mejorar sus condiciones.

Para mantener dicho orden, los individuos convienen el pago de impuestos y la autoridad encargada de las funciones del Estado, es decir, el gobierno, accede a transformar sus contribuciones en bienes y servicios públicos con los que la población pueda alcanzar niveles de vida más altos en un ambiente de paz y tranquilidad.

Resulta, entonces, que no basta con que el gobierno implemente programas, sino que es indispensable que éstos realmente busquen solucionar los problemas que aquejan a la población, ya que, además, es con el erario con lo cual se financian las políticas públicas.

La evaluación y, en específico, la evaluación de diseño, en ese sentido es el instrumento que nos permite verificar dicha correspondencia.

En efecto, la evaluación de diseño, o bien, la evaluación *ex –ante*, busca ser una etapa previa a la implementación de un programa, precisamente, con el objeto de evitar el desperdicio de recursos públicos, ya que permite corroborar, por una parte, si al interior del programa existe vinculación y congruencia entre sus componentes, es decir, si el programa está al menos en posibilidad de generar resultados; y por la otra, si en verdad es necesario y en qué medida busca atender el origen de la problemática.

En ese sentido, una de las principales preocupaciones de los gobiernos ha sido cómo satisfacer las necesidades de su población, de aquí el surgimiento de diferentes enfoques de gestión pública, aunque es preciso señalar que, como se expuso en el segundo capítulo, existe siempre una vinculación entre el modelo de gestión y la necesidad de la evaluación, con la evolución de la democracia en un país.

En el caso de México, podemos decir que la evaluación ha evolucionado como resultado del modelo de gestión en la administración pública, y que éste último, a su vez, ha respondido a la evolución del sistema democrático y su creciente pluralidad. Podemos decir, incluso, que hoy en día la evaluación es en sí misma un mecanismo que permite legitimar o no el actuar de un gobierno.

Ahora bien, si un gobierno no genera resultados pierde legitimidad, lo cual, a su vez, contribuye a generar una crisis de gobernabilidad; esta es la razón por la cual esta tesis ha tomado como objeto de estudio la evaluación de diseño, ya que en un modelo de Gestión basado en Resultados, donde lo importante son los resultados de los programas y el impacto que éstos generan en el bienestar de la población, el fin último del modelo, es decir, hacer más con menos o con los mismos recursos, no será posible, pues si se siguen implementando programas que desde su origen se encuentran imposibilitados para generar resultados, se estará haciendo menos con más o con lo mismo.

Resulta así que la evaluación de diseño es un eslabón necesario para la Gestión basada en Resultados, pues sólo diseñando correctamente la GpR es posible y sólo así es posible exigir una gestión eficaz de los programas.

Siguiendo la lógica anterior y para los fines de esta investigación, se tomó como estudio de caso el Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad en Oaxaca, partiendo de la hipótesis de que este Programa estaba mal diseñado y que, por tanto, era inadecuado para orientar la gestión al logro de sus objetivos.

Para cumplir con el objetivo y demostrar la hipótesis planteada, se empleó la Metodología de Marco Lógico, presente en los criterios establecidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en los Términos de Referencia para la Evaluación en Materia de Diseño.

La pregunta a responder ahora es, ¿por qué optar por la Metodología de Marco Lógico? La respuesta es que, desde nuestra perspectiva, esta metodología era específicamente apropiada para evaluar la relación entre lo que se implementa y lo que se demanda, que es el centro de esta investigación; además de que se trata de una metodología documentada entre las mejores prácticas a nivel internacional en la materia y es adecuada para el estudio de caso al ser la vigente y oficial en México.

Como pudo observarse en el capítulo cuarto, la aplicación de la metodología permitió corroborar la hipótesis a partir de diferentes argumentos, entre los que nos permitimos destacar los siguientes.

1) El PBAPCD desde su diseño excluye como población objetivo a las personas con discapacidad mental, lo cual se contrapone a lo establecido por la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, que es un instrumento jurídico vinculante a nivel internacional y que México ratificó en 2007.

2) No existe claridad en los documentos del Programa sobre quién es el beneficiario, si la persona con discapacidad, o bien, las familias de estas personas, lo cual resulta relevante, pues si se estableciera como beneficiarios a

los familiares, se entendería, por tanto, que el problema son las personas con discapacidad, lo cual es poco coherente, ya que el problema central es la discapacidad y los problemas que ésta genera a las personas que la padecen; es decir, el problema es la discapacidad no el discapacitado.

3) La falta de plazos de revisión y actualización de la información del Programa dificultan el seguimiento del problema, es decir, su evolución; pues no es posible saber exactamente en qué se ha avanzado y en qué aspectos es necesario mejorar.

4) Dado que no existe un diagnóstico debidamente documentado acerca del problema que busca atender el PBAPCD, no es posible saber, por lo tanto, cuáles son las causas que originan el problema ni cuáles son las soluciones para atenderlas; así como tampoco es posible contar con información clara respecto a la población afectada, su ubicación y condiciones. Resulta, entonces, que este Programa parte de una base intuitiva y no es posible atender eficazmente la problemática si en principio se desconocen las causas que la generan.

5) La justificación del tipo de intervención que el PBAPCD lleva a cabo debe estar sujeta a lo expuesto por el diagnóstico, sin embargo éste no existe, entonces, ¿cómo saber si la entrega de \$1000.00 bimestrales eran la mejor opción? O bien, cómo priorizar la asignación de estos apoyos si no se cuenta con información socioeconómica de la población beneficiada, sus características y condiciones.

6) Como ya se señaló antes, el Programa carece de una cuantificación clara de sus poblaciones potencial y objetivo, así como de una metodología propia para realizarla que permita determinar, al mismo tiempo, sus características. La información en la que suelen basarse son los Censos Generales que elabora el INEGI que, aunque aportan información confiable, no permiten identificar y cuantificar a la población objetivo.

7) Respecto a la lógica vertical y horizontal de la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa, la aplicación de la metodología demostró que no es

posible validarlas, pues no existe congruencia entre sus componentes, además de que los indicadores no permiten medir el logro en la consecución de los objetivos; por lo cual podemos decir que el PBAPCD se encuentra mal diseñado y que su aplicación difícilmente ayudará a revertir la situación en la que se encuentran las personas con discapacidad en Oaxaca.

