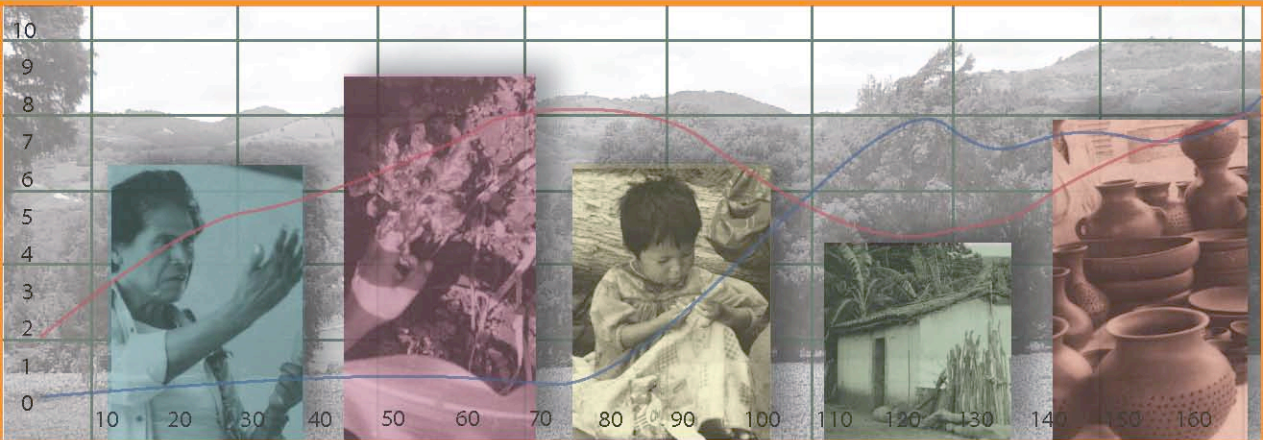




## ESTUDIOS E INVESTIGACIONES



### METAEVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES DEL PROGRAMA ESPECIAL CONCURRENTES PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE. RESULTADOS GENERALES



**CEDRSSA**



Centro de Estudios  
para el Desarrollo  
Rural Sustentable  
y la Soberanía Alimentaria

**METAEVALUACIÓN  
DE PROGRAMAS SOCIALES  
DEL PROGRAMA ESPECIAL CONCURRENTES  
PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE.  
RESULTADOS GENERALES**



**COLECCIÓN: ESTUDIOS E INVESTIGACIONES**

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE  
Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA

México, 2008

México, primera edición: diciembre de 2008

*Metaevaluación de programas sociales del Programa Especial Concurrente  
para el Desarrollo Rural Sustentable. Resultados generales*

Derechos reservados:

© Centro de Estudios para el Desarrollo Rural  
Sustentable y la Soberanía Alimentaria  
Cámara de Diputados  
LX Legislatura/Congreso de la Unión  
ISBN: 978-970-9764-14-7

Coordinación de la publicación por el CEDRSSA  
*Patricia Aguilar Méndez*

Investigador responsable por la UAM-Iztapalapa  
*Germán Vargas Larios*

Corrección de estilo y cuidado de la edición  
*Josefina Isabel Fajardo Arias/Gabriela Rangel Faz*

Formación de interiores  
*María Guadalupe Valdez López*

Diseño de la portada  
*Ángel Adolfo Lorenzo Fajardo*

Las opiniones y conclusiones vertidas en esta publicación son responsabilidad  
exclusivamente de los autores y de los investigadores que participaron y no  
representan necesariamente la opinión del CEDRSSA

*Impreso en México*

**CÁMARA DE DIPUTADOS  
LX LEGISLATURA**

**Mesa Directiva**

Dip. César Duarte Jáquez  
***Presidente***

***Vicepresidentes***

Dip. José Luis Espinosa Piña  
Dip. Martha Hilda González Calderón  
Dip. Ruth Zavaleta Salgado

***Secretarios***

|                                 |                                     |
|---------------------------------|-------------------------------------|
| Dip. Margarita Arenas Guzmán    | Dip. María del Carmen Pinete Vargas |
| Dip. Manuel Portilla Dieguez    | Dip. Jacinto Gómez Pasillas         |
| Dip. Eugenia Jiménez Valenzuela | Dip. José Manuel del Río Virgen     |
| Dip. Rosa Elia Romero Guzmán    | Dip. Santiago Gustavo Pedro Cortés  |

**COMITÉ DEL CEDRSSA**

Dip. Alejandro Martínez Hernández  
***Presidente***

|                                                             |                                                      |
|-------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| Dip. Martín Stefanonni Mazzocco<br><b><i>Secretario</i></b> | Dip. Ramón Barajas López<br><b><i>Secretario</i></b> |
|-------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|

Dip. Santiago Gustavo Pedro Cortés,  
Dip. Adriana Díaz Contreras, Dip. Javier Hernández Manzanares,  
Dip. Carlos Ernesto Navarro López, Dip. Rosa Elva Soriano Sánchez,  
Dip. Jorge Godoy Cárdenas, Dip. Tomás Gloria Requena,  
Dip. José Amado Orihuela Trejo, Dip. Mayra Gisela Peñuelas Acuña,  
Dip. Antonio Medellín Varela, Dip. Felipe González Ruíz,  
Dip. José Ignacio Alberto Rubio Chávez,  
Dip. José Víctor Sánchez Trujillo, Dip. César Augusto Verástegui Ostos,  
Dip. Beatriz Manrique Guevara, Dip. José Guillermo Fuentes Ortiz,  
Dip. Íñigo Antonio Laviada Hernández.

**CUERPO ADMINISTRATIVO  
DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS**

Dr. Guillermo Haro Bélchez  
***Secretario General***

Lic. Emilio Suárez Licona  
***Secretario Interino de Servicios Parlamentarios***

Lic. Rodolfo Noble San Román  
***Secretario de Servicios Administrativos y Financieros***

**CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE  
Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA**

Dr. José Sergio Barrales Domínguez  
***Director General del CEDRSSA***

**INTEGRANTES:**

Dr. Héctor Robles Berlanga, Lic. Hugo Mariaca Torres,  
Mtra. Patricia Aguilar Méndez, Lic. Alejandro Castillo Barajas,  
CP. Enrique Durán Montes de Oca, Mtro. Ing. Publio Rábago Riquer,  
Mtra. Gabriela Rangel Faz, Mtra. G. Margarita Álvarez López,  
MVZ. Juan Ponce Salazar, Mtro. Francisco López Bárcenas,  
Mtro. Luis Cruz Nieva, Mtro. Edgar Rivero Cob,  
Mtro. Samuel Peña Garza, Ing. Ricardo González Cárabes,  
Ing. Jesús Guzmán Flores, Lic. Carlos Menéndez Gámiz,  
Mtra. Liza Covantes Torres, Lic. Mario Hernández González,  
Lic. Jaime Salvador Trejo Monroy, Ing. Alejandro Cancino y León,  
Mtra. Jazmín Barajas Santinelli, Mtra. Altynai Arias Hernández,  
Mtro. Francisco Solorza Luna, Mtra. Violeta Núñez Rodríguez,  
Lic. Verónica Lira López, Lic. Gilda Rojano Montelongo,  
Lic. Ricardo López Núñez, Patricia Álvarez Macedo,  
Marco Antonio Blancarte Rosas, Leticia Pacheco Belmar,  
Leticia Ramírez Adame, Alicia Salazar Cruz  
y Beatriz Sánchez Hernández.

# ÍNDICE

|                                                                                        |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Presentación</b>                                                                    | <b>7</b>  |
| <b>Introducción</b>                                                                    | <b>17</b> |
| <b>Capítulo 1. Planteamiento general</b>                                               | <b>25</b> |
| 1.1. Objeto de evaluación: la acción pública                                           | 25        |
| 1.1.1. Objeto de estudio                                                               | 25        |
| 1.1.2. El problema                                                                     | 29        |
| 1.1.3. Hipótesis de trabajo                                                            | 33        |
| 1.1.4. Metodología e instrumentos de investigación                                     | 36        |
| <b>Capítulo 2. Contexto de la evaluación</b>                                           | <b>37</b> |
| 2.1. Marco estructural de la pobreza                                                   | 37        |
| 2.1.1. Causas y orígenes de la pobreza                                                 | 37        |
| 2.1.2. Tendencias de la distribución funcional del ingreso                             | 40        |
| 2.1.3. Tendencias de la distribución del ingreso de los hogares                        | 42        |
| 2.1.4. Incidencia de la pobreza                                                        | 46        |
| 2.2. Política social y combate a la pobreza                                            | 52        |
| 2.2.1. Fundamentos de la política económica                                            | 55        |
| 2.2.2. Principios de la política social: equidad y eficiencia                          | 56        |
| 2.3. Estructura jurídica institucional de la evaluación de los programas sociales.     | 62        |
| 2.3.1. Antecedentes                                                                    | 64        |
| 2.3.2. La estructura jurídica-institucional de la evaluación y el papel del Congreso   | 69        |
| 2.3.3. La estructura jurídica-institucional de la evaluación de los programas sociales | 80        |
| <b>Capítulo 3. Metaevaluación de los programas</b>                                     | <b>85</b> |
| 3.1. Programas de la SEDESOL                                                           | 85        |
| 3.1.1. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades                                     | 85        |
| 3.1.1.1. Análisis y conclusiones                                                       | 90        |
| 3.1.1.2. Recomendaciones                                                               | 133       |
| 3.1.1.3. Consistencia y calificaciones                                                 | 142       |

|                                                                   |            |
|-------------------------------------------------------------------|------------|
| 3.1.2. Programa de Apoyo Alimentario (PAL)                        | 146        |
| 3.1.2.1. Análisis y conclusiones                                  | 152        |
| 3.1.2.2. Recomendaciones                                          | 168        |
| 3.1.2.3. Consistencia y calificaciones                            | 171        |
| 3.1.3. Programa de Desarrollo Local (Microrregiones)              | 173        |
| 3.1.3.1. Análisis y conclusiones                                  | 182        |
| 3.1.3.2. Recomendaciones                                          | 220        |
| 3.1.3.3. Consistencia y calificaciones                            | 224        |
| 3.1.4. Programa de Vivienda Rural (PVR)                           | 226        |
| 3.1.4.1. Análisis y conclusiones                                  | 236        |
| 3.1.4.2. Recomendaciones                                          | 257        |
| 3.1.4.3. Consistencia y calificaciones                            | 261        |
| 3.2. Programas compensatorios del CONAFE                          | 264        |
| 3.2.1. Programa para Abatir el Rezago en Educación                |            |
| Inicial y Básica                                                  | 265        |
| 3.2.1.1. Análisis y conclusiones                                  | 269        |
| 3.2.1.2. Recomendaciones                                          | 283        |
| 3.2.1.3. Consistencia y calificaciones                            | 285        |
| <b>Capítulo 4. Difusión de los resultados de las evaluaciones</b> | <b>291</b> |
| <b>Capítulo 5. Conclusiones y recomendaciones</b>                 | <b>299</b> |
| A. Contexto y enfoque de la política social                       | 299        |
| B. Contexto y Marco Jurídico Institucional de la evaluación       | 305        |
| C. De la Metaevaluación de los programas                          | 307        |
| D. Difusión de los resultados de la evaluación y aplicación       |            |
| en la toma de decisiones                                          | 310        |
| <b>Bibliografía</b>                                               | <b>313</b> |
| Bibliografía general                                              | 313        |
| Informes de evaluaciones nacionales                               | 316        |
| Referencias jurídicas y normativas                                | 318        |

## **PRESENTACIÓN**

El Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) tiene, entre otras tareas sustantivas, la misión de analizar el diseño y operación de las políticas, programas e instrumentos de gobierno tendientes a promover el desarrollo rural sustentable y la soberanía alimentaria, con la finalidad de aportar elementos técnicos que apoyen la labor de fiscalización del Congreso sobre la Administración Pública Federal, que debe realizarse conforme a lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que deviene del 93 constitucional.

En el cumplimiento de esta misión, el CEDRSSA ha conformado la Red Académica de Colaboración en Estudios Rurales (RACER) con Universidades, Institutos y consultores cuyo objeto de estudio fuera coincidente con la misión de este centro. La Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, miembro integrante de esta red, ha venido colaborando con diversos estudios y eventos organizados por el CEDRSSA, de este modo, la misión de la universidad de generar el conocimiento y preservar y difundir la cultura, se cubre plenamente con estas participaciones, en lo que al ámbito del desarrollo rural sustentable se refiere.

Es entonces en este contexto de colaboración académica que me complace presentar esta obra que hoy se publica por la H. Cámara de Diputados, a través del CEDRSSA, cuya investigación fue coordinada por el Área de Políticas Públicas y el Programa de Estudios Organizacionales de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Esta combinación no podía ser más oportuna, en cuanto que, el conocimiento social, y en particular las políticas públicas, exige de una base teórica interdisciplinaria, a la vez que de conocimientos prácticos, porque los problemas en políticas públicas, si bien requieren de una amplitud conceptual, su orientación, necesariamente positivista, demanda de conocimientos útiles que mejoren el desempeño de la acción gubernamental.



Los resultados de investigación que aquí se presentan se refieren a una revisión de las evaluaciones externas que, desde el ejercicio fiscal del 2001, son obligatorios para las dependencias del Ejecutivo Federal que tienen a su cargo programas que operan subsidios directos y que, en particular para el estudio, forman parte del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC). En una primera fase, esta valoración de las evaluaciones externas del PEC se focalizó en la vertiente de fomento productivo del desarrollo rural, de manera que, ahora el análisis se dirige hacia la vertiente de fomento social en el medio rural, la cual, a través de las Secretarías de Desarrollo Social (SEDESOL) y Educación Pública (SEP), contó con 27.2% del presupuesto del PEC en 2006; por ello, se considera que se parte de un conjunto representativo de la política social mexicana, de cinco programas: destaca el programa de Oportunidades y tres programas más que también están a cargo de la SEDESOL o de algunos de los organismos sectorizados en esta Secretaría como el Programa de Apoyo Alimentario (PAL), Programa de Vivienda Rural (PVR) y Programa de Desarrollo Local (PDL), así como el Programa Compensatorio del Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe), organismo desconcentrado de la Secretaría de Educación.

Los trabajos se han desarrollado bajo la óptica del Poder Legislativo, por lo que el análisis adquiere un significado de “evaluación de la evaluación” que, en términos formales se conoce como metaevaluación, entendida como la reflexión sobre la evaluación realizada a un programa público, de la pertinencia del enfoque y del método empleado, de sus resultados y sus recomendaciones. El estudio que contiene esta publicación constituye la conclusión de la segunda fase de esta línea de investigación.

No obstante que el interés se centró en las acciones que inciden en el desarrollo rural, sus aportes deben ubicarse en el proceso global de transformaciones institucionales que, hoy día se debaten, con el objeto de mejorar el desempeño de la función pública en la promoción del desarrollo, donde el papel del Congreso resulta fundamental. Bajo esta perspectiva, el estudio se considera oportuno para contribuir en la propuesta actual de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de implementar el Presupuesto con Base en Resultados (PBR) como uno de los ejes fundamentales del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), lo cual, como se asienta en el estudio, tendrá un impacto positivo siempre que se lleve a cabo una auténtica reforma de Estado, cuyos ejes fundamentales son: una reforma administrativa que acote la función de la SHCP y promueva el desempeño al mismo nivel y no su sustitución por el equilibrio fiscal, como marco de actuación de la función

pública; y, en convergencia con este propósito, se promueva el fortalecimiento de la función fiscalizadora del Poder Legislativo, no convalidante de la actuación del Ejecutivo, lo que implica transformaciones institucionales fundamentales en sus funciones y en su relación actual con el Ejecutivo.

Estas transformaciones en la administración pública, cabe mencionar, aparentemente no tendrían un vínculo directo con el desarrollo rural, sin embargo, las políticas y la organización del gobierno, aun cuando por lo general no se reconozca o manifieste con claridad, siempre, necesariamente, responden a un proyecto social. Así, el diseño de las políticas y la organización del gobierno mexicano para su instrumentación, en su estado actual, como lo asientan los autores, parecieran estar conformados a un modelo de alta exclusión y desigualdad social.

Respecto a esta situación, en esta obra, con suma claridad y rigor metodológico, se muestra, por una parte, que el desempeño de las acciones gubernamentales no se puede reducir solamente a la preservación del equilibrio fiscal, que si bien quizá sea una prioridad legítima o un requisito técnico importante, no debiera confundirse, ni ir en contra, de la prioridad también legítima de mejorar el desempeño público, de garantizar que la acción gubernamental tenga el mayor impacto social positivo y no se diluya en acciones asistencialistas que atenúan pero no resuelven problemas y, en ocasiones, sólo convalidan situaciones de exclusión y desigualdad de las acciones gubernamentales que, en nombre del desarrollo económico, promueven solamente a los agentes de alto desarrollo productivo, y por lo tanto, bien pertrechados en el mercado, dejando prácticamente en estado de indefensión al conjunto mayoritario de pequeñas y medianas empresas nacionales, que en estas circunstancias pierden toda viabilidad económica, y por lo tanto, se eliminan las bases del bienestar social, que en cualquier lugar del planeta se sostiene con este conjunto de empresas por su orientación productiva a bienes básicos (bienes salarios) y por la alta generación de empleos, dada la utilización de tecnologías que requieren de mayores volúmenes de mano de obra en sus procesos productivos.

Entonces, un mejor desempeño de la acción gubernamental requiere de la revisión a fondo del proyecto social al que responde su organización y orientaciones fundamentales. Es evidente, que en esta revisión, las perspectivas de la agricultura y actividades productivas en el medio rural, constituirían uno de los fundamentos de un desarrollo rural menos excluyente y más participativo. De este modo, en este estudio se encontrará un cuestionamiento a las formas tradicionales y burocráticas de la operación de los programas públicos: a su

concepción, en el mejor de los casos, sectorizada, que fragmenta los problemas sociales y una acción igualmente fraccionada que, por lo tanto, disminuye sus resultados y hace imposible el impulso de prioridades. La falta de una visión integral de los problemas sociales da lugar a programas que no son pertinentes a su solución; asimismo, las acciones carentes de una coordinación horizontal, por lo tanto, dispersas, no permiten concentrar los esfuerzos en prioridades social y democráticamente prefijadas.

En suma, la gestión pública estará distante de una “gestión por resultados”, en tanto no se lleven “reformas duras” que calen hasta la práctica administrativa. Pero la transformación administrativa no será factible, si no pasa, si no “media”, un cambio político que haga factible esta transformación: la participación de la sociedad civil en la gestión pública, tanto en el diseño como en la ejecución de la política pública; y de ese modo, llegar a una gestión pública democrática, una nueva gobernanza que se define como una situación donde la función de gobernación, conducción, dirección, control y administración de la sociedad no se hace unilateralmente desde el gobierno, sino conjuntamente entre sociedad y gobierno. Asimismo, el vínculo entre sociedad y gobierno, no puede ser en abstracto, con el ciudadano común, como gusta postular en los todavía dominantes enfoques neoliberales en el país, sino a través de organizaciones civiles democráticamente constituidas y representativas de los intereses populares. De igual modo, en este marco de una sociedad democrática y activa, se requiere de un Congreso que reúna dos requisitos: convertirse en líder de la acción gubernamental y, al mismo tiempo, ser representativos, ser un delegado de la sociedad civil para la promoción de sus intereses legítimos. Esta sociedad que se manifiesta en asociaciones civiles actuantes en la demanda de sus derechos y un Congreso democrático y representativo del interés social, aún no llegan a ser una realidad en México, por lo que constituyen el principal obstáculo y desafío para hacer posible el ejercicio de una nueva gobernanza conjunta entre Estado y Sociedad. En esta obra se encuentran algunos elementos importantes para lograr esta transformación.

Los resultados de la investigación se estructuraron en cuatro apartados. En el primero se presenta el planteamiento del problema y objeto de estudio que se definen alrededor de la acción gubernamental. En el segundo se determinan las causas (estructurales) de la pobreza y el marco institucional en que se desenvuelve la acción gubernamental para abordar sus alcances y limitaciones, tanto por la pertinencia de la acción en relación con el problema que se supone resuelve como por dificultades de la estructura institucional.

En el tercero y cuarto apartados se efectuó la revisión de la evaluación de los Programas seleccionados, así como el destino que tienen los reportes y las recomendaciones para conocer si contribuyen o no al proceso de toma de decisiones y mejora del desempeño del programa. En las conclusiones, finalmente, se destaca la complejidad y dinámica de los actores donde, bajo un marco pluralista, se requiere de una nueva institucionalidad para la gestión de los programas públicos y del desarrollo social y rural así como el papel preponderante del Congreso en estas tareas a realizar. Por estos contenidos, considero que la lectura de este libro es recomendable no sólo para los interesados en el desarrollo rural sustentable, sino para especialistas e interesados en las políticas públicas, en particular, en la problemática de su instrumentación.

Esta investigación se realizó gracias al Convenio de Colaboración firmado entre la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa (UAMI), específicamente con el Área de Investigación de Políticas Públicas Departamento de Economía y del Programa de Posgrado en Estudios Organizacionales de la Dirección de Ciencias Sociales y Humanidades de dicha universidad. Los trabajos de investigación se realizaron bajo la coordinación del Dr. Germán Vargas Larios y de su equipo interdisciplinario conformado principalmente por el Dr. Ayuzabet de la Rosa Alburquerque, Dr. Rogelio Mendoza Molina, Mtra. Rosa María Magaña Álvarez y el Mtro. Juan Mendoza Pérez, investigadores de la UAM, unidades de Atzacapotzalco e Iztapalapa; también participó el Lic. Javier Mancilla Miranda que, con base en su experiencia, fue un apoyo importante en la investigación. Por parte del CEDRSSA, la Mtra. Patricia C. Aguilar Méndez, Directora de Evaluación de Políticas Públicas Rurales y su equipo de trabajo, en particular la Mtra. Gabriela Rangel Faz, estimularon, revisaron, corrigieron y apoyaron hasta el último momento el desarrollo de la investigación y la edición de sus resultados en esta obra.

Metaevaluación de Programas Sociales del Programa Especial Concurrente (PEC) para el Desarrollo Rural Sustentable, forma parte de la colección Estudios e Investigaciones del CEDRSSA y espera contribuir al trabajo legislativo y a los interesados en el tema de la evaluación de la gestión pública hacia el sector rural.

*Dr. Sergio Barrales Domínguez*  
Director General del CEDRSSA

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

|            |                                                                                       |
|------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| ABR        | Administración Basada en Resultados                                                   |
| AGEBS      | Áreas Geoestadísticas Básicas                                                         |
| ANC        | Acuerdo Nacional para el Campo                                                        |
| APF        | Administración Pública Federal                                                        |
| APFAM      | Asociación de Padres de Familia                                                       |
| ASERCA     | Apoyos y Servicios a la Comercialización<br>Agropecuaria                              |
| ASF        | Auditoría Superior de la Federación                                                   |
| BID        | Banco Interamericano de Desarrollo                                                    |
| BM         | Banco Mundial                                                                         |
| CAR        | Centros de Atención y Registro                                                        |
| CCA        | Centros Comunitarios de Aprendizaje                                                   |
| CEDRSSA    | Centro de Estudios para el Desarrollo Rural<br>Sustentable y la Soberanía Alimentaria |
| CDRS       | Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable                                         |
| CEC        | Centros Estratégicos Comunitarios                                                     |
| CEPAL      | Comisión Económica para América Latina<br>y el Caribe                                 |
| CMH        | Contaduría Mayor de Hacienda                                                          |
| CSM        | Canasta Submínima                                                                     |
| CNSE       | Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales                                         |
| COFEMER    | Comisión Federal de Mejora Regulatoria                                                |
| CONAFE     | Consejo Nacional de Fomento Educativo                                                 |
| CONAPO     | Consejo Nacional de Población                                                         |
| CONASUPO   | Compañía Nacional de Subsistencias Populares                                          |
| CONEVAL    | Consejo Nacional de Evaluación<br>de la Política de Desarrollo Social                 |
| COPLADE    | Comité de Planeación para el Desarrollo<br>del Estado                                 |
| COPLADEMUN | Comité de Planeación para el Desarrollo<br>Municipal                                  |

|          |                                                                                |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------|
| COPLAMAR | Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados |
| CPEUM    | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos                          |
| CTE      | Consejos Técnicos Escolares                                                    |
| DGEMPS   | Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales          |
| DO       | Diario Oficial de la Federación                                                |
| ENCASEH  | Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares                     |
| ENCEL    | Encuestas de Evaluación Rural                                                  |
| ENCELURB | Encuestas de Evaluación de Hogares Urbanos                                     |
| FAO      | Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación      |
| FONHAPO  | Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares                           |
| IMSS     | Instituto Mexicano del Seguro Social                                           |
| INEGI    | Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática                      |
| ISSSTE   | Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado   |
| LDRS     | Ley de Desarrollo Rural Sustentable                                            |
| LFPRH    | Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidades Hacendarias                     |
| LGDS     | Ley General de Desarrollo Social                                               |
| LOAPF    | Ley Orgánica de la Administración Pública Federal                              |
| LP       | Ley de Planeación                                                              |
| LP       | Líneas de Pobreza                                                              |
| NBI      | Necesidades Básicas Insatisfechas                                              |
| NEP      | Nueva Estructura Programática                                                  |
| MMIP     | Método de Medición Integrada de la Pobreza                                     |

|          |                                                                           |
|----------|---------------------------------------------------------------------------|
| OSC      | Organizaciones de la Sociedad Civil                                       |
| PARE     | Programa para Abatir el Rezago Educativo                                  |
| PAREB    | Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica                        |
| PAREIB   | Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica              |
| PBR      | Presupuesto Basado en Resultados                                          |
| PDL      | Programa de Desarrollo Local                                              |
| PRODEI   | Proyecto para el Desarrollo de la Educación Inicial                       |
| PEC      | Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable        |
| PEF      | Presupuesto de Egresos de la Federación                                   |
| PIARE    | Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo                         |
| PIB      | Producto Interno Bruto                                                    |
| PND      | Plan Nacional de Desarrollo                                               |
| PND5     | Plan Nacional de Desarrollo Social (2001-2006)                            |
| PNM      | Programa Nacional de Microcuencas                                         |
| PO       | Población Objetivo                                                        |
| PROGRESA | Programa de Educación Salud y Alimentación                                |
| PROMAP   | Programa de Modernización de la Administración Pública                    |
| PRONASOL | Programa Nacional de Solidaridad                                          |
| PVR      | Programa de Vivienda Rural                                                |
| RO       | Reglas de Operación                                                       |
| SAGARPA  | Secretaría de Agricultura Ganadería Desarrollo Rural Pesca y Alimentación |
| SECODAM  | Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo                  |
| SECOGEF  | Secretaría de la Contraloría General de la Federación                     |

|          |                                                              |
|----------|--------------------------------------------------------------|
| SED      | Sistema de Evaluación del Desempeño                          |
| SEDESOL  | Secretaría de Desarrollo Social                              |
| SEMARNAT | Secretaría de Medio Ambiente<br>y Recursos Naturales         |
| SEP      | Secretaría de Educación Pública                              |
| SEPE     | Secretarías Estatales de Educación Pública                   |
| SERPRO   | Servicios Profesionales para el Desarrollo<br>Económico S.C. |
| SFP      | Secretaría de la Función Pública                             |
| SHCP     | Secretaría de Hacienda y Crédito Público                     |
| TR       | Términos de Referencia                                       |
| UAMI     | Universidad Autónoma Metropolitana.<br>Unidad Iztapalapa     |
| SML      | Sistema de Marco Lógico                                      |





# INTRODUCCIÓN

La evaluación implica un dúo inseparable de conceptos: eficiencia y eficacia; costo y valor; consumo de medios y contribuciones de valor y calidad; siempre en términos de un balance entre una y otra dimensión, jamás como una disyuntiva. En el caso de las evaluaciones que presenta el Ejecutivo Federal, todos estos aspectos, o no están presentes, o su tratamiento es parcial, aislado y escasamente sistematizado, como para que efectivamente le sean funcionales a la Cámara de Diputados.

Bajo este marco, se han desarrollado los estudios de metaevaluación, en los que se reconoce que aún estamos distantes de evaluaciones integrales que den unidad a criterios de eficiencia y eficacia. La metaevaluación del conjunto de programas sociales, forma parte de un plan estratégico para avanzar en este propósito, y en el conocimiento de los elementos de evaluación del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC).

De esta forma, la metaevaluación que se presenta ahora para el conjunto de programas sociales, es un complemento necesario del estudio antes efectuado de los programas de fomento productivo de la Secretaría de Agricultura Ganadería Desarrollo Rural Pesca y Alimentación (SAGARPA), a fin de avanzar en la construcción de un marco integral de evaluación del PEC. Ello contribuye a tener una visión más amplia de la política de Estado<sup>1</sup> necesaria para el desarrollo rural integral y a proporcionar elementos que amplíen el conocimiento que tienen las Comisiones Unidas del Sector Rural sobre los alcances de las evaluaciones que mandata el Congreso de la Unión.