8) Por último, consideramos que la falta de continuidad en los proyectos es un elemento que dificulta el establecimiento de planes estratégicos de mediano y largo plazo que permitan la consecución del fin del Programa. Cuando no hay continuidad, el grado de compromiso de los actores involucrados es menor y los costos son mayores, pues cada año, independientemente de los avances obtenidos, se inician nuevos proyectos sin contar con un diagnóstico del problema.

Con base en los argumentos expuestos, podemos decir que el PBAPCD no cumple razonablemente con los criterios del Modelo de Evaluación en Materia de Diseño emitido por el CONEVAL, que no atiende efectivamente la necesidad o problemática que le dio origen, que no existe congruencia entre sus componentes y que, por tanto, el Programa implica un uso ineficaz e ineficiente de los recursos públicos.

La pregunta es, ¿cómo resolver algo si desconocemos sus causas? Por ello, la política pública en México, así como los programas y proyectos que de ella emanan, no pueden basarse en buenas intenciones o en intuiciones; por el contrario, deben partir de bases sólidas que sustenten y justifiquen su existencia.

No debe olvidarse que, para evaluar el desempeño de un programa es preciso diseñarlo correctamente, ya que no es posible medir sin tener los instrumentos correctos, sin tener indicadores adecuados o medios de verificación oportunos.

Las evaluaciones, por tanto, deben ser integrales, no sólo deben enfocarse en el desempeño y los resultados que un programa genera, deben partir desde el diseño, la etapa previa, pues sólo así se garantizará que los impuestos realmente

se orienten a mejorar el bienestar de la población que es, a su vez, el objetivo final de la política pública.

Actualmente en México, de acuerdo con el Catálogo de programas federales 2014²²¹, existen 47 programas de este tipo y cada año se generan más, pero todos ellos tienen como objetivo primordial hacer frente a las diversas necesidades de la población y, por esta razón, el gobierno ha hecho un esfuerzo cada vez mayor por priorizar la asignación de los recursos públicos a aquellos que generan resultados, un Presupuesto basado en Resultados.

En efecto, en décadas anteriores, como se señaló en el segundo capítulo de esta investigación, sólo era posible conocer ciertos aspectos de los programas, tales como el presupuesto ejercido, o bien, el número de servicios o productos entregados a los beneficiarios en determinado periodo, pero no se conocía con certeza el impacto que estos apoyos tenían en el bienestar de la población.

Fue así como el creciente compromiso gubernamental por medir su desempeño y no sólo su operación, lo cual se encontraría relacionado con los cambios en el sistema democrático, dieron pauta a la creación de un sistema de monitoreo y evaluación que permitiera generar información confiable para la toma de decisiones, con el fin de mejorar la forma en que se presupuestaba, gestionaba y se rendía cuentas a la población.

Para mejorar el desempeño de los programas federales, era necesaria la evaluación y el establecimiento de criterios homogéneos para realizarla, por ello, CONEVAL y las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, emitieron en 2007 los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.

Asimismo y con el objetivo de hacer efectiva la Gestión para Resultados, CONEVAL emitió los Lineamientos de los Términos de Referencia para la

²²¹ *Vid.* Catálogo de Programas Federales 2014, SEGOB-INAFED, México, 2014, [en línea] Dirección URL: http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/240/1/images/catalogo_programas_federales_2014_2.pdf [Consulta: 20 de septiembre de 2014]

Evaluación de Consistencia y Resultados, y para la Evaluación en materia de diseño; con lo cual, quedó establecido un sistema integral de evaluación basado en la Metodología de Marco Lógico.

Actualmente, México se encuentra en un modelo de Gestión para y no por Resultados, por lo que la asignación del presupuesto sigue esta lógica y se ha procurado que los recursos se destinen particularmente a aquellos programas que sean prioritarios y estratégicos para obtener los resultados esperados; de lo cual deriva el creciente interés por generarlos.

Un ejemplo de lo antes expuesto es el Programa de Atención a Personas con Discapacidad del Gobierno Federal que, como lo demuestran las evaluaciones de consistencia y resultados, y de desempeño que se han realizado desde 2007, ha tratado de subsanar año tras año sus deficiencias.

Este Programa Federal es ejecutado por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y su objetivo es contribuir a que la población con discapacidad mejore su calidad de vida mediante acciones que promuevan su inclusión social.

Por lo anterior, el Programa de Atención a Personas con Discapacidad del Gobierno Federal define en sus Reglas de Operación para el Ejercicio Fiscal 2014, Apartado 4 Lineamientos, 4.2 Población Objetivo a:

“Personas con discapacidad preferiblemente aquellas en situación de pobreza, que habiten en zonas urbanas y rurales, atendidas por el SNDIF, SEDIF, SMDIF y OSC en todo el territorio nacional.”²²²

Y como beneficiarios del Programa a:

“Los SEDIF, SMDIF y OSC que brinden atención a las Personas con Discapacidad, a través de sus proyectos alineados a este Programa.”²²³

Entre los principales problemas que enfrenta este Programa Federal, de acuerdo con su Ficha de Monitoreo y Evaluación 2013²²⁴, se encuentran los siguientes:

²²² DOF, Reglas de Operación del Programa de Atención a Personas con Discapacidad, para el ejercicio 2014, Apartado 4 Lineamientos, 4.2 Población Objetivo, México, 2013.

²²³ *Ibíd.*, Apartado 4 Lineamientos, 4.3 Beneficiarios del Programa.

²²⁴ Ficha de Monitoreo y Evaluación 2013 del Programa de Atención a Personas con Discapacidad,

1) Es difícil precisar el número de beneficiarios que se pretende atender en el año, ya que los proyectos que se apoyan a través del Programa son de muy diversas características.

2) El Programa no cuenta con un método de cálculo para contabilizar a su población objetivo, cuya definición es ambigua debido a que la expresión 'preferiblemente' no excluye a las personas que no cumplan con los requisitos de elegibilidad.

3) En las Reglas de Operación se consideran como beneficiarios del Programa a las instancias ejecutoras, pero éstas son sólo intermediarias, las personas con discapacidad son en realidad los beneficiarios.