<sup>1</sup> La política de Estado implica, sobre todo, una acción integral y de largo de plazo, por lo tanto, requiere de consensos fundamentales que actualmente son inexistentes en el país. Este estudio aspira a contribuir en la construcción de una plataforma que, en materia de desarrollo rural, propicie tales consensos y lograr en el futuro una Política de Estado en el medio rural.

La importancia de esta investigación debe ubicarse con los tiempos actuales de transición que demanda de nuevas instituciones, en casi todos los planos de nuestra vida social. Como antes se ha dicho, la contribución que se pretende con estas investigaciones, se inscribe en este proceso de transformación, porque uno de sus principales propósitos es la búsqueda de elementos que permitan precisar el papel del Congreso en la fiscalización del Ejecutivo Federal, en un marco republicano de contrapesos de los poderes públicos.

El proyecto es ambicioso: se trata de una investigación amplia sobre la manera en que la formulación, operación y evaluación de la acción pública (programas públicos), tiene lugar; de la estructura jurídica institucional, de la organización y de los procesos, formales e informales, en que descansa su eventual éxito, o fracaso. Cabe adelantar, al respecto, que la debilidad institucional del Congreso, encontrada en la metaevaluación de los programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGARPA), se constata con mayor claridad en el caso de los programas sociales de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Con la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) aprobada a finales de 2003, se prevé en sus artículos, 72 y 81 la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), como organismo público descentralizado, encargado de revisar periódicamente el cumplimiento de objetivos de programas y acciones, por sí mismo, o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa. Aunque estas disposiciones para que la evaluación sea realizada por un agente externo a los organismos ejecutores parecieran un avance, medran atribuciones que por definición constitucional corresponden al Congreso de la Unión.

Para el desarrollo de la metaevaluación de los programas sociales, en lo esencial, se siguió el mismo enfoque y el marco teórico metodológico que se aplicó en la metaevaluación de los programas de la SAGARPA. Sin embargo, fue necesario su ajuste a partir de las particularidades del objeto de los programas sociales a metaevaluar, mediante la discusión del marco estructural, institucional y el entorno económico en que la pobreza tiene lugar. Para la ilustración de este proceso, cabe destacar las siguientes interrogantes:

- ¿Por qué han fracasado las políticas públicas orientadas a combatir la pobreza?
- ¿Por qué el Estado es, o debe ser, responsable de impulsar estas políticas?
- ¿Cuál es la participación de la sociedad en estas políticas?

Alrededor de estas preguntas se definieron las principales orientaciones del trabajo de investigación. Así, se planteó la necesidad, como en todo estudio de políticas públicas, de establecer con objetividad la relación causa efecto del problema, y consecuentemente, revisar si el diseño y la operación de las políticas y programas públicos son consistentes. De este modo, aun cuando se reconoce que el problema de la pobreza es multidimensional, como recurrentemente se presenta en el Programa Oportunidades, se considera que esto no es motivo para olvidarse de las profundas causas de índole económico que explican el fenómeno, sino más bien para reconocer su amplia complejidad. La eliminación de esta variable no es algo novedoso. Desde los clásicos, John Stuart Mill contemplaba que “la desigualdad social no es un problema de la economía, sino de la sociología” y de esta manera se deslindaba, elegantemente, de uno de los procesos más importantes de la economía, como es la distribución del ingreso.

La premisa fundamental que orienta este estudio, considera que prescindir de la variable económica, es no tomar en cuenta factores estructurales que, aunque no son únicos, sí son claves en la construcción de una política sustentable de combate a la pobreza. De acuerdo con diversos estudios de especialistas, el principal obstáculo para avanzar en el combate a la pobreza lo constituye la propia política económica seguida en los últimos 25 años, la cual parece caminar en una dirección contraria a la política social, en la que se inscribe el combate a la pobreza. Es decir, no hay nexo o coordinación alguna entre la política económica y la política social de México, salvo que ambas coinciden en el enfoque de promover una suerte de “individualismo competitivo” que se manifiesta en el Programa Oportunidades al privilegiar al núcleo familiar como objeto de los apoyos asistenciales, en tanto que dicho núcleo se identifica como el determinante intergeneracional de la pobreza.

En los estudios de campo, realizados en la metaevaluación de los programas de la SAGARPA y ahora de los programas sociales, se ha mostrado que esta descoordinación entre la política económica y la social se reproduce *ad infinitum* en la acción del conjunto de las dependencias de la Administración Pública Federal, de manera que su acción es fragmentada y sin coordinación entre las dependencias responsables de uno y otro programas públicos, aun al interior de las propias secretarías.

Tomando en consideración estas premisas se plantea que entre los principales desafíos que presenta el Programa Oportunidades y los programas sociales en general, se encuentra el de superar su naturaleza asistencialista,

para lo cual no basta con insistir en ver a estos programas como inversiones en capital humano, que no obstante que poseen una dosis de verdad, no llegan a cristalizar si no existen los necesarios vínculos con el funcionamiento económico y la generación de empleos. La temporalidad de los programas, aspecto esencial para diferenciar lo sustentable de lo asistencial, augurando que en cierto momento ya no será necesario el esfuerzo fiscal que hoy se canaliza a la pobreza, depende en gran parte de la economía y de los mercados laborales, que hoy en México y América Latina, ofrecen un panorama poco alentador.

De no ser posible esta conexión, se corre el riesgo de hacer realidad la paradoja de Friedman: “cuanto más dinero se destina a los pobres, más pobres hay”. Los determinantes del entorno económico que son al mismo tiempo, políticos y sociales se aferran a un modelo decadente de exclusión y desigualdad social, y constituyen el principal obstáculo a vencer. Frente a esta situación, en el estudio se concluye que el camino de la democracia es promisorio y el papel del Congreso puede ser fundamental en la medida en que se fortalezca como auténtico representante popular. Para ello, se requiere de un proyecto institucional que lo acerque a la ciudadanía y a la sociedad a la que se debe y de la que se le ha delegado el poder que ostenta en el Estado mexicano. De este modo, coordinar la política económica y la social, reconocer que no es posible, que no deben verse como dos entes separados como actualmente se contemplan, es una tarea que no compete solamente al Congreso, sino a la sociedad entera, de ahí que su acercamiento a la ciudadanía, sea el camino estratégico hacia una democracia en la Gestión Pública, en la que las políticas paliativas se sustituyan por políticas integrales que supriman la pobreza.

Conforme a estos planteamientos, para la metaevaluación de los programas sociales en el marco del PEC y bajo la perspectiva del Poder Legislativo, se requiere revisar el marco funcional que prescriben conjuntamente la LDRS y la LGDS junto con las disposiciones acerca de sus principales mecanismos y estructuras institucionales: el PEC, las Comisiones Intersecretariales para el Desarrollo Rural Sustentable y para el Desarrollo Social, y el CONEVAL<sup>2</sup>. Además, es necesario estudiar por qué no se han obtenido resultados, a pesar de que están definidas institucionalmente estas estructuras legales y estas instancias de coordinación horizontal; determinar el papel del Congreso y los conjuntos programáticos abigarrados que norman la acción pública del

<sup>2</sup> Cabe mencionar que aunque la LGDS fue publicada en enero de 2004, el CONEVAL tuvo su primera sesión hasta mayo de 2006.

desarrollo social y rural, así como investigar en campo los procesos reales de funcionamiento, para contrastar estas versiones formales u oficiales de la acción gubernamental que se formulan en los programas públicos, con lo que efectivamente sucede en la realidad, y así establecer relaciones de causalidad que permitan ubicar los determinantes o móviles del comportamiento real en la ejecución de los programas públicos.

De manera específica, la metaevaluación de los programas sociales se desarrolla con base en los reportes de la evaluación externa, los cuales se valoran conforme a siete ámbitos de análisis sobre la consistencia interna de las evaluaciones y de los propios programas seleccionados, a saber:

- a) Coherencia.
- b) Reglas de Operación (RO).
- c) Eficiencia y eficacia.
- d) Calidad.
- e) Focalización.
- f) Impacto.
- g) Satisfacción de los beneficiarios.

De la revisión de estos ámbitos se obtienen elementos de juicio para opinar y valorar sobre la pertinencia y calidad de la evaluación y del propio programa evaluado. Paralelamente a estos ámbitos de análisis de la metaevaluación, también se analizan los procesos de difusión de los resultados de la evaluación y su utilidad práctica. Es decir, se determina si los resultados de la evaluación contribuyen, o no, al proceso de toma de decisiones operativas o al rediseño de las políticas y programas.

Conforme a lo expuesto, este estudio se estructuró en cuatro apartados:

1. Planteamiento general.
2. Contexto de la evaluación.
3. Metaevaluación de los programas sociales.
4. Difusión de los resultados de la evaluación.

En el *primer apartado*, con base en la experiencia de la metaevaluación de los programas de la SAGARPA, se plantea el problema general del estudio (objeto de estudio, hipótesis de comportamiento y marco de análisis).

En el *segundo apartado*, primero se establecen los determinantes y causas estructurales del problema y conforme a las hipótesis de comportamiento establecidas en el planteamiento general, relativas a la fragmentación en la

acción y la falta de coordinación en las políticas públicas, consideradas como el obstáculo principal para abatir la pobreza y lograr los objetivos de la política social, se trata de responder, ¿en qué medida el marco jurídico-institucional establecido contribuye a resolver o a propiciar esta dispersión? Con este propósito, primero se desarrolla el marco estructural de la pobreza relativo a los factores y causas económicas y sociales que la propician; se continúa, con la caracterización conceptual de la política social, sobre sus alcances límites y fronteras con relación a la política económica. Y finalmente, con esta base conceptual, se hace la exploración del marco institucional en el que se desenvuelve la acción gubernamental y sus alcances en materia social y, en particular, de los programas públicos de combate a la pobreza extrema.

En el *tercer apartado*, se revisan los casos de evaluación de cuatro programas de la SEDESOL o de algunos de los organismos sectorizados en esta Secretaría y uno del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), en el que se hace un análisis de la consistencia del programa y de su evaluación. Todo ello, bajo la óptica del Legislativo, por lo que la evaluación adquiere un significado de evaluación de las evaluaciones: conocido como metaevaluación. Se trata de una reflexión sobre los reportes de las evaluaciones externas que se practican a los programas públicos de dependencias del Gobierno Federal, y sobre su pertinencia, tanto en el enfoque como en los métodos aplicados en la evaluación, así como del conocimiento mostrado sobre el programa valorado. El análisis se efectúa con base en los siete ámbitos de análisis antes definidos y partiendo de la misma hipótesis de trabajo: la fragmentación de la acción pública y la ausencia de mecanismos de coordinación horizontal en el conjunto de los programas públicos.

En la *cuarta parte*, se formulan los resultados y las conclusiones en dos ámbitos o lógicas: la planeación y el cambio organizacional. En la lógica de un marco de planeación y gestión por resultados<sup>3</sup> que se perfile hacia la integración de la evaluación con la planeación y la toma de decisiones, esto es, considerando la evaluación en sus procesos internos. Por otra parte, desde la lógica del cambio organizacional (o lógica de gestión), se concluye sobre la complejidad y dinámica de los actores donde, bajo un marco pluralista, se requiere de una nueva institucionalidad para la gestión de los programas

<sup>3</sup> Lo que de acuerdo con la SHCP corresponde al Sistema de un Presupuesto por Objetivos (Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria —LFPRH—, DO del 30 de Marzo de 2006).

públicos y del desarrollo social y rural, esto es, considerando la evaluación en su entorno.

La Metaevaluación de Programas Sociales abarca programas de dos secretarías de Estado: la SEDESOL y la Secretaría de Educación Pública (SEP), que son las que más recursos destinan a programas sociales del PEC.

Respectivamente, cada una de estas dependencias federales contó con 11.2% y 16.0% del presupuesto autorizado en 2006 para el PEC. A su interior, se seleccionaron aquellos programas compensatorios que abarcaban diferentes ámbitos del desarrollo social, contaban con recursos significativamente altos u ofrecían algún margen de sostenibilidad y, sobre todo, que estaban sujetos a Reglas de Operación (RO) y, por tanto, a compromisos de evaluación; siendo requisito indispensable que efectivamente hayan operado recursos fiscales en los dos últimos años y que se cuente con sus evaluaciones.

Con base en los criterios anteriormente señalados, de la SEDESOL se seleccionaron los programas: Oportunidades en sus tres vertientes (salud, educación y desarrollo social), Microrregiones, Vivienda Rural (vertiente rural e indígena) y Apoyo Alimentario; de la misma manera, de la SEP se seleccionaron los programas compensatorios del CONAFE. Esta metavaluación, lo mismo que la realizada anteriormente para los programas agrícolas de la SAGARPA (Vargas, 2007), representa el producto final de un proyecto de investigación realizado gracias a un convenio de colaboración celebrado entre la H. Cámara de Diputados y la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa (UAMI).





## CAPÍTULO 1.

# PLANTEAMIENTO GENERAL

### 1.1. OBJETO DE EVALUACIÓN: LA ACCIÓN PÚBLICA

La evaluación del desempeño de la función pública en México ha venido adquiriendo un interés creciente en un contexto sometido a restricciones presupuestarias. El aumento del déficit público en México, a raíz de que se estancara el crecimiento económico desde 1981, le ha exigido modificar su gestión de los asuntos públicos, a fin de mejorar la distribución de los recursos financieros y de incrementar la productividad y la eficacia de los medios aplicados. Desde esta óptica, la evaluación se constituye en un aspecto central de las transformaciones actuales de la Administración Pública y de la Reforma de Estado<sup>4</sup>. Es éste, el tema a desarrollar en el subcapítulo que nos ocupa. A continuación plantearemos el objeto de estudio, el problema, los objetivos y las hipótesis de comportamiento de la acción pública.

#### 1.1.1. Objeto de estudio

El Ejecutivo Federal, para cumplir con sus facultades y obligaciones constitucionales, se organiza en diversas instituciones que en conjunto conforman la Administración Pública Federal (APF). Estas instituciones se clasifican en dos grandes grupos con características y propósitos bien diferenciados: la administración centralizada y la administración paraestatal<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Con el término de Reforma de Estado se reconocen los procesos de modernización y ajuste de los aparatos estatales de América Latina, dado que, no obstante, que el móvil de estas reformas es presupuestal, su impacto es una verdadera reforma de Estado, en tanto que modifica drásticamente la naturaleza interventora y asistencialista del Estado Latinoamericano, es decir, la relación Estado-sociedad, tanto en el plano económico como en el político y social, que se ven ajustados drásticamente.

<sup>5</sup> A finales de 1982 se tenían 1,155 entidades incluidas las de participación estatal minoritaria y para agosto de 1997 el padrón se redujo a 213. Por tanto, la disminución es de 942 (PROMAP, 1995-2000:22).