4) Se ha definido como población atendida a la población beneficiada y ésta última, a su vez, hace referencia a los proyectos financiados y no al número de personas con discapacidad atendidas por el Programa.

5) La Matriz de Indicadores para Resultados del Programa ha sido modificada, por lo que no es posible describir la evolución de sus indicadores.

6) El Programa ha señalado que no cuenta con una metodología para la cuantificación de la población objetivo, sin embargo, en sus Reglas de Operación 2012 se publicó el porcentaje de personas con discapacidad en cada entidad federativa con base en el Censo de INEGI de 2010 y el Índice de Vulnerabilidad Social, lo cual permite obtener un número aproximado.

7) De acuerdo con el informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013²²⁵; en 2012, de una población potencial de 4, 527,784 personas, sólo se atendió un total de 18, 431, es decir el 0.41%, una cantidad mínima que, comparada con las cifras de 2011, representa un incremento en la cobertura del

[en línea], Dirección URL: http://sn.dif.gob.mx/wp-content/uploads/2014/07/NHK_S039-PosicionInstitucionalFichaMonitoreo-final.pdf, [Consulta: 20 de septiembre de 2014]

²²⁵ Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013 del Programa de Atención a Personas con Discapacidad, [en línea], Dirección URL: <http://www.dif.gob.mx/diftransparencia/media/EvaluacExternaDiscap12-13UNAMEjecutivo.pdf>, [Consulta: 20 de diciembre de 2014]

11.42%. En 2013, la cifra incrementó a 61, 650 personas beneficiadas, es decir, el 1.29% respecto de la cifra total de población con discapacidad en el país.

Resulta, entonces, que tanto el Programa Federal como el Programa Estatal de Apoyo a Personas con Discapacidad padecen deficiencias desde su diseño, lo cual los ha imposibilitado para generar los resultados esperados; sin embargo, no es posible demeritar el creciente interés que existe por evaluar y mejorar el actuar del gobierno.

Hoy más que antes, los gobiernos son evaluados por los resultados que ofrecen a la sociedad y, paradójicamente, en el orden federal se ha logrado más que en lo local, ya que la aplicación de las metodologías de evaluación en las entidades federativas ha sido paulatina y aún no logra solidificarse; lo cual representa una importante materia pendiente, ya que no debe olvidarse que la legitimidad de un gobierno depende, entre otros factores, de la eficacia y eficiencia en el actuar del gobierno.

En relación con lo anterior, Woodrow Wilson señalaba que la administración pública es el gobierno en acción y Castelazo, a su vez, agregaba que:

“...la acción del gobierno mantiene o acrecienta la legitimidad y eficacia de la autoridad pública. La acción del gobierno cada día le dice a la sociedad si acertó o se equivocó al emitir su voto y, por lo tanto, le orienta para ratificarlo o cambiarlo si es que le desilusionó o no satisfizo sus expectativas (en otros términos, si “lleno los zapatos” o no).”²²⁶

Es claro que México ha avanzado en el tema de la evaluación, pues hoy contamos con mejores herramientas metodológicas que antes, pero aún es necesario consolidar y ratificar su importancia en la elaboración de las políticas públicas y en el ejercicio pleno de nuestros derechos.

En síntesis, la evaluación es una herramienta que permite hacer inteligible la información pública y, en un modelo de Gestión para Resultados, la evaluación de diseño es un eslabón necesario, ya que no es posible lograr resultados si en principio no se garantiza que los programas puedan generarlos.

²²⁶ José R. Castelazo, *Op. Cit.*, p. 78

Glosario de términos

APF: Administración Pública Federal.

BM: Banco Mundial.

BID: Banco Interamericano de Desarrollo.

CIEDD: Centro de Información Estadística y Documental para el Desarrollo de Oaxaca.

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

CONAPRED: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

DOF: Diario Oficial de la Federación.

GpR: Gestión para Resultados.

Guía- MIR: Guía para la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados.

IFE: Instituto Federal Electoral.

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

MIR: Matriz de Indicadores para Resultados.

MML: Metodología de Marco Lógico.

NGP: Nueva Gestión Pública.

ODM: Objetivos del Milenio.

OMS: Organización Mundial de la Salud.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

PAN: Partido Acción Nacional.

PBAPCD: Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad.

PbR: Presupuesto basado en Resultados.

PCD: Personas con Discapacidad.

PRD: Partido de la Revolución Democrática.

PRI: Partido Revolucionario Institucional.

PRONADDIS: Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad 2009-2012.

ROP: Reglas de Operación.

SED: Sistema de Evaluación del Desempeño.

SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social.

SFP: Secretaría de la Función Pública.

SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

SICOPAB: Sistema de Control de Pagos del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad.

Fuentes

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F., “Estudio Introductorio” en Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, segunda edición, 1996.

_____, “Estudio introductorio”, en Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.), *Problemas Públicos y agenda de gobierno*, México, México, Miguel Ángel Porrúa, segunda edición, 1996.

_____, “Presentación”, en Cardozo Brum, Myriam Irma, *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México.*, México, Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa Ed., 2006.

Aguilar Rivera, José Antonio, *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, México, IFAI, Serie: Cuadernos de Transparencia, 2006.

Alberro, Irina, “Impacto de la economía política en la administración pública: liberalismo económico y democracia”, en José Luis Méndez (Coord.) *Los grandes problemas de México*, Tomo XIII, Políticas Públicas, México, El Colegio de México, 2010.

Arellano Gault, David (Coord.), *Más allá de la reinención del gobierno. Fundamentos de la nueva gestión pública y el presupuesto por resultados en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 2010.

Ayala Espino, José, *Economía pública, una guía para entender al Estado*, México, UNAM/Facultad de Economía, 1997.

Banco Mundial, *Seguimiento y Evaluación: instrumentos, métodos y enfoques*, Washington D.C, Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial, 2004.

Cabrero Mendoza, Enrique, “Estudio Introductorio. Gestión pública, ¿la administración pública de siempre bajo un nuevo disfraz?”, en Bozeman, Barry (coord.), *La gestión pública, su situación actual*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

Cardozo Brum, Myriam Irma, *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México.*, México, Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa Ed., 2006.

Carrillo Castro, Alejandro, “Presentación”, en. Castelazo, José R, *Administración Pública: Una visión de Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2007

Castro, Manuel Fernando *et. al.*, *El Sistema de M&E de México: Un Salto del nivel sectorial al nacional*; Serie de documentos de trabajo DCE, No. 20, IEG-Banco Mundial, 2009.

Chávez Presa, Jorge A., *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

CONEVAL, *Guía para la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados*, México, SHCP/SFP/CONEVAL, 2011.

Cotta, Maurizio, “Representación Política”, en Bobbio, Norberto *et al*, *Diccionario de Política*, México, S.XXI Editores, 1998.

Dabin, Jean, *Doctrina General del Estado*, Trad. Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

Guerrero, Manuel Alejandro; “El IFAI, el acceso a la información y la transparencia”, en Manuel Ordorica y Jean-François Prud’homme (Coordinadores Generales), *Los Grandes Problemas de México, edición abreviada*, México, D.F., El Colegio de México, 2012.

Guerrero Orozco, Omar, *Principios de la Administración Pública*, Colombia, Escuela Superior de Administración Pública, 1997.

Haugland, Cato, *Enfoque del Marco Lógico como herramienta para planificación y gestión de proyectos orientados por objetivos*, NORAD, 1993.

Hauriou, Andre, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Barcelona, Ariel, segunda edición, 1980.

Nirenberg, Olga *et. al.*, *Evaluar para Transformar, Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*, Buenos Aires, Paidós, 2000.

Organización Mundial de la Salud, *Informe sobre la Discapacidad a Nivel Mundial*, Malta, Organización Mundial de la Salud-Banco Mundial, 2011.

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

Ortiz, Isabel, *Política Social*, Nueva York, ONU, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2007

Ramos, José María; Sosa, José y Félix Acosta (coord.), *La evaluación de las políticas públicas en México*, INAP, México, 2011.

Rousseau, Jean Jacques, *El contrato social*, Argentina, Gradifco, 2007.

Salas Durazo, Iván Alejandro y Favio Murillo García, *La Evaluación de los Programas Públicos en México: Una mirada crítica al CONEVAL*, México, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas. Universidad de Guadalajara. 2010.

Sánchez González, José Juan, *La administración Pública como ciencia. Su objeto y su estudio*, México, Ed. IAPEM/Plaza y Valdés, 2001

Weldon, Jeffrey , “Las fuentes políticas del presidencialismo mexicano”, en Mainwaring S. y Shugart, Matthew (compiladores), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Barcelona, Paidós, 2002.

Woldenberg, José, “1977: El comienzo del Estado de Partidos”, en Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2005, pp. 77-151.

Woldenberg, José “1996: la equidad y el salto de la competitividad”, en Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2005, pp. 383-482.

Hemerografía

Béjar, Luisa, “La reinstitucionalización del poder legislativo en México”, en *Revista Mexicana de Sociología*, México, IIS-UNAM, No. 3, julio-septiembre, 2001.

Fernández Fernández, José Manuel, “Planificación de Proyectos Orientado a Objetivos: el Método ZOPP” , en *Cuadernos de Trabajo Social*, Madrid, Ed. Universidad Complutense, ISSN 0214-0314, ISSN-e 1988-8295, núm. 2, 1989.

Garde Roca; Juan Antonio, “La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en España” en *Auditoría y Gestión de los Fondos Públicos*, España, ISSN 1136-517X, N°. 39, 2006

González Tachiquín, Marcelo, “Orígenes de los estudios de las políticas públicas”, en *Revista Punto de Vista*, México, Facultad de Derecho/Universidad Autónoma de Chihuahua, Enero-Marzo 2008.

Hernández Valdez, Alfonso, “¿Qué es y para qué sirve la transparencia?”, *Recta Ratio*, año 1, núm. 2, (enero-junio de 2005).

Montoro Romero, Ricardo, *Fundamentos Teóricos de la Política Social*, Madrid, Universidad de Valladolid, ISBN 84-481-1182-6, 1997.

Nacif, Benito; “Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo”, en *Política y Gobierno*, Vol. XI, Número 1, primer semestre de 2004.

Santos-Zavala, José, “De la administración a la acción pública como objeto de estudio de la acción estatal”, en *Revista Análisis Organizacional*, México, No. 2007, UAM-I, Vol I, Núm. 2; Red Mexicana de Investigadores en Estudios Organizacionales, Diciembre de 2008.

Documentos electrónicos.

Asamblea General de las Naciones Unidas, “*Declaración del Milenio*”, Recuperado el 20 de marzo de 2013: <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>

Banco Mundial, *Pobreza y Discapacidad*, [en línea], Dirección URL: <http://www.bancomundial.org/temas/resenas/discapacidad.htm> [Consulta: 05 de febrero de 2013]

Blanco Escandón, Celia; *Notas sobre la Ley General de Desarrollo Social*, [en línea], México, IJ-UNAM, Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/34/pr/pr30.pdf> [Consulta: 06 de agosto de 2013]

CIEDD Oaxaca, *Discapacidad en Oaxaca*, [en línea], Dirección URL: <http://www.ciedd.oaxaca.gob.mx/info/pdf/discapacidad.pdf>, [Consulta: 27 de febrero de 2013]

CONEVAL, *Evaluación de diseño del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad*, México, Transparencia Presupuestaria: Gobierno del Estado de Oaxaca, 2013, [en línea], Dirección URL: http://www.transparenciapresupuestaria.oaxaca.gob.mx/pdf/informesev/DISCAPACIDAD_EVALUACION%3%93N.pdf, [Consulta: septiembre de 2013]

CONEVAL, *Pobreza y Rezago Social Oaxaca 2010*, [en línea], Dirección URL: <http://web.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Documents/Oaxaca/principal/20triptico.pdf>, [Consulta: 03 de marzo de 2013]

CONFEDERACIÓN MEXICANA DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD (CONFE), *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*, Recuperado el 06 de noviembre de 2014: http://www.confe.org.mx/red/1_5_2_temas_convencion.htm

Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, Diario Oficial de la Federación, 2005.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014

Döring, Erika y Carmen Evelia Hernández, *La Administración Pública de nuestros días. Pasado y presente de la estructura administrativa del poder federal*; [en línea], México, Gestión y Estrategia, Dirección URL: <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art3.htm> [Consulta: 20 de julio de 2013]