La gestión de estos conjuntos institucionales se sustenta en planes y programas específicos, los cuales tienen su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Planeación (LP).

De este sistema, deriva el Plan Nacional de Desarrollo, documento sexenal preparado por el Ejecutivo Federal para normar obligatoriamente sus programas institucionales, sectoriales y especiales, así como para guiar la coordinación de sus tareas con los otros poderes de la Unión y con los órdenes estatales y municipales. Del Plan Nacional de Desarrollo se derivan programas donde se especifican los objetivos, prioridades y políticas de cada sector administrativo, los cuales contienen estimaciones de recursos y determinan responsables de su ejecución. Estos programas dan lugar a las acciones a realizar en el corto plazo y constituyen la base para integrar los anteproyectos de presupuesto anual de las dependencias y entidades.

Conforme a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) (antes Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal LPCGPF<sup>6</sup>) se prevé que quienes ejercen el gasto público quedan sujetos a la obligación de proporcionar, tanto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como a la Secretaría de la Función Pública (SFP) (antes Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), la información que éstas soliciten, y a permitir auditorías para la comprobación del cumplimiento de sus obligaciones legales. En la aplicación de los recursos federales existen otros instrumentos que tienen por objeto asegurar, por una parte, la racionalidad y honestidad en el ejercicio del gasto, y por la otra, el equilibrio, la equidad y la legalidad en la interrelación que se establece entre la Administración Pública y sus proveedores. Se trata, específicamente, de la Ley de Adquisiciones y Obra Pública y sus dos reglamentos. Por último, en cuanto a la normatividad interna de cada dependencia o entidad, las atribuciones de sus unidades orgánicas se consignan ya sea en reglamentos interiores o en estatutos orgánicos.

En este contexto, puede concluirse que la acción pública del gobierno, que se expresa en los programas nacionales de gasto como los programas sociales de la SEDESOL, los programas de desarrollo rural, productivos y de comercialización de la SAGARPA, así como los programas ambientales de la

<sup>6</sup> La Ley estuvo vigente hasta el día 30 de marzo de 2006; en que se publicó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), que la abroga.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), tienen un régimen jurídico-administrativo común, compuesto principalmente por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF); la Ley de Planeación; la LFPRH; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su reglamento y el Presupuesto de Egresos de la Federación; entre otros.

En el régimen jurídico administrativo se establecen las bases normativas en que la formulación, instrumentación y evaluación de la acción gubernamental tiene lugar. Entre los aspectos más relevantes para los efectos de esta investigación, se encuentra el referente a sus prescripciones para la constitución de un sistema de planeación, y la evaluación como uno de sus componentes, como apoyo global de las decisiones y acciones del sector público. Así, en la citada Ley de Planeación se reconoce que:

“Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados” (Artículo 3º párrafo segundo de la Ley de Planeación).

Cabe preguntarnos si es posible considerar que en el párrafo citado se establece un proceso circular de planeación, de manera que al terminar la evaluación de un período o ejercicio fiscal, el siguiente período debiera ser reiniciado con el análisis de los resultados de la misma, sea para el rediseño de políticas en el siguiente período de planeación, o simplemente para la toma de decisiones de orden operativo. Al respecto, hay una referencia en esta misma Ley, que asigna a la SHCP la atribución de verificar periódicamente:

“...la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal... a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, el Plan y los programas respectivos” (Artículo 14 de la LP).

Si se verifica que esta disposición se lleva a la práctica a través de lo dispuesto en la anterior Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (LPCGPF) y su reglamento respecto a la obligación de realizar evaluaciones y de analizar los resultados de las mismas, se encontrará que tales referencias son bastante generales, además de que las evaluaciones que contempla la Ley son

evaluaciones relativas al ejercicio del gasto público pero no de los resultados que se obtuvieron con el ejercicio de dicho gasto.

Alrededor de estos aspectos de contenido y alcances de la evaluación, pueden plantearse sus avances, que hasta donde puede observarse no habían sido muchos. La incorporación de las auditorías programáticas en las acciones de la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH), que se iniciaron formalmente en 1983 con la reestructuración de ese órgano de fiscalización del Legislativo, al promulgarse su nueva Ley Orgánica<sup>7</sup>, en realidad no modificaron la sustancia de estas prácticas, pues, hasta la fecha, estas auditorías se llevan a la práctica con la carencia de un sistema de indicadores de gestión programática. En 1999, se sustituyó la CMH por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. El 29 de diciembre de 2000, se publica la Ley de Fiscalización Superior de la Federación que respalda jurídicamente las atribuciones de la ASF y, en particular, su autonomía técnica. Con la creación de este organismo, al menos en el plano formal, México ingresa al conjunto de países del orbe en los que la fiscalización (o evaluación externa) del Legislativo alcanza el más amplio significado como fundamento de la modernización de la Gestión Pública, lo cual no se limita únicamente al combate de la corrupción, sino de todos los planos del cumplimiento programático del Ejecutivo y de su desarrollo administrativo.

Finalmente, en 2001 se establece la obligación de las dependencias, de realizar evaluaciones externas en aquellos programas que reciben recursos fiscales y están, por lo tanto, sujetos a Reglas de Operación. Dicha obligación, teóricamente la establece el Congreso, y en este sentido, se correspondería con la categoría de evaluaciones externas, sin embargo, estas evaluaciones se efectúan bajo el criterio específico de las dependencias responsables de los programas, ya que son ellas quienes contratan y formulan en consecuencia los términos de referencia, tomando en consideración solamente las disposiciones del Acuerdo firmado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la entonces SECODAM, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DO) del 30 de abril de 2002, con definiciones generales y hasta ambiguas o poco precisas, tanto en lo referente al contenido y alcances de las evaluaciones, como del destino de sus resultados, en la Cámara de Diputados, en la SHCP y en la SECODAM así como en la propia dependencia evaluada. Estas ambigüedades no se han eliminado con la LFPRH, en sus disposiciones

<sup>7</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978.

relativas al presupuesto por objetivos, para cuyo cumplimiento, la SHCP formuló una propuesta el 30 de abril de 2007, para su construcción en ese año y en 2008, de manera que su aplicación pudiera correr a partir de 2009. Si bien, esta disposición constituye un avance en la clarificación de las obligaciones de las dependencias para la formulación de este marco del presupuesto por objetivos, continúan las imprecisiones respecto al papel y alcances del Congreso en este sistema, así como de un deslinde claro entre la evaluación interna y externa que, como se demuestra en esta investigación, es fundamental para la instauración de un auténtico sistema de gestión pública por resultados y de rendición de cuentas.

En suma, el objeto de estudio en este proyecto es una investigación amplia sobre la manera en que tiene lugar la formulación, operación y evaluación de la acción pública (programas públicos); y de la estructura jurídica institucional, de la organización y de los procesos, formales e informales, en que descansa su eventual éxito o fracaso. En este proceso se reconoce a la evaluación como el componente fundamental de la calidad y de los alcances de la Gestión Pública, en tanto que al propiciar el conocimiento acumulado de la acción, se constituye en un requisito indispensable, en la fuente de políticas innovadoras de una gestión pública moderna que se entiende como aquella en que la conducción se realiza a través de resultados, y por lo tanto, hace posible su desarrollo bajo los principios de absoluta transparencia y rigurosa rendición de cuentas.

### 1.1.2. El problema

Independientemente de que los aspectos financiero-presupuestarios sean el telón de fondo de las reformas de la Administración Pública o del Estado que se han impulsado en América Latina, en los últimos 25 años, en el desarrollo de este estudio hay dos aspectos que se destacan:

- El modo como incide la descentralización en el contenido de la gestión es un fenómeno que incorpora mayor complejidad al proceso: la redistribución de responsabilidades y de los recursos entre las administraciones centrales y locales, que tiene lugar por la descentralización, altera la estructura política y de poder en que se asientan los mecanismos de toma de decisiones y, por lo tanto, modifica las prácticas de gestión y su evaluación.

- Por otra parte, el objeto de evaluación que se toma como referencia empírica de este estudio, el desarrollo rural y el desarrollo social, tienen en común ser una función pública: se trata en todos los casos de acciones y servicios que, si bien no implican, en estricto sentido, actos de autoridad, como es el caso de la gestión ambiental<sup>8</sup>, al desarrollo rural y social, se les reconoce como objetos de interés público en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) y la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), respectivamente<sup>9</sup>, por lo tanto, también demandan la actuación de una autoridad responsable para dar cumplimiento a este mandato público.

Ambas cuestiones, la descentralización y el carácter de la función pública, están estrechamente entrelazadas en la gestión del desarrollo social y rural. Los sectores de educación y salud que con anterioridad se descentralizaron en el país, involucran servicios que sin duda son esenciales, y de orden público, por lo que aunque sin problema alguno pueden proveerse por cualquier organismo o empresa privada, su prestación no puede efectuarse como cualquier mercancía, ya que ésta se desarrolla sobre la base de una amplia regulación que procure su suministro bajo principios de equidad, teniendo en cuenta sus efectos determinantes en la liberación y bienestar del hombre<sup>10</sup>.

La gestión ambiental implica sobre todo acciones de regulación, por lo tanto, acciones de autoridad (Fernández, 2002; Guerrero, 2003), entonces,

<sup>8</sup> Por ejemplo, la aprobación de manifestaciones de impacto y de licencias ambientales.

<sup>9</sup> Artículo primero de la LDRS y Artículo primero de la LGDS.

<sup>10</sup> Cabe señalar que, aparentemente, existen dos percepciones de este fenómeno. Bajo la perspectiva de Bozeman (1998), en su libro “Todas las organizaciones son públicas”, no hay este deslinde entre servicio y función pública, o no lo considera relevante, ya que este autor, más bien observa un acercamiento entre organizaciones públicas y privadas, las primeras, cada vez más incorporan mecanismos empresariales y operan bajo “leyes de mercado”, y las segundas, no circunscriben sus funciones al lucro y cada vez más incorporan el bienestar social entre sus objetivos, y con frecuencia, están reguladas por el sector público, y en consecuencia, sujetas al escrutinio público. Grant (2006), en referencia a la estrategia de empresas exitosas, señala que difícilmente podrían explicarse por el afán de mayor rentabilidad (del accionista), y paradójicamente encuentra que donde menor prioridad se da a esta finalidad, y se busca más bien la satisfacción de los distintos actores de la empresa (lo que la acerca a una finalidad social o pública), el resultado financiero es mayor.

Sin embargo, hay autores que en distintos ámbitos de análisis proceden a una estricta delimitación de la función pública como acto de autoridad de otras acciones que no

su descentralización implica la remoción de una autoridad, hoy asentada en el Gobierno Federal para pasar la estafeta a una autoridad estatal o local. Se requiere, por consiguiente, de una descentralización que no admite parcialidades<sup>11</sup>, sino que tiene que ser una descentralización total, con objeto de fortalecer, y no de debilitar (con una descentralización restringida) la capacidad legal de las acciones en materia ambiental. De la misma manera, la descentralización entendida como un proceso que abona en el fortalecimiento de las autoridades locales para la solución de los problemas de su comunidad, en el caso del desarrollo rural y social, y en general el combate a la pobreza, por el tamaño y los alcances de las acciones requeridas, tiene como condición la consolidación de toda una voluntad política local para revertir tendencias y remover intereses que están detrás de un amplio sector de productores rurales empobrecidos.

No se trata sólo de “ajustes” al mercado, promociones comerciales y de fuentes de financiamiento que aumenten la competitividad de un sector francamente minoritario en el campo y de productores que tienen una relativa consolidación productiva y están vinculados al mercado, sino de una acción de rescate, casi propia de una economía de guerra, necesaria para propiciar una base mínima de sustentabilidad productiva, con apoyos en todos los puntos de la cadena, desde la producción primaria hasta medidas de protección frente a los oligopolios, acaparadores y pesadas estructuras de intermediación en la fase

tienen ese carácter. Fernández Ruiz (2002) procede en esta dirección, en un estudio jurídico del municipio, y Omar Guerrero (2002) desarrolla este planteamiento en un estudio general en su clásica visión de la Administración Pública, donde rechaza la aplicación de la Gerencia Pública en funciones públicas, concepto aplicable sólo a la región de servicios, esto es, que no impliquen actos de autoridad. Es oportuno citar en este debate, las aportaciones de Sendín (2004), con base en la revisión de las dos corrientes fundamentales del derecho para el estudio de los servicios públicos (políticas públicas), la corriente materialista y la voluntarista, la pertinencia de esta segunda, donde el carácter público debe definirse por voluntad política (de los gobiernos democráticos) por lo que, independientemente de su definición en los textos constitucionales, tener en cuenta que lo público no es algo que se define “científicamente”, de una vez y para siempre, sino, más bien, es producto de la “voluntad social”, por lo tanto, flexible y cambiante.

<sup>11</sup> En el caso de la descentralización de los sectores de salud y educación, se dio una descentralización parcial: se descentralizaron los recursos para la ejecución, presupuestales, materiales y humanos, pero no la parte normativa o regulatoria (UAMI: 2004).



comercial. No todos los productores “caben en el mismo costal”; se requiere de acciones complejas, que atiendan problemáticas diversas, que liberen del productor su capacidad creativa y no que lo subordinen; que reconozcan que hay diferencias no sólo económicas, sino étnicas y culturales, y que el problema no es sólo productivo, sino ambiental.

Ante esta situación, se requiere de políticas innovadoras que rebasen los tradicionales cauces institucionales de la burocracia, sujeta a marcos estáticos de normas impersonales, pero también de los métodos y enfoques, actualmente en boga en la Administración Pública, proclives a un “antiestatismo” no ilustrado, es decir, no fundado en una concepción informada, de corte libertario, sino en la aceptación acrítica de los dogmas neoliberales que predicán que tanto el bienestar como la libertad del hombre dependen del grado de consolidación de estructuras competitivas del mercado y, para ello, lo mejor es que el Estado no intervenga. No es asunto a discutir en esta investigación estas concepciones, pero sí son ilustrativas del estado del arte en que se encuentran nuestras políticas en materia de desarrollo social, rural y ambiental, que son públicas porque, justamente, el mercado no resuelve estos problemas (en todo caso los propicia) y por lo tanto requieren estar avaladas por una *intención* política y social.