ENABLE, *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la discapacidad*, [en línea], Dirección URL: <http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=1500>, [Consulta: 20 de enero de 2013]

Ficha de Monitoreo y Evaluación 2013 del Programa de Atención a Personas con Discapacidad, [en línea], Dirección URL: http://sn.dif.gob.mx/wp-content/uploads/2014/07/NHK_S039-PosicionInstitucionalFichaMonitoreo-final.pdf, [Consulta: 20 de septiembre de 2014]

Flores Alonso, María de Lourdes y Edith Barrera Chavira, *Definiciones: Desarrollo Social, Políticas Públicas*, [en línea], México, Cámara de Diputados, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/cesop/boletines/no3/7.pdf>, [Consulta: 10 febrero 2013]

Hurtado, Javier, *Sistemas de gobierno y democracia*, [en línea], México, IFE, Serie: Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 1999, Dirección URL: http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/gobiernos_y_democracia.htm#inicio [Consulta: febrero de 2013]

INEGI, “Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, Cuestionario ampliado. Oaxaca/Población con discapacidad”, Recuperado el 15 de enero de 2013: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27303&s=est>

INEGI, *Las personas con discapacidad en México: una visión al 2010*; México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2013, [en línea], Dirección URL: http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2010/discapacidad/702825051785.pdf, [Consulta: 10 de noviembre de 2014]

Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013 del Programa de Atención a Personas con Discapacidad, [en línea], Dirección URL: <http://www.dif.gob.mx/diftransparencia/media/EvaluacExternaDiscap12-13UNAMEjecutivo.pdf>, [Consulta: 20 de diciembre de 2014]

Ley General de Desarrollo Social, Diario Oficial de la Federación, México, 2004.

Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 2007

Lozano Díez, José Antonio y Francisco de Rosenzweig M., *La transparencia y acceso a la información pública como herramientas del Presupuesto basado en Resultados*; [en línea], México, SHCP, Dirección URL: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Transparencia_PbR_02072012.pdf [Consulta: 25 de junio de 2013]

ONU, “Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad”, Recuperado el 20 de febrero de 2013: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>

ONU México, “Objetivos de desarrollo del Milenio”, Recuperado el 20 de marzo de 2013: URL: http://www.onu.org.mx/objetivos_de_desarrollo_del_milenio.html

Pérez-Jácome, Dionisio A. Friscione, *Presupuesto basado en resultados. Origen y aplicación en México*; [en línea], México, SHCP, Dirección URL: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Pbr_Mex_02072012.pdf [Consulta: 20 de junio de 2013]

Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016.

Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018.

Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad 2009-2012; Primera edición, México, 2009.

Querejeta González, Miguel, *Discapacidad/Dependencia*, unificación de criterios de valoración y clasificación, [en línea] Madrid, IMSERSO, 2004, Dirección URL: <http://www.index-f.com/lascasas/documentos/lc0181.pdf>, [Consulta: 15 de marzo de 2013]

Quintero Angarita, José Rafael, *Teoría de las necesidades de Maslow*, [en línea], Dirección URL: <http://doctorado.josequintero.net>, [Consulta: 06 de noviembre de 2014]

Rojas Amandi, Víctor Manuel, *La Filosofía del Derecho de Immanuel Kant*, [en línea], México, UNAM-IIJ, Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/242/art/art8.pdf>, [consulta: 12 de mayo de 2013]

Sabino, Carlos A., *Concepciones y tendencias actuales en la Definición de Políticas Sociales*, [en línea] Venezuela, Caracas, 1991, p. 1, Dirección URL: http://paginas.ufm.edu/SAbino/ingles/book/concepciones_tendencias.pdf [Consulta: 15 de mayo de 2013]

Valadés, Diego, *El liberalismo social*, [en línea], México, UNAM, [sin más datos], Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/994/6.pdf>, [Consulta: 10 de febrero de 2015]

Vega Cano, Rosa y Carlos Alberto Gómez Prado, *Importancia de la evaluación de programas sociales. Una revisión documental de algunas perspectivas*, [en línea], en Contribuciones a las Ciencias Sociales, Grupo Eumed.net, Abril 2012, Dirección URL: <http://www.eumed.net/rev/cccsc/20/vcgp.html> [Consulta: 17 de mayo de 2013]

Vega Torres, María Elena, *La evaluación de las políticas públicas: sus aportaciones a la transparencia y rendición de cuentas en México*, [en línea], Cartagena, Colombia, XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, 30 oct.-2 Nov. 2012, Dirección URL: <http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/vegatorr.pdf>, [consulta febrero de 2013]

Villanueva, Ernesto, *Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia*, [en línea], México, IJ-UNAM, 2005, Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2303/10.pdf>, [Consulta: 15 de septiembre de 2013]

Sitios Web.

Centro de Información Estadística y Documental para el Desarrollo, Oaxaca (CIEDD-Oaxaca): <http://www.ciedd.oaxaca.gob.mx/sp/>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH):
<http://www.cndh.org.mx/principal/document>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL):
<http://web.coneval.gob.mx>

Red Oaxaca de Todos:
<http://www.redoaxaca.gob.mx/>

Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Oaxaca:
<http://www.finanzasoxaca.gob.mx/>

Sistema Integral para el Desarrollo de la Familia de Oaxaca (DIF-Oaxaca):
<http://difoaxaca.gob.mx>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI):
<http://www.inegi.org.mx>

Transparencia Mexicana.
<http://www.programassociales.org.mx>

Gobierno del Estado de Oaxaca
<http://www.oaxaca.gob.mx>

Documentos sobre el diseño del programa.

Reglas de Operación del Programa de Apoyo a Personas con Discapacidad, para el ejercicio fiscal 2012.

Reglas de Operación del Programa de Apoyo a Personas con Discapacidad, para el ejercicio fiscal 2013.

Árbol de problemas del Programa de Apoyo a Personas con Discapacidad.

Árbol de objetivos del Programa de Apoyo a Personas con Discapacidad.

Matriz de Indicadores para Resultados del Programa de Apoyo a Personas con Discapacidad.

Ficha Técnica de Indicadores del Programa de Apoyo a Personas con Discapacidad.

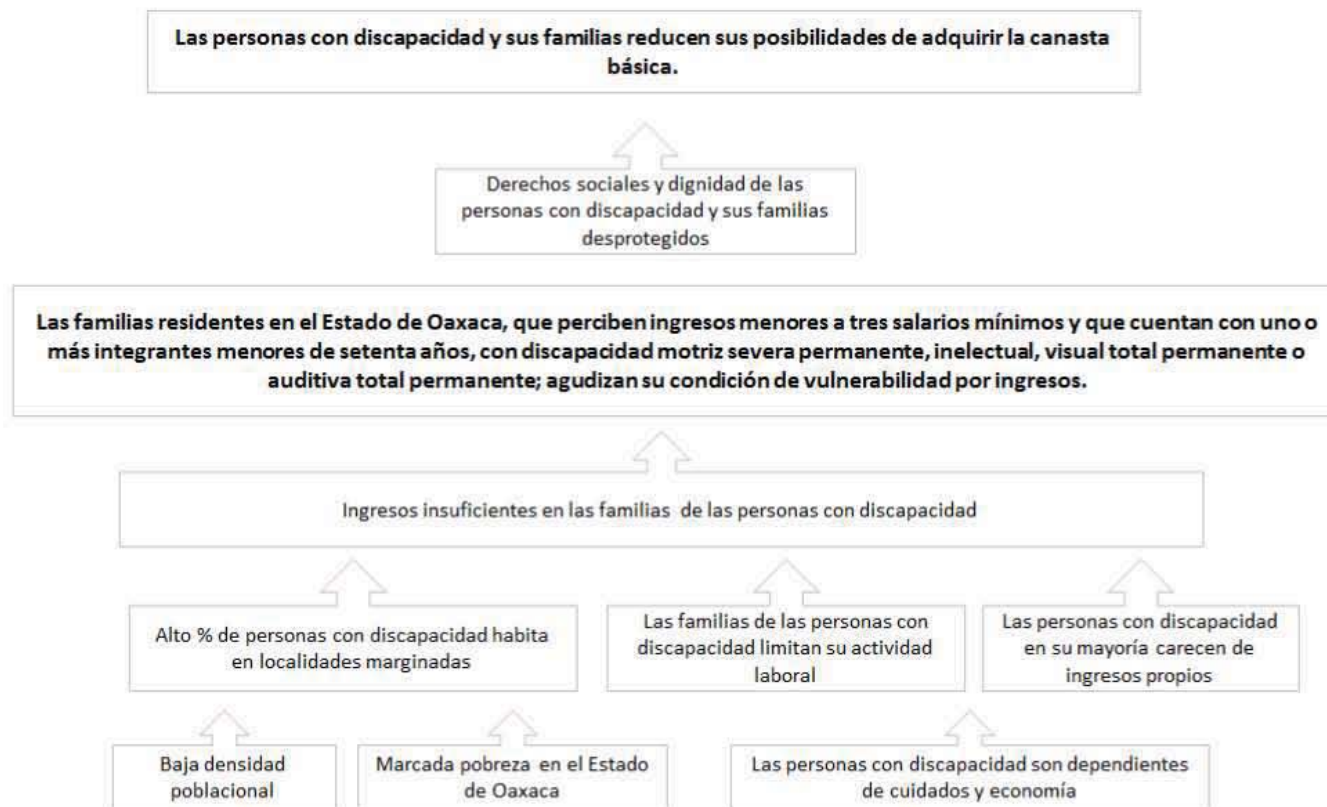
ANEXOS

ANEXO 1

Árbol de Problemas del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad.



Árbol de Problemas del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad



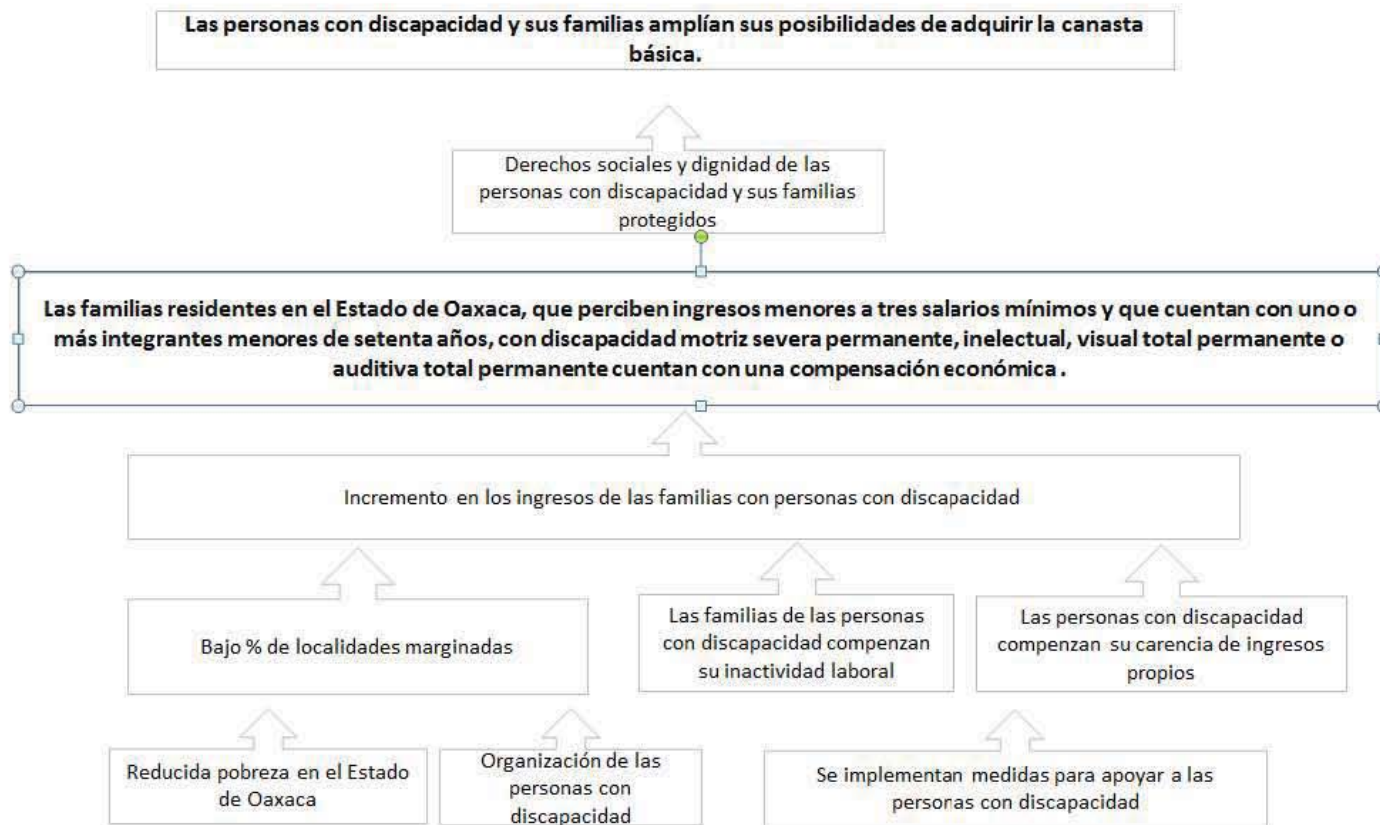
Fuente: Proporcionado por la Coordinación del Programa de Apoyo a Personas con Discapacidad residentes en el estado de Oaxaca (sic).