Este último aspecto, *la intencionalidad*, propio de la naturaleza de las políticas públicas y por consecuencia, de los programas públicos, es un factor determinante en la naturaleza del problema en los términos en que se aborda en esta investigación: como la posibilidad de incidir en la realidad. Es el reconocimiento de la función reguladora del Estado, como dicen los fundadores de la ciencia política, si el Estado existe es para evitar que el fuerte avasalle al débil, incluso en el conocimiento contemporáneo, desde cualquier enfoque, ya no se aceptan totalmente las visiones pasivas de la realidad. Porter (1982) señala, por ejemplo, que “no hay que seguir la estrategia del mejor, sino que hay que imponerla”; así, también se reconoce que la transformación social está mediada por lo político, o lo que esto represente, sea el poder de los oligopolios, o el poder colectivo y democrático. También en esta trayectoria, se explica el surgimiento de los estudios organizacionales con temas como el del cambio y el de la intervención organizacionales, evidentemente bajo una perspectiva humana, libertaria, por lo tanto.

Entonces, no es que se quiera plantear en esta investigación una propuesta voluntarista para la solución de los problemas de desarrollo social y rural, sobre todo reconociendo que ésta involucra una auténtica transformación social. La

pretensión es más simple: se trata de aclarar, delimitar, qué parte del problema y hasta dónde, proviene de la incapacidad técnica, o más precisamente, de debilidades en la gestión de una política o programa público. Se trata de estudiar la capacidad institucional, organizacional, para coordinar estos programas en una doble lógica: capacidad del diseño y capacidad de gestión, bajo una consideración, también doble: lo importante es la composición social, por lo tanto humana, de la segunda capacidad, la de gestión, pero esto no implica dejar de lado la capacidad de diseño (de planeación); por último, la evaluación bajo estas consideraciones es el mecanismo privilegiado a estudiar, en tanto que de su fortaleza e integración con los procesos de planeación y decisión, depende que pueda llegar a convertirse en la palanca fundamental de las transformaciones requeridas en la Administración Pública mexicana, en una trayectoria de cambio social gradual y guiada por una “inteligencia colectiva”.

### 1.1.3. Hipótesis de trabajo

*Hipótesis central.* Los procesos de diseño, implantación y evaluación de los programas públicos en la Administración Pública mexicana no se encuentran debidamente integrados: no hay conexión entre quienes diseñan la política y quienes la operan, asimismo, tampoco hay vínculo de estos dos componentes (diseño e implementación) con la evaluación. Esta desconexión de la evaluación no permite el conocimiento acumulado de la acción, lo que impide el mejoramiento del desempeño de los programas y, consecuentemente, evita que la evaluación se consolide como fuente de políticas innovadoras.

La falta de conexión en estos procesos, se origina en el hecho de que la operación de las políticas o programas públicos no se conduce por una gestión por resultados (desconexión entre planeación e instrumentación), esto es, no hay bases mínimas de racionalidad y previsión que respalden el funcionamiento de la Administración Pública. Si esta hipótesis es correcta, entonces la idea generalizada de que en el sector público no hay eficiencia porque su contenido y propósitos son políticos, no se sostiene totalmente, puesto que para corroborar esta segunda idea, sería necesario primero verificar que no obstante tener los medios administrativos para ser eficiente, sistemas de información, personal capacitado, etcétera, no se logra la eficiencia. En este sentido, a continuación se propone una segunda hipótesis de orden complementario.

*Hipótesis complementaria.* Entre los medios o factores de orden técnico que propician la eficiencia y los factores políticos que la impiden, más que una relación de determinación de los segundos sobre los primeros, lo que prevalece es una interdependencia o condicionamiento mutuo, de suerte que, si bien se reconocen factores políticos que obstaculizan una gestión pública eficiente, también puede afirmarse que éstos pueden contrarrestarse, y hasta eliminarse, en la medida en que se incorporen medios y reformas administrativas auténticas que fortalezcan la eficiencia. En este sentido, las deficiencias en el funcionamiento de la Administración Pública obedecen más a debilidades administrativas que a factores de orden político.

Las razones por las que hay esta desconexión entre quienes planean o diseñan las políticas, con quienes las instrumentan, y de éstos, con quienes las evalúan, son resultado de la naturaleza fragmentada del funcionamiento de la Administración Pública, donde indudablemente hay factores de orden político que la propician y la recrean. Esto no se desconoce en la investigación: la existencia de móviles políticos que explican algunos comportamientos de la burocracia; aún más, se considera que no debiera ser tomada como un aspecto negativo (del objeto estudiado), de orden valorativo, sino como un factor objetivo, real, de comportamiento organizacional. También es posible estar de acuerdo en que éste puede (no necesariamente, debe) ser el punto de partida del análisis y explicar desde una “perspectiva política” la dinámica de la organización, todo bajo la égida del conflicto y poder en las organizaciones.

No obstante la riqueza y seducción de esta perspectiva política, por lo demás no explorada en esta investigación, aun cuando no se descalifica, se considera que llevada a un extremo, puede caer en los mismos vicios del “normativismo tecnocrático”<sup>12</sup> al que se supone critica, esto es, caer en una especie de “normativismo o determinismo político”: todo está determinado por el poder. De este modo, hay un planteamiento voluntarista, que en un sentido “crítico”, también supone un Estado monolítico actuando siempre como instrumento de constelaciones de poder, que puede distanciarnos de la realidad que estudiamos y que, por supuesto, es más compleja.

La propuesta en esta investigación es tratar de superar esta aparente disyuntiva entre un planteamiento donde lo político deba subordinarse a lo

<sup>12</sup> Para una referencia sobre el normativismo en la política económica ver “Estrategia y Plan” y “Planificación de situaciones” de Matus (1984 y 1997, respectivamente); “Enfoques y Categorías de Análisis de la Política Económica” de Lichtensztein (1982). También en el análisis político ver “Estado, Clases Sociales y Poder Político” de Poulantzas (1969).

técnico (normativismo tecnocrático) o un planteamiento en el que lo técnico esté subordinado a lo político (normativismo político) bajo una hipótesis de interdependencia entre la variable política y la variable de gestión, donde la eficiencia, como dimensión fundamental de esta última, sea también una variable a considerar, y no se excluya, como a veces sucede, por calificar (o, más bien, descalificar), a los planteamientos que incorporan esta variable, de “eficientistas”.

Es evidente el desacuerdo en esta investigación con estos planteamientos, sobre todo cuando es claro el reduccionismo de todo acontecimiento a lo político, en estos tiempos, en que, en relación a nuestro objeto de estudio, han venido registrándose avances innegables en materia política, como la alternancia en la Presidencia de la República<sup>13</sup>, la composición plural del Congreso y la mayor independencia de las entidades federativas, mientras que los avances en materia de Gestión Pública son prácticamente nulos. Los cambios se han quedado en la “superficie política” y no han trascendido en la práctica de la burocracia, lo que pareciera ser un testimonio de que el problema no es lo político, o solamente lo político, porque este plano, de alguna manera ya cambió, no así las prácticas de gestión.

Entonces, aparentemente hay aquí una inconsistencia: si para avanzar en lo administrativo el obstáculo principal es político, ¿por qué cuando hay avances relativos en lo político, no se han proyectado automáticamente en cambios en las prácticas de gestión? Teniendo en cuenta esta situación, algunos analistas consideran que cuando hay cambios que trascienden la esfera de lo político para llegar hasta las prácticas de gestión de la Administración Pública, es que se han operado “transformaciones duras”<sup>14</sup>. En este estudio, este aspecto se incorpora añadiendo a la hipótesis de interdependencia, otro elemento que precisa su significado, y que se refiere a una relativa autonomía entre lo político y la dimensión de la gestión. Aceptando que ésta no es más que otra forma de ver la interdependencia, la cual no es sinónimo de dependencia o “dependencia atenuada”, sino de cierta autonomía relativa entre lo político y la gestión.

<sup>13</sup> Aunque actualmente ésta se reduzca al pasaje del PRI al PAN, es un testimonio de que la alternancia es una realidad en nuestro sistema político.

<sup>14</sup> Guerrero utiliza esta expresión para referirse a los cambios de la Reforma de Estado Neoliberal y señalar que no hay cambios en la Administración Pública, haciendo referencia específica al Servicio Civil de Carrera, que no obstante ser una prioridad del PROMAP, 1994-2000 de Zedillo, no tuvo avance en ese sexenio. En el siguiente sexenio hay avances, a nuestro juicio, sólo en el plano formal.

### 1.1.4. Metodología e instrumentos de investigación

#### *Análisis de documentos*

Se enfatiza el análisis de documentos y publicaciones oficiales del orden Federal y Estatal, así como de la H. Cámara de Diputados, particularmente, los reportes de las evaluaciones externas de los programas públicos, cuyo total llegó a dimensiones regulares (25 reportes en total, considerando un promedio de poco más de tres reportes por programa, y en el caso de Oportunidades se dispone de reportes desde el año 2001). Asimismo se acudió a las memorias de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la H. Cámara de Diputados, y de su Unidad de Evaluación y Control. Otra fuente importante fueron los documentos internos y los publicados por el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) y los estudios sobre la problemática en el medio rural realizados por la red de investigadores de dicho Centro.

#### *Entrevistas*

La entrevista se entiende como el arte de formular preguntas y de saber escuchar las respuestas. Este instrumento es un proceso de comunicación en el transcurso del cual entrevistador y entrevistado pueden influirse mutuamente de manera consciente o inconsciente. De los diversos tipos de entrevistas se aplicó la semiestructurada o de final abierto, en la que hay un guión flexible de tópicos que el entrevistador puede modificar en función de las respuestas, y pedirle al informante que reflexione de manera abierta acerca de determinados temas.

Con el desarrollo del marco teórico, las entrevistas focalizadas y las semiestructuradas, además del análisis de documentos y la observación directa, se obtuvo tanto el conocimiento tácito (práctico) de los entrevistados que se pudo contrastar con el conocimiento explícito (socializado), generando un proceso de retroalimentación entre los modelos teóricos, la información aportada por los entrevistados y la obtenida del análisis de los documentos oficiales. De este modo, se generó una ganancia en el conocimiento acerca del tema, en el descubrimiento de la naturaleza profunda de los procesos de diseño, instrumentación y evaluación de los programas públicos y la reinterpretación de la sabiduría convencional con respecto al tema.

## CAPÍTULO 2.

# CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN

## 2.1. MARCO ESTRUCTURAL DE LA POBREZA

### 2.1.1. Causas y orígenes de la pobreza

Como en todo estudio de políticas públicas, lo primero es establecer con objetividad la relación causa efecto del problema y con ello, consecuentemente, revisar si el diseño y operación de las políticas y programas públicos es consistente.

Nuestro punto de partida es que el problema no es la pobreza, sino la desigualdad social. Independientemente de su significado que hoy día se ha tornado más complejo y —desde nuestro punto de vista— se ha distorsionado, cuando es presentado como un fenómeno ajeno al entorno económico, desde las actuales perspectivas neoliberales dominantes, en las que, bajo un pretendido enfoque humanista, se exalta al individuo como el eje fundamental y actor principal en el análisis social. Bajo esta perspectiva, la pobreza, en estos “modernos enfoques”, antes que un problema económico es un problema social y cultural de múltiples dimensiones, por lo tanto, no es objeto de la política económica, sino de la política social. El pobre es responsable de su pobreza, por lo tanto, para salir de ella, tiene que hacerlo por sí mismo, y si no tiene los elementos, la política social debe proporcionárselos.

De esta manera, la nueva política social es diferente de las políticas sociales del pasado, en tanto que ya no se guía por los principios universales, sino que ahora son programas focalizados, tanto porque optimizan los recursos públicos que son limitados, como porque la pobreza es una situación anómala en la que lo importante es su ubicación precisa en sus distintas expresiones (pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonial), de forma tal que para cada una de estas dimensiones hay una acción o programa preciso para contrarrestar o atenuar estos diferentes grados de pobreza.

El principal cuestionamiento que es posible hacer a esta forma de concebir la pobreza es su orientación a privilegiar los síntomas más que las causas del fenómeno de la pobreza. Así, de la misma manera en que la medicina alópata se orienta primordialmente a eliminar síntomas y no las causas de la enfermedad (en contraposición, por ejemplo, al cambio en los estilos de vida que prescribe la medicina natural) —confinando al enfermo a un permanente consumo de medicamentos—, los programas sociales pareciera que han llegado para quedarse. Desde el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) que es el primero de los programas de esta categoría, posteriormente el Programa de Educación Salud y Alimentación, Progresá y ahora el de Oportunidades, al margen de sus diferencias, sobre todo de los dos últimos con respecto al primero, en lo que sí coinciden es que:

- En todos los casos se registra un crecimiento espectacular en los recursos públicos ejercidos en estos programas.
- No hay correspondencia entre los recursos ejercidos y los logros obtenidos en la supresión de la pobreza: cada vez hay más pobres.
- Además, en todos ellos, se procuró una escrupulosa separación de los programas propiamente económicos, por considerar que respondían a una lógica diferente, por lo que no era deseable su vinculación, tanto por razones de efectividad como de transparencia<sup>15</sup>.

Esta concepción respaldada por organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) no resiste la más mínima contrastación con la realidad económica del país. De acuerdo con Hernández Laos y Velásquez Roa (2003) se afirma que:

“...el rompimiento de tendencias hacia una menor concentración del ingreso y de la pobreza que se observaron durante las décadas de los sesentas y setentas en el país, obedeció al proceso de inserción de nuestro México en el contexto de la globalización económica...”

<sup>15</sup> Esta visión es particularmente clara en el sexenio de Salinas, donde se propone terminar con la “simulación” y la “economía de ficción”, por lo tanto, habría que separar aquellos programas en los que no hay alternativa más que los subsidios, dado el grado de postración de las comunidades, de aquellos en los que estos mecanismos pueden combinarse con otros de sustentabilidad económica o de mercado. Los programas de Alianza de la SAGARPA serían un ejemplo de estos programas.

En este estudio de largo plazo, donde se analizan las tendencias de la distribución del ingreso en los años 1960-2000 se asienta que los efectos de la integración de los mercados en la desigualdad social y la pobreza fueron negativos en el ámbito mundial, es decir, el único ganador en esta nueva realidad económica, por supuesto, ha sido el capital, en particular el de las grandes empresas transnacionales. No obstante, los efectos han sido mayores en América Latina, y dentro de esta región, México destaca entre los países con una de las peores distribuciones del ingreso y con el mayor aumento en su concentración entre 1984 y 2000, como se aprecia en el siguiente cuadro:

**Cuadro 2.1.1.1**  
**Indicadores de la desigualdad del ingreso en países seleccionados**

| País           | Coeficiente de Gini      |                      |
|----------------|--------------------------|----------------------|
|                | Principio de los ochenta | Final de los ochenta |
| Francia        | .297                     | .296                 |
| Estados Unidos | .309                     | .341                 |
| Reino Unido    | .270                     | .304                 |
| Brasil         | .573                     | .591                 |
| Chile          | .547                     | .564                 |
| Colombia       | .567                     | .568                 |
| Costa Rica     | .460                     | .459                 |
| Uruguay        | .406                     | .430                 |
| México         | .501                     | .564                 |

FUENTE: Hernández Laos y Velásquez Roa, 2003; *"Globalización, desigualdad y pobreza"*; UAM y PyP; México.