ANEXO 2

Árbol de Objetivos del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad.



Árbol de Objetivos del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad



Fuente: Proporcionado por la Coordinación del Programa de Apoyo a Personas con Discapacidad residentes en el estado de Oaxaca (sic).

ANEXO 3

Matriz de indicadores para Resultados del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad.

Matriz de Indicadores para Resultados Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad				
Alineación del PED y sus programas				
Eje de política pública:3.- Desarrollo Social y Humano.				
Objetivo de eje de política pública: Mejorar las condiciones de vida de la población mediante la ampliación de capacidades, el acceso a los servicios públicos básicos y la generación de oportunidades para impulsar el desarrollo humano y social.				
Objetivo estratégico de las dependencias y entidades: La asistencia social a los diversos sectores de la población, la asistencia directa a los integrantes de la familia, primordialmente a niños, niñas, adolescentes, mujeres, adultos mayores y personas con discapacidad, la prestación de servicios en este campo, la promoción de la interrelación sistemática de acciones que en la materia llevan a cabo las instituciones públicas y privadas en términos de los ordenamientos jurídicos aplicables, así como la realización de las acciones que la propia Ley establezca.				
	Resúmen narrativo	Indicadores de desempeño	Fuentes y medios de verificación	Supuestos
1. Fin	1- Contribuir a que las personas con discapacidad y sus familias adquieran la canasta básica	1.1- Porcentaje anual promedio de contribución para la adquisición de la canasta básica de las personas con discapacidad y sus familias	1.11- Contenido y valor de la canasta básica, evolución mensual, publicado por CONEVAL http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/nw/pages/medicion/Pobreza_2010/Lineas_de_bienestar_07022012.es.do , series de información temática y continua de hogares en México, 1a Serie: Indicadores básicos en hogares, Promedio de miembros por familia u hogar 1930-2010, publicado por CONAPO http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Series_de_informacion_tematica_y_continua_de_hogares_en_Mexico , Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca donde se publican las Reglas de Operación del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad y se establece el monto del apoyo otorgado por el Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad y Encuesta inicial sobre el uso y aplicación del apoyo económico otorgado por el Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad a las personas con discapacidad y sus familias, a realizarse en los meses de noviembre y diciembre del año 2012 y publicarse en febrero de 2013	1.111- Abasto regular de los productos incluidos en la canasta básica
2. Propósito	11- Las personas con discapacidad y sus familias compesan su ingreso familiar por brindar los cuidados y atención a las necesidades especiales de las personas con discapacidad	11.1- Porcentaje anual promedio de compensación en el ingreso de las personas con discapacidad y sus familias	11.11- Reporte anual sobre el ingreso promedio de las familias beneficiarias del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad en el año "t" emitido por la Coordinación General del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad y Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca donde se publican las Reglas de Operación del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad y se establece el monto del apoyo otorgado por el Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad	11.111- Recursos transferidos oportunamente al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Estado de Oaxaca, Ejecutor del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad
3. Componentes	111- Apoyos económicos entregados	111.1- Porcentaje semestral de avance en la entrega de apoyos a las personas con discapacidad y sus familias, respecto del total de apoyos asignados anualmente	111.11- Reporte de entrega de apoyos en el semestre "t" emitido por la Coordinación General del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad y Padrón de beneficiarios del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad en el año "t" publicado por la Red Oaxaca de Todos en su página web	111.111- Los beneficiarios acuden a las sedes para la entrega de tarjetas bienestar en las fechas indicadas

ANEXO 3

Matriz de indicadores para Resultados del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad (Continuación)

4. Actividades	1111- Recepción de solicitudes	1111.1- Porcentaje de avance trimestral en la recepción de solicitudes de apoyo para el Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad, respecto de la meta física anual	1111.11- Reporte trimestral de solicitudes recepcionadas en el año "t" emitido por la Coordinación General del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad y Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca donde se publican las Reglas de Operación del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad y se establece las metas físicas para el año "t"	1111.111- Los solicitantes se presentan a las sedes para recepción de solicitudes y cumplen con los requisitos
	1112- Dictaminación de las solicitudes de apoyo	1112.1- Porcentaje del avance trimestral en la recepción de solicitudes de apoyo para el Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad, con dictaminación	1112.11- Reporte de solicitudes dictaminadas en el trimestre "t" emitido por la Coordinación General del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad y reporte de solicitudes recepcionadas en el trimestre "t" emitido por la Coordinación General del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad	1112.111-
	1113- Asignación de apoyos	1113.1- Porcentaje de avance trimestral en la asignación de apoyos a las personas con discapacidad y sus familias, respecto de la meta física anual	1113.11- Padrón de beneficiarios del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad en el trimestre "t" publicado por la Red Oaxaca de Todos en su página web y Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca donde se publican las Reglas de Operación del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad y se establece las metas físicas para el año "t"	1113.111-
		1113.2- Porcentaje de avance trimestral en la asignación de recursos a las personas con discapacidad y sus familias respecto del total de recursos presupuestados anualmente para el Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad	1113.12- Reporte trimestral de avance financiero emitido por la Coordinación General del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad en el trimestre "t" y Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca donde se publican las Reglas de Operación del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad y se establece la programación presupuestal para el Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad en el año "t"	1113.112-
	1114- Ministración de recursos	1114.1- Porcentaje de avance trimestral en la ministración de recursos a las personas con discapacidad y sus familias, respecto del total de apoyos asignados trimestralmente por el Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad	1114.11- Padrón de beneficiarios del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad en el trimestre "t" publicado por la Red Oaxaca de Todos en su página web y reporte de transferencias exitosas en el trimestre "t" emitido por la Coordinación General del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad	1114.111- Recursos transferidos oportunamente al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Estado de Oaxaca, Ejecutor del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad

Fuente: Proporcionado por la Coordinación del Programa de Apoyo a Personas con Discapacidad residentes en el estado de Oaxaca

ANEXO 4
FICHA TÉCNICA DE INDICADORES DEL PROGRAMA BIENESTAR DE APOYO A PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

Ficha técnica de indicadores Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad												
No. consec.	Objetivo			Indicador								
	Nivel	ID	Resumen narrativo	ID	Nombre	Definición	Método de cálculo	Unidad de medida	Dimensión	Tipo (estratégico o de gestión)	Enfoque transversal	
											Derechos Humanos	otros (indicar)
1	Fin	1	Contribuir a que las personas con discapacidad y sus familias adquieran la canasta básica	1.1	Porcentaje anual promedio de contribución para la adquisición de la canasta básica de las personas con discapacidad y sus familias	Proporción promedio que representa el apoyo anual otorgado, respecto del costo anual de la canasta urbana por familia	(Monto anual del apoyo otorgado por el Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad a las personas con discapacidad y sus familias en el año "t" / Costo promedio anual de la canasta urbana para una familia en el año "t")*100	Porcentaje	Eficacia	Estratégico	Si	No
						Proporción promedio que representa el apoyo anual otorgado, respecto del costo anual de la canasta rural por familia	(Monto anual del apoyo otorgado por el Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad a las personas con discapacidad y sus familias en el año "t" / Costo promedio anual de la canasta rural para una familia en el año "t")*100					
2	Propósito	11	Las personas con discapacidad y sus familias compesan su ingreso familiar por brindar los cuidados y atención a las necesidades especiales de las personas con discapacidad	11.1	Porcentaje anual promedio de compensación en el ingreso de las personas con discapacidad y sus familias	Proporción promedio de incremento en el ingreso familiar anual que representa el apoyo otorgado	(Ingreso anual promedio de las familias beneficiarias con apoyo del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad en el año "t" / ingreso anual promedio de las familias beneficiarias sin apoyo del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad en el año "t")*100	Porcentaje	Eficacia	Estratégico	Si	No
3	Componente	111	Apoyos económicos entregados	111.1	Porcentaje semestral de avance en la entrega de apoyos a las personas con discapacidad y sus familias, respecto del total de apoyos asignados anualmente	Proporción de avance semestral en la entrega de apoyos respecto del total de apoyos asignados anualmente	(Número de apoyos entregados a las personas con discapacidad y sus familias por el Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad en el semestre "t"/número de apoyos asignados a las personas con discapacidad y sus familias en el año "t")*100	Porcentaje	Cobertura	Estratégico	Si	No

ANEXO 4

FICHA TÉCNICA DE INDICADORES DEL PROGRAMA BIENESTAR DE APOYO A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. (CONTINUACIÓN)

4	Actividad	1111	Recepción de solicitudes	1111.1	Porcentaje de avance trimestral en la recepción de solicitudes de apoyo para el Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad, respecto de la meta física anual	Proporción de avance trimestral en la recepción de solicitudes, respecto del total de solicitudes a recepcionar anualmente	(Número de solicitudes de apoyo para el Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad recepcionadas en el trimestre "t" / número de solicitudes de apoyo para el Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad establecida como meta en el año "t")*100	Porcentaje	Cobertura	Gestión	Si	No
5	Actividad	1112	Dictaminación de las solicitudes de apoyo	1112.1	Porcentaje del avance trimestral en la recepción de solicitudes de apoyo para el Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad, con dictaminación	Proporción de avance trimestral en la dictaminación, respecto del total de solicitudes recepcionadas en el mismo período	(Número de solicitudes de apoyo para el Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad dictaminadas en el trimestre "t"/número de solicitudes de apoyo para el Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad recibidas en el trimestre "t")*100	Porcentaje	Cobertura	Gestión	Si	No
6	Actividad	1113	Asignación de apoyos	1113.1	Porcentaje de avance trimestral en la asignación de apoyos a las personas con discapacidad y sus familias, respecto de la meta física anual	Proporción de avance trimestral en la asignación de apoyos respecto del total de apoyos a asignar anualmente	(Número de apoyos asignados por el Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad en el trimestre "t" / número de apoyos presupuestados para el Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad en el año "t")*100	Porcentaje	Cobertura	Gestión	Si	No
7	Actividad	1113	Asignación de apoyos	1113.1	Porcentaje de avance trimestral en la asignación de recursos a las personas con discapacidad y sus familias respecto del total de recursos presupuestados anualmente para el Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad	Proporción de avance trimestral en la asignación de recursos, respecto del total de recursos a asignarse anualmente	(Total de recursos asignados por el Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad en el trimestre "t" / presupuesto de inversión para el Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad en el año "t")*100	Porcentaje	Cobertura	Gestión	Si	No
8	Actividad	1114	Ministración de recursos	1114.1	Porcentaje de avance trimestral en la ministración de recursos a las personas con discapacidad y sus familias, respecto del total de apoyos asignados trimestralmente por el Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad	Proporción de avance trimestral en la ministración de recursos, respecto del total de apoyos asignados en el mismo período	(Número de apoyos ministrados por el Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad en el trimestre "t" / número de apoyos asignados por el Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad en el trimestre "t")*100	Porcentaje	Cobertura	Gestión	Si	No

Fuente: Proporcionado por la Coordinación del Programa de Apoyo a Personas con Discapacidad residentes en el estado de Oaxaca.