1. En los países latinoamericanos la evolución es de finales de los ochenta a mediados de los noventa. En el caso de México, los años respectivos son 1984 y 2000.
2. El coeficiente de Gini mide la región de la desigualdad de la curva de Lorenz de forma que cuando su valor se acerca a la unidad (concentración absoluta) significa que la concentración del ingreso es mayor.



En casi todos los casos, la tendencia es hacia una mayor concentración del ingreso, México presenta prácticamente la misma concentración del ingreso que Chile y Colombia y se proyecta, a grandes pasos, llegar a los altos niveles de concentración del ingreso alcanzados en Brasil<sup>16</sup>. Cabe destacar, como excepciones de estas tendencias concentradoras generalizadas, los casos de Francia y Costa Rica, del mundo desarrollado y de América Latina, respectivamente, países en los que la preservación de los sistemas de seguridad social pública, en el primero, y en ambos, las tradiciones social democráticas, pareciera que se hubiesen constituido en valladares efectivos ante el avasallamiento de las tendencias económicas concentradoras. En ambos países el coeficiente de Gini disminuye ligeramente (1%). En el caso de Uruguay, aun cuando registra el menor índice de concentración del ingreso en América Latina, se observa una rápida tendencia a la concentración (2.4%) en la primera mitad de los noventa, por lo que puede inferirse que no está exento de los embates de la globalización.

### **2.1.2. Tendencias de la distribución funcional del ingreso**

Para el caso de México, una primera apreciación del panorama y tendencias de la desigualdad social se ilustra en la Gráfica 2.1.2.1, donde se muestra la evolución de la distribución funcional del ingreso en el período de 1951-1999<sup>17</sup>.

En la Gráfica 2.1.2.1, es clara la tendencia sostenida en el incremento de la participación salarial en el ingreso no agropecuario hasta la década de los setenta, en la que pareciera se estabiliza en alrededor del 40%, dejando de lado el pico en que dicha participación llega hasta un 44% en 1976, resultado de la política populista de Luis Echeverría en la que destacan los aumentos emergentes del salario.

<sup>16</sup> Con las reservas metodológicas en la construcción de los parámetros de los países, así como de las diferencias en los períodos de comparación, el salto de poco más de 6 puntos porcentuales de incremento en la desigualdad (de 0.501 a 0.564), no es igualada por ningún otro país.

<sup>17</sup> No es posible incorporar al ingreso agropecuario en razón de que el componente salarial no es relevante y sus estadísticas son inconsistentes.

### Gráfica 2.1.2.1

#### Distribución funcional del Ingreso No Agropecuario, 1951-1999



FUENTE: Hernández Laos y Velásquez Roa, 2003; *"Globalización, desigualdad y pobreza"*; UAM y PyP; México.

A partir de la década de los ochenta hay una caída pronunciada en la participación de los salarios que prácticamente nulifica los avances logrados en las tres décadas anteriores, descendiendo más de 10 puntos porcentuales, tomando en cuenta su valor máximo (44%), alcanzado en 1976, situándose en un nivel similar al que se registraba a principios de los cuarenta (véase Gráfica 2.1.1.1). El descenso en la participación de los salarios está asociado a las políticas de contención salarial y acrecentamiento del grado de monopolio en el sector no agropecuario. Asimismo, la distribución factorial se vio principalmente afectada por las políticas de ajuste y estabilización y de apertura económica que desde mediados de los ochenta habían tenido lugar (Hernández Laos y Velazquez Roa, 2003).

En síntesis, la gráfica anterior muestra, con base en la evolución de la participación de los salarios, una disminución en la concentración y desigualdad en la distribución del ingreso en los años cincuenta, sesenta y setenta, en que se registraban las últimas fases de crecimiento económico con base en el llamado ‘proceso de sustitución de importaciones’, en el marco de una economía cerrada; dicha mejoría, se ve interrumpida en los ochenta, y a partir de entonces, la participación salarial cae de manera pronunciada hasta un nivel similar al que se registraba a principios de los cincuenta, lo cual también es concurrente con cambios drásticos en la economía nacional que pasaba de una economía cerrada a una de las más abiertas del mundo. Es decir, por los efectos de la globalización, se había revertido un proceso de mejoría en las desigualdades de la distribución, que se prevé desde la perspectiva de diversos modelos teóricos<sup>18</sup>, dicho fenómeno no es exclusivo de nuestros países, pero, sin lugar a dudas, sus efectos han sido de mayor intensidad en el caso de México.

### **2.1.3. Tendencias de la distribución del ingreso de los hogares**

Antes de abundar en las causas de este rompimiento en las tendencias de mejoría en la distribución del ingreso, es conveniente mostrar cómo la evolución de la distribución factorial del ingreso, afecta la distribución del ingreso de los hogares y, posteriormente, determinar sus consecuencias en la pobreza, ya que aun bajo una perspectiva multidimensional, es posible afirmar, que el factor económico, si bien no es causa única, es importante su grado de influencia tanto en su origen como en las acciones necesarias para superarla. Un panorama ilustrativo de la evolución de la distribución del ingreso en

<sup>18</sup> En particular, el modelo de distribución de la “U” invertida de Kuznetz y el modelo de distribución de Lydall. Como perspectiva económica explicativa y atendiendo las características de nuestros países, también pueden citarse los modelos duales de crecimiento de Ranis, en su versión neoclásica y Lewis en su versión clásica, en los que coinciden en predecir que tal mejoría en la distribución del ingreso en un país clasificado como dual, no sería más que resultado de la superación de su dualismo, al trasladar, paulatinamente, los recursos y excedentes del sector de subsistencia o tradicional (agricultura en el modelo neoclásico de Ranis) al sector moderno capitalista (Hernández Laos y Velásquez Roa, 2003:57-73). Lo interesante, para los fines de nuestro estudio, es determinar las causas por las que predicciones de estos marcos de referencia teóricos no se cumplen en nuestros países, cuestión que enseguida atenderemos.

los hogares, se presenta en el Cuadro 2.1.3.1 por conjuntos de deciles<sup>19</sup> de población seleccionados:

**Cuadro 2.1.3.1**  
**Evolución de la distribución del ingreso por hogares, 1963-2000**

| Año                                               | Percentiles de población |                |              | Total |
|---------------------------------------------------|--------------------------|----------------|--------------|-------|
|                                                   | 40% más pobre            | 50% intermedio | 10% más rico |       |
| 1963                                              | 7.5                      | 42.3           | 50.2         | 100.0 |
| 1968                                              | 8.1                      | 43.6           | 48.3         | 100.0 |
| 1977                                              | 10.4                     | 49.5           | 40.1         | 100.0 |
| 1984                                              | 10.5                     | 51.4           | 38.1         | 100.0 |
| 1989                                              | 10.5                     | 40.6           | 48.9         | 100.0 |
| 1992                                              | 10.3                     | 43.9           | 45.8         | 100.0 |
| 1994                                              | 10.7                     | 45.0           | 44.3         | 100.0 |
| 1996                                              | 10.8                     | 43.5           | 45.7         | 100.0 |
| 1998                                              | 9.3                      | 41.3           | 49.4         | 100.0 |
| 2000                                              | 9.4                      | 42.3           | 48.3         | 100.0 |
| Diferencias en la participación (%) por períodos: |                          |                |              |       |
| 1984-1963                                         | +3.0                     | +9.1           | -12.1        | 0.0   |
| 2000-1984                                         | -1.1                     | -9.1           | +10.2        | 0.0   |
| 2000-1963                                         | +1.9                     | 0.0            | -1.9         | 0.0   |

FUENTE: Hernández Laos y Velásquez Roa, 2003; *"Globalización, desigualdad y pobreza"*; UAM y PyP; México.

<sup>19</sup> Los análisis de la distribución del ingreso de los hogares suelen hacerse mediante el examen de la participación de grupos de la población llamados deciles porque resultan de la división de la población en segmentos de 10%, ordenados del menor al mayor, conforme al tamaño relativo de su participación en el ingreso.

Como puede apreciarse, en la parte inferior del cuadro, de 1963 a 1984, esto es, en el período previo a la apertura económica, la desigualdad disminuyó sistemáticamente: el 10 por ciento más rico de la población perdió 12.1 puntos porcentuales, de los cuales, tres puntos se redistribuyeron en el grupo más pobre del país, y 9.1 puntos porcentuales habrían sido apropiados por los estratos medios y medios altos de la población. Por el contrario, entre 1984 y el año 2000, se da un proceso inverso que afecta desfavorablemente a los estratos medios y medios altos, que pierden los mismos 9.1 puntos porcentuales que antes habían ganado, en tanto que los más pobres, habrían perdido 1.1 puntos porcentuales, que sumados a los de los grupos intermedios, dan un total de 10.2 puntos porcentuales que se transfieren, íntegramente a la participación del 10% de la población más rica del país (de 38.1 a 48.3, ver Cuadro 2.1.3.1). De este modo, como afirman Hernández Laos y Velásquez Roa (2003:82):

“...los ganadores a partir de la apertura habrían sido los hogares de mayores ingresos, a costa de la pérdida relativa de los más pobres y, en especial, de los estratos medios y medios altos de la población...”

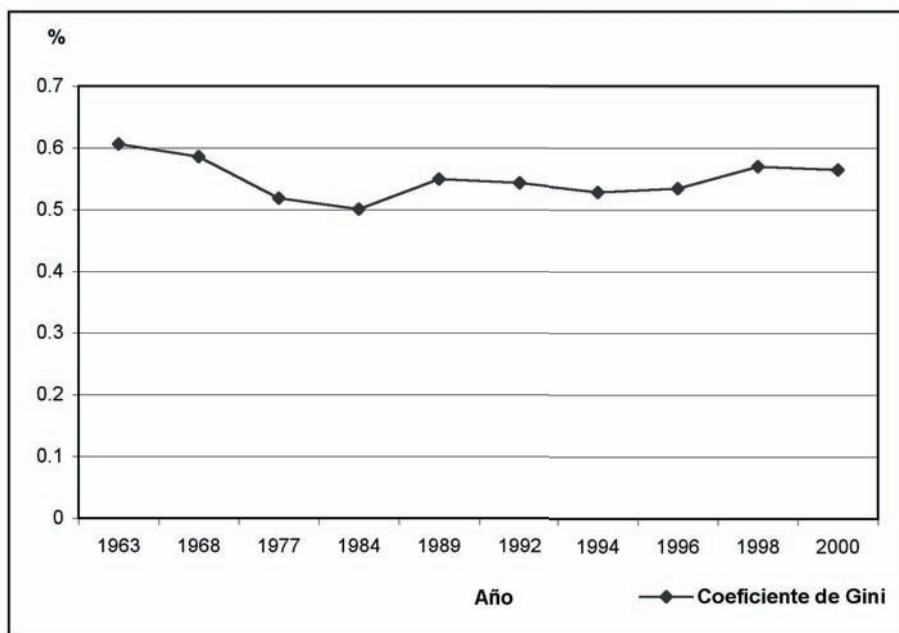
Nuevamente estos resultados muestran que la globalización y la apertura económica en México han propiciado un modelo económico excluyente y con claro beneficio para el capital, lo que, en primer término, explica una creciente concentración del ingreso en el país y, en consecuencia, el empobrecimiento generalizado de su población. Como acaba de ilustrarse, la concentración del ingreso en el decil más rico, muestra una sociedad mexicana crecientemente polarizada, donde la clase media tiende a desaparecer, lo cual, además de significar un alto costo económico<sup>20</sup> propicia inestabilidad y graves riesgos sociales.

Estas tendencias también parecen corroborarse en la evolución del coeficiente de Gini. Justamente en los años en que tienen lugar las principales acciones de apertura económica, entre 1984 y 1989, este índice había aumentado hasta un valor cercano a 0.55, es decir, en sólo cinco años se

<sup>20</sup> La productividad no puede fincarse en el empobrecimiento de la clase trabajadora. Por una parte, la mano de obra mal pagada no está motivada para ser productiva; por otra parte, los bajos salarios disminuyen la propensión de la inversión al restringir el mercado interno. Por estas razones, los países de alto desarrollo, poseen en común, una mano de obra cara pero altamente productiva (Porter, 1991).

habrían perdido los avances que en materia de disminución de la desigualdad se habían ganado en dos décadas previas. Lo anterior, puede apreciarse en la Gráfica 2.1.3.1

**Gráfica 2.1.3.1**  
**Evolución del Coeficiente de Gini, 1963-2000**



FUENTE: Hernández Laos y Velásquez Roa, 2003; *"Globalización, desigualdad y pobreza"*; UAM y PyP; México.

Hasta aquí, las tendencias que se observan en los índices que miden el grado de concentración del ingreso, sea con índices de participación factorial o distribución del ingreso en los hogares por deciles, o índices de Gini, todos ellos, muestran, con toda claridad que, a partir de la década de los noventa se registró un aumento en las desigualdades de la distribución del ingreso, conforme se avanzaba en la apertura económica y políticas colaterales de estabilización monetaria y fiscal.

### 2.1.4. Incidencia de la pobreza

Sólo falta establecer con toda precisión las repercusiones en la pobreza, en los distintos grados en que usualmente se miden o se definen las líneas de la pobreza<sup>21</sup> como se presenta en el siguiente cuadro:

**Cuadro 2.1.4.1**

**Población en condiciones de pobreza y de pobreza extrema**  
(Millones de personas)

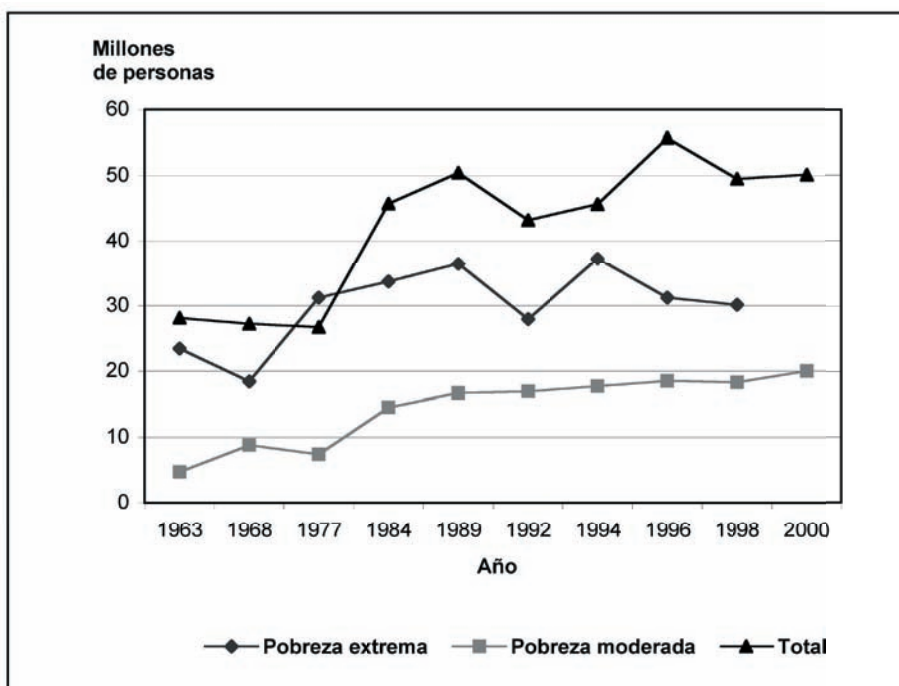
| Año                   | Pobreza extrema | Pobreza moderada | Total |
|-----------------------|-----------------|------------------|-------|
| 1963                  | 23.4            | 4.7              | 28.1  |
| 1968                  | 18.4            | 8.8              | 27.2  |
| 1977                  | 19.3            | 7.4              | 26.7  |
| 1984                  | 31.2            | 14.5             | 45.7  |
| 1989                  | 33.7            | 16.7             | 50.4  |
| 1992                  | 26.4            | 16.9             | 43.2  |
| 1994                  | 27.9            | 17.7             | 45.6  |
| 1996                  | 37.2            | 18.5             | 55.7  |
| 1998                  | 31.2            | 18.3             | 49.5  |
| 2000                  | 30.1            | 20.0             | 50.1  |
| Variación media anual |                 |                  |       |
| 1963 -1977            | -1.4            | 3.3              | -0.04 |
| 1977- 2000            | 2.0             | 4.4              | 2.8   |
| 1963- 2000            | -0.9            | 4.0              | 1.6   |

FUENTE: Hernández Laos y Velásquez Roa, 2003; *"Globalización, desigualdad y pobreza"*; UAM y PyP; México.

<sup>21</sup> Siguiendo el método utilizado en el estudio citado de Hernández Laos y Velásquez Roa (2003), este análisis de incidencia y de intensidad de la pobreza, se basa en el método de Líneas de Pobreza (LP). Este método es una traducción monetaria (ingreso *per cápita* de las familias) del método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). En estas estimaciones no se incorporan las transferencias en especie que provienen de programas públicos, como lo recomienda el método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP), conforme a los autores, además de que haría muy compleja la medición, es marginal el sesgo que eliminaría este componente de ingreso por transferencias públicas (alrededor de 7% del ingreso disponible en 1997).

Conforme a este cuadro de incidencia absoluta de la pobreza<sup>22</sup>, se estima que el número de personas pobres disminuyó en los dos primeras décadas del período de análisis, a una tasa de -0.04% anual entre 1963 y 1977, y desde entonces, se registra un incremento a un ritmo de 2.8% anual entre 1977 y 2000. Asimismo, el número de personas en pobreza extrema, disminuye en las primeras dos décadas a un ritmo de -1.4% para aumentar, en el segundo período, a una tasa de 2% anual.

**Gráfica 2.1.4.1**  
**Evolución de la pobreza, 1963-2000**



FUENTE: Elaboración propia con base en la información del Cuadro 2.1.4.1

<sup>22</sup> Número de personas que se consideran en condiciones de pobreza y de pobreza extrema, conforme a la Línea de Pobreza definida por la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) definida por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) que incluye satisfactores de alimentación, vivienda, salud, cultura y recreación, transporte y comunicación, calzado, vestido, entre otros, y su costo anual para una familia de



Con el apoyo de la Gráfica 2.1.4.1 se observa que el problema se concentra sobre todo en la pobreza extrema que, dadas sus mayores proporciones, determina las tendencias generales de la pobreza. Asimismo, el aumento en el número de pobres es sostenido, en cualquiera de las tres curvas, en la década de los ochenta (de 1977 a 1989 en la gráfica), y en los noventa, aun cuando se tiende al acrecentamiento, hay un comportamiento cíclico en la pobreza extrema que se proyecta con toda fidelidad en la curva de pobreza total, mientras que las personas en pobreza moderada, observan un crecimiento estable y de mayor proporción que el de la pobreza extrema.

Podría pensarse que este comportamiento obedece a que en este período justamente se inauguran los programas focalizados como el de Oportunidades (para esta década: Pronasol y Progresá) cuyo objetivo principal es el abatimiento de la pobreza extrema, por lo tanto, su crecimiento medio debía ser inferior al de la pobreza moderada. Sin embargo, no hay estimaciones directas sobre el impacto de estos programas en el abatimiento de la pobreza; no obstante, la espectacularidad de sus evaluaciones, por el prestigio de las instituciones que las realizan, paradójicamente, no hay una que fundamente tales efectos, todas ellas se diluyen en efectos sectoriales, en educación, salud o alimentación; y a través de ellos, se infieren, desde nuestro punto de vista, no de manera consistente, efectos positivos en la disminución de la pobreza. Por otra parte, de acuerdo con estimaciones realizadas con base en las encuestas de Ingreso Gasto de los Hogares, se ha medido el efecto de otros programas públicos, cuyas transferencias son en especie y no en efectivo, como en el programa Oportunidades, y se encontró que tenían un impacto marginal en el ingreso *per cápita* de las familias<sup>23</sup>.

Por las razones anteriores, nuestra hipótesis, no concuerda con estas explicaciones y se acerca más a los resultados de la investigación de los autores citados, Hernández Laos y Velásquez Roa (2003) cuando afirman que:

“... la evolución de los niveles de pobreza depende de manera, gruesa, de dos cuestiones: a) la forma de cómo se distribuye el ingreso de

4.9 miembros. Para la definición de las líneas pobreza extrema y pobreza moderada, se toma como referencia una Canasta Submínima (CSM), también definida por COPLAMAR, en la que se incorporan sólo los rubros de alimentación y vivienda y algunos gastos menores en salud y material educativo básico. De este modo, la pobreza extrema se refiere a la población cuyo ingreso *per cápita* familiar no supera el costo de la CSM y moderada los que no sobrepasan el costo de la CNSE (Hernández Laos y Velásquez Roa, 2003:169-175).

<sup>23</sup> Alrededor de 7% en 1996 (Hernández Laos y Velásquez Roa, 2003).

la sociedad y b) la dinámica que adopta el proceso de crecimiento económico en la misma...” (Hernández Laos y Velásquez Roa; 2003:143).

Entonces, regresando a la Gráfica 2.1.4.1, en realidad lo que muestra es un crecimiento de la pobreza como consecuencia de los problemas de crecimiento económico que se padeció en toda América Latina, en los ochenta, motivo por el cual la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) la denominó como la “década perdida”. De igual manera, el comportamiento cíclico en las tendencias de la pobreza extrema, que se observa a partir de 1989, parecen convergentes con los ciclos de la economía nacional: la pobreza extrema disminuye con la recuperación del crecimiento económico que se observó en el período 1989 a 1994, para repuntar nuevamente después de la crisis de 1994-95 y atenuarse en los últimos años del sexenio de Zedillo, con la reactivación económica de este período.

En cambio, las tendencias del crecimiento de la pobreza moderada parecieran ser consecuencia de las modalidades y dinámica del crecimiento económico, más que de la crisis, ya que no se experimenta este comportamiento cíclico, sino que muestra una tendencia inequívoca a su ampliación, independientemente de los ciclos de reactivación o de depresión económica antes mencionados. Hay una especie de proletarización de las clases medias, como se aprecia en el análisis de la distribución del ingreso de los hogares, donde se muestra un proceso de concentración del ingreso en el que los estratos medios y medios altos (decil 2 al 9) son los que en mayor medida transfieren ingreso<sup>24</sup> a los hogares más ricos del país (decil 10, ver Cuadro 2.1.3.1). Esta mayor concentración y desigualdad en la distribución del ingreso, como se demuestra empíricamente en el estudio “de marras”, provienen de la mayor disparidad inter e intrasectoriales en los salarios así como en la distribución de rentas por propiedades y activos; lo primero, resultado a su vez de las diferencias en productividad y el uso intensivo de trabajo calificado, por parte de un sector capitalista moderno de exportación, que se ha incrustado en el país en el marco de la globalización económica (Hernández Laos y Velásquez Roa, 2003).

Hoy día, no puede pensarse en una estrategia de desarrollo proteccionista que aísle totalmente al país de los flujos internacionales financieros, comerciales y tecnológicos. Estas estrategias que tuvieron un relativo éxito en el pasado, hoy no tienen viabilidad. Entonces, cuando se verifica que en la pasada etapa de economía cerrada de este país, las tendencias eran al mejoramiento

<sup>24</sup> Poco más del 9% del ingreso familiar disponible, ver Cuadro 2.1.3.1.

de la distribución del ingreso y, concomitantemente, la disminución de la pobreza, no significa que esté planteándose retornar a una estrategia de esta naturaleza. Tampoco, por supuesto, se afirma, que no sea posible modificar estas tendencias, para algunos, inminentes.

Lo que sí se está planteando, es que la inserción de México en este proceso de la globalización, no ha tenido resultados positivos ni los efectos esperados, de lo cual, aun cuando sean los principales beneficiarios, no es posible hacer responsables al capital foráneo y a las grandes empresas transnacionales. Por el contrario, el capital, nacional o externo, puede ser un factor positivo para el crecimiento económico y la generación de empleos, siempre que exista un marco institucional y de regulación económica, adecuado para estos propósitos. En otros términos, el Estado mexicano, que no es solamente el Poder Ejecutivo o Gobierno, sería en todo caso, el principal responsable, por su incapacidad, para construir un andamiaje institucional y de regulación de esta naturaleza.

Conforme a lo expuesto, la tarea pendiente por realizar no se reduce solamente a un cambio menor en la orientación de las políticas públicas, por el contrario se requiere de reformas de gran calado en la Administración Pública y del Estado, de nuevos enfoques innovadores y no las respuestas reduccionistas clásicas tanto de corrientes aferradas al pasado intervencionista estatal como del neoliberalismo, hoy en boga. La pobreza no es un problema nuevo, pero no puede ser tratada con métodos de la antigüedad como un problema de filantropía y con base en obras de caridad como se pregona desde una perspectiva neoliberal, que funda su antiestatismo en una concepción no ilustrada de la sociedad, sino más bien prejuiciada, y en no pocas ocasiones, con intereses determinados.

Se requiere de una respuesta de Estado, pero no en el sentido de los actuales programas sociales focalizados, como el de Oportunidades, que amparados en una supuesta visión social y antropológica se autodenominan como programas integrales de combate a la pobreza, no obstante, que dichos programas no sólo no contemplan la dimensión económica, sino que en su diseño se considera inadecuada la conjunción de esta variable, de tal manera que pareciera prevalecer un prejuicio que contempla a los programas sociales como acciones para la atención de los pobres mientras que los programas económicos, si bien no se piensa que sean para los ricos, evidentemente que son para los no pobres<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Al menos este es el sentido que se dio a este deslinde en el sexenio Salinista.

De este modo, los efectos de estos programas no son muy diferentes de los de las acciones filantrópicas de las fundaciones privadas: ambos son de orden asistencial y no están encaminadas a resolver, sino a “aliviar”, se dice, de manera focalizada, ciertos síntomas de la pobreza. Ni siquiera podrían diferenciarse las acciones de las fundaciones por el hecho de que éstas sean aisladas, escasamente integradas y bajo concepciones particulares y, a veces, dominadas por intereses determinados, puesto que la acción pública, aun cuando en el discurso se le atribuye una cierta unidad en la orientación de sus acciones, en la práctica también sufre estas mismas deficiencias: son parciales, y con frecuencia dominan intereses específicos de grupos políticos o partidistas, por lo que más que una orientación unificada por el interés público, lo que prevalece es una gran fragmentación de sus acciones. En sentido inverso, también se argumenta que las fundaciones u organizaciones privadas son más eficientes, honestas y de menor costo que la burocracia pública, sin embargo, también puede demostrarse que es más discursivo (ideológico) que real, ya que el dispendio y las prácticas de corrupción, son cada vez más frecuentes, sobre todo, por la inexistencia de controles y mecanismos institucionales de regulación para estos organismos privados o civiles.

En estas circunstancias, nuestras hipótesis de trabajo, relativas a la fragmentación de la acción pública por la ausencia de una práctica de evaluación que, vinculada a la gestión, se tome como fundamento de decisiones y rediseño permanente de los programas públicos (en consonancia con una realidad cambiante), cobra toda su relevancia. En efecto, los aspectos políticos jamás se erradicarán de las políticas (o programas) públicas, puesto que éstas son, a la vez, resultado y marco del desenvolvimiento político (en singular), esto es, como práctica de poder y de promoción de intereses de grupos sociales<sup>26</sup> no solamente no deben excluirse, sino que deben tomarse como aspectos torales en la función del Gobierno de mantener la estabilidad y la armonía social.

Entonces al incorporar la evaluación como enfoque y método de la gestión pública el propósito no es eliminar el contenido político, sino buscar su encauzamiento por vías, elementalmente estratégicas o racionales y al mismo

<sup>26</sup> Las políticas son el espacio, “la arena política”, en la que los agentes sociales promueven sus intereses. Hay “arenas políticas” en la agricultura y el desarrollo rural, en las actividades industriales, en el desarrollo social, en el comercio, en el sector financiero, cada una de ellas, con sus propias características y dinámicas particulares (Meny y Thoenig, 1992).

tiempo democráticas<sup>27</sup>. Para este propósito, es importante el conocimiento objetivo y veraz, pero también flexible, tal que permita el acuerdo entre los actores sociales. Sobre estas bases requiere fincarse sistemas de información estratégica de los problemas sociales, transparentes, con acceso a todos los actores (funcionarios, beneficiarios, ciudadanos) y evitar el uso patrimonialista de las burocracias tradicionales. La información tiene que ser fluida, sin necesidad de instrumentos como la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Sólo en estas circunstancias, puede afirmarse categóricamente que las políticas públicas podrán ser eficaces en la misión que se les encomienda, en la solución de problemas y consecuentemente podrá ser factible una auténtica rendición de cuentas del Ejecutivo a la sociedad, que conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), debe rendirse ante sus representantes populares, al Congreso, no a organismos autónomos o “juntas de notables”. Teniendo en cuenta estos elementos, a continuación se delimita, en grandes trazos, la política social y de combate a la pobreza.

## 2.2. POLÍTICA SOCIAL Y COMBATE A LA POBREZA

Lo primero, es plantear si la política social tiene un campo específico de actuación, y vinculado a esta definición, si es complementaria a la política económica, o por el contrario, la política social es comprehensiva de ésta; y por último, si ambos campos de las políticas, no tienen nada que ver entre sí, por lo tanto, la necesidad de una coordinación entre ellas, no sólo es innecesaria, sino, inclusive, hasta inconveniente. Lo anterior, es necesario desarrollarlo teniendo en cuenta que las actuales políticas y programas sociales se ostentan como las acciones más exitosas y mejor orientadas en su efectividad y eficiencia sociales, lo cual como tratará de demostrarse en este subcapítulo, se sostiene a partir de una artificiosa separación entre lo social y lo económico.

Utilizando sus propios términos, el conjunto de programas que actualmente integran la política social del Gobierno mexicano son programas focalizados diseñados a partir de diagnósticos elaborados bajo un alto rigor técnico, y verificados en sus impactos, con técnicas y metodologías adecuadas

<sup>27</sup> De acuerdo con David Arellano, se trata de redefinir el pensamiento de la planeación estratégica de manera que sus conceptos sean útiles, primero para obtener consensos (voluntades sociales), y luego para la conducción y seguimiento de la acción colectiva, esto es de la política pública (Arellano, 2004).

de evaluación, por lo que, no hay duda de su eficiencia y efectividad. Es decir, puesto que dichos programas, cubren todos los requisitos técnicos de la evaluación *ex ante* (diseño) y de la evaluación *ex post* (resultados e impacto), entonces, hay un juicio positivo inapelable sobre su pertinencia y resultados<sup>28</sup>.

Buena parte de estas afirmaciones, aparentemente ofrecen una relativa consistencia conceptual, sin embargo, se parte de una premisa que, hemos dicho, no es sostenible: la separación entre lo social y lo económico. Como se señaló de forma contundente en el capítulo anterior, entre la política económica y la política social existe una articulación estructural que las hace interdependientes, tal que los orígenes y causales estructurales de la pobreza (problema fundamental al que se enfrenta la política social) tienen que buscarse en el entorno económico y en consecuencia, las medidas de solución o disminución del problema deben tener como requisito una estrecha coordinación entre la política social y la política económica. De otro modo, la política social se ve seriamente limitada en su efectividad o alcances, esto es, no resuelve, sólo atenúa el problema en el corto plazo, con paliativos a situaciones de pobreza y marginación social cada vez más insostenibles e intolerables, a la vez que los recursos fiscales que se canalizan a los programas sociales crecen indefinidamente al tiempo que los resultados son más precarios.

<sup>28</sup> En su más clara expresión tecnocrática parecen decir que no hay nada que discutir frente a un dictamen de la ciencia y de la técnica. Son sorprendentes estas aseveraciones que se hacen con el mayor simplismo y el menor conocimiento sobre la evolución de la planeación y de la gestión estratégica, como si esta corriente de pensamiento, se hubiera estacionado alrededor de la década de los sesentas y setentas (primera fase de su desarrollo), cuando se creía que el problema de una política, programa o proyecto se reducía a una adecuada proyección o diseño, ya que todos sus elementos eran totalmente previsibles, de modo que posteriormente, sólo habría que verificar, sin más, que lo previsto se hubiera cumplido rigurosamente. Los problemas de viabilidad del proyecto, de instrumentación y de gestión, se remitían tautológicamente a un problema de diseño, a que no se hicieron “todas” las previsiones, o éstas, no fueron las “adecuadas”, en este sentido, la gestión no se contemplaba como un problema complejo y con relativa autonomía, con respecto a la fase de diseño; en suma, la gestión, simplemente, no se consideraba. A raíz de los fracasos en estas corrientes convencionales de pensamiento, se dieron cuenta, primero, que era prácticamente imposible prever todos y cada uno de los elementos de un programa, proyecto o política; segundo, aunque esta labor llegara a ser factible, realmente no tenía sentido hacerlo, puesto que en la experiencia, los pronósticos por más bien elaborados que estuvieran, rara vez coincidían con la realidad (Matus, 1984; Mintzberg *et al.*, 2003; Arellano, 2004).

En los modernos programas sociales, si bien no hay un rechazo explícito a esta interdependencia, el diagnóstico y el diseño de las políticas y programas sociales, parecen sustraerse de todo planteamiento económico: las políticas y programas sociales se han diseñado conforme a un diagnóstico en el que el problema fundamental es la pobreza, en particular, la pobreza extrema; los factores o causas fundamentales de este problema, más que remitirse a causas estructurales de orden económico, se ubican bajo un pretendido enfoque humanista, en causas de orden sociológico y cultural: la familia, se contempla en estas modernas concepciones como el “factor causal intergeneracional de la pobreza” (Cohen y Franco, 2006). Por último, la política y programas sociales que se han diseñado son focalizados y de corte compensatorio en cuanto que se corresponden con una concepción en la que lo importante es ubicar con precisión el “mal” (la pobreza extrema) alrededor del cual deben focalizarse las acciones y programas públicos, garantizando así su eficacia y efectividad; pero además también son equitativos, dado que se trata de acciones y programas que se han formulado bajo los principios compensatorios de John Rawls en la medida en que se encaminan a apoyar a la población más débil, a la que tiene mayores necesidades (Rawls, 1996).

La aplicación del principio de compensación exige cumplir con determinadas condiciones, entre las que destaca el manejo de una concepción sintética de lo social, tal que, al mismo tiempo que el campo social se amplía, se requiere entenderla como una totalidad y con niveles claros de jerarquización, de manera que el establecimiento de prioridades sea factible. En esta perspectiva, caben dos apreciaciones, la primera, se refiere a que en esta categoría de programas sociales compensatorios hay una peculiar forma de entender esta totalidad, donde se jerarquiza, por decirlo de algún modo, lo social y antropológico, en detrimento de lo económico. La segunda apreciación, se refiere a que el establecimiento de las grandes prioridades (nutrición, educación, salud y vivienda), en primer término, es solamente discursivo, en tanto no se realicen las reformas institucionales que permitan superar la dispersión y excesiva fragmentación de la política social en múltiples acciones<sup>29</sup>, lo cual la torna inefectiva porque no llegan a producir un impacto de alta trascendencia en las causas del problema (Cohen y Franco, 1992).

<sup>29</sup> En lo que se refiere al desarrollo rural, incluidos los programas sociales con incidencia en este medio, conforme al PEC de 2006, se contaba con alrededor de 133 programas. Incluyendo a los programas desarrollo social para el medio urbano, el espectro era todavía más amplio.

### 2.2.1. Fundamentos de la política económica

Los distintos ángulos que presenta la segunda apreciación, relativa a la dispersión y fragmentación de la política social en múltiples acciones, se desarrollarán con amplitud en la sección 2.3 (relativa a la Estructura jurídica institucional de la evaluación de los programas sociales). Con respecto a la primera apreciación, la exclusión de lo económico como uno de los principales determinantes sociales, nos lleva, si no es que a la distorsión del problema, sí a sustituir la concepción sintética de lo social por una visión parcial y superficial, en la que se ocultan las causas y determinaciones estructurales, en un afán desmedido sobre aspectos específicos de los fenómenos, como sucede en los análisis de corte microsociales, que bajo este enfoque se desarrollan con frecuencia. No es problema, en sí, la inclinación de este enfoque por los aspectos particulares de los fenómenos sociales, puesto que el conocimiento debe ser específico y concreto por definición, pero esta cualidad sólo se logra cuando existen, paradójicamente, marcos de referencia generales que den significado preciso a los planteamientos particulares, cuestión que como se muestra en el Capítulo 3 (Metaevaluación de los Programas) es justamente de lo que adolecen los programas sociales y sus correspondientes informes de evaluación.

Por otra parte, este reconocimiento de los vínculos entre lo económico y lo social, y consecuentemente, la necesidad de coordinar la política social con la política económica, no implica, a su vez, que se desconozca la especificidad de la política social, y en este sentido, una autonomía relativa en su dinámica de comportamiento y de sus determinantes específicos, el problema, más bien, es determinar cuáles son los límites o fronteras de uno y otro campo, cuestión a la que se dedican las dos subsecciones restantes de este capítulo (2.2.2. y 2.2.3.). Desde el punto de vista clásico, los problemas fundamentales de la economía son la formación del excedente (producción) y su distribución<sup>30</sup> (distribución del ingreso), por consiguiente, la política económica puede ser entendida como el campo de actuación de todo aquello que se relacione, influya, condicione o determine el comportamiento de estos problemas de la

<sup>30</sup> Los problemas de la economía clásica son: formación del excedente, distribución del excedente y la formación de los precios. Estos últimos, aunque representan un problema fundamental, no es, en estricto sentido, un problema ontológico de la economía. Los precios, no obstante, sus estrechos vínculos con ellos, no son ni con mucho, los fines últimos de la economía (producción y distribución del ingreso) por más que así los presente el pensamiento económico convencional.



economía. De acuerdo con este planteamiento, el empleo y la distribución del ingreso, con frecuencia reclamados como ejes de la política social, en realidad son variables fundamentales en la política económica.

Toda programación económica debiera comenzar por decidir cómo se va a repartir la riqueza, cuáles son los grados de desigualdad que, desde la perspectiva de Rawls (1995), son aceptables, siempre que se acompañen de una mejora en el bienestar de todos los miembros de una sociedad<sup>31</sup>. El empleo, a su vez, está determinado por las inversiones o tasa de ocupación de bienes de capital y no por la tasa media de intensidad en el uso del capital o de los salarios en la producción, puesto que maniobrar con usos poco intensivos del capital disminuiría la productividad y capacidad de generación de la riqueza, por lo que, a la postre, reduciría el empleo (Lange, 1970); de igual modo, disminuir salarios para aumentar temporalmente el empleo, reduciría, por otra parte, las dimensiones del mercado interno y del potencial que ofrece para impulsar el crecimiento económico y la generación de empleos (Cohen y Franco, 1992).

Estas decisiones sobre la distribución del ingreso y el empleo se encuadran en una racionalidad eminentemente económica. Si se trata de obtener el resultado óptimo o la mayor eficiencia, entonces, la distribución del ingreso y el empleo, aun cuando indudablemente sus parámetros o metas se determinan en la esfera política, estas decisiones tienen una repercusión y son de naturaleza económica, en tanto que su propósito sea adecuar la oferta a la estructura de la demanda que la distribución del ingreso determina, requisito para la estabilidad y mejor desempeño del sistema económico. Es claro que estas decisiones es deseable que tengan un sentido social pero no implica por este hecho que estén gobernadas por la política social.

### 2.2.2. Principios de la política social: equidad y eficiencia

La política social tiene un contenido propio relativamente independiente de la política económica, y en este sentido, de la producción, el empleo y la distribución del ingreso. Su contenido tiene que ver con la *redistribución* del ingreso así como con la operación de los sectores sociales: educación, salud,

<sup>31</sup> No es aceptable un mayor grado de desigualdad, si uno solo de los miembros disminuye su grado de bienestar, aunque el promedio, o todos los demás, lo incrementen (Rawls, 1996). El principio, de acuerdo con este autor, es aceptar mayor desigualdad a cambio de mayor bienestar para todos.

alimentación y vivienda, entre los más importantes. La *redistribución*, no la distribución ni la generación de empleos, constituye el objeto de la política social, asimismo, se entiende que estas políticas están conducidas tanto por principios de equidad, como de eficiencia, procurando su combinación equilibrada, más que la exclusión de uno o de otro principio. Conforme a los énfasis en esta combinación de principios, es como se definen las modalidades de la política social, en un extremo, las políticas para elevar el consumo o *asistencialistas*, y en el otro, las políticas de *inversión en recursos humanos o sustentables*. En el intermedio de estos extremos, pueden ser ubicadas las políticas *promocionales*, aquellas que tienen objetivos sociales y “de otra naturaleza”, como es el caso de los programas de desarrollo de microempresas (Cohen y Franco, 1992), las que han proliferado en la medida en que se ha ampliado el sector informal de la economía hasta constituirse en un verdadero sector de la política social.

El balance entre los criterios de equidad, que definen la naturaleza propiamente dicha de las políticas sociales, con los criterios de eficiencia, que se acercan más a la lógica de la política económica, es un requisito importante en la medida en que se reconoce que ambas dimensiones se encuentran articuladas, de modo que los alcances de uno y otro, o mejor dicho, de los grados de subordinación de uno a otro, tendrán efectos determinantes en el bienestar social. Si el desequilibrio es a favor de la equidad de “a cada quien según su necesidad”, donde todos reciben una proporción idéntica del pastel, entonces no habrá estímulos en el sistema económico, por lo que el pastel Producto Interno Bruto (PIB) se reducirá paulatinamente y, en consecuencia, disminuirá el bienestar de todos. Por el contrario, si el desequilibrio se inclina a la eficiencia, entonces habrá crecimiento económico, pero la desigualdad social crecerá *ad infinitum*, por lo que el bienestar también disminuye socialmente.

Lo anterior, no es más que un cuadro esquemático que nos permite ubicar en forma sistemática las características de la política social, que en casos concretos como el de México, no está, por supuesto, en ninguno de los extremos<sup>32</sup>. Asimismo, el esquema no es exclusivamente para el análisis de política social, sino, en general, de la intervención estatal, hoy en discusión.

<sup>32</sup> Cada país, por mínima que sea, presenta en la realidad una combinación de los principios de equidad y de eficiencia; el Estado solidario conforme al primer principio o el Estado mínimo conforme al segundo, son esquemas ideales, para mostrar en la práctica, el predominio relativo de uno o de otro principio, pero no el predominio absoluto, o la anulación, de alguno de ellos.

Cabe señalar, que tanto la política económica como la política social, son un testimonio de que el mercado, la “mano invisible” de Smith, es falible, por lo tanto, la necesidad de la intervención estatal; pero, debe advertirse, que la intervención estatal también tiene sus fallas y sus costos, por lo que tampoco es garantía de resultados óptimos. Entonces, se tiene que partir de modelos que no son perfectos (Albi, 2000) y de que su aplicación a la realidad está moldeada por factores políticos, sociales y culturales.

Estos dos extremos parecen estar representados en dos autores contemporáneos que no obstante coincidir en el marco amplio del liberalismo, mantienen dos posturas diferentes en torno a la definición de la política social y de la intervención estatal, de acuerdo con los principios de equidad y eficiencia. Nosick (1974) quien mantiene una postura filosófica conducente al Estado mínimo:

“El Estado es legítimo sólo cuando se limita la protección de los individuos frente a la fuerza, el robo y el fraude, y hace cumplir los contratos. Cualquier otra función del Estado violará inevitablemente los derechos de los individuos, que incluyen el derecho a la propiedad como un derecho natural —es decir anterior a la propia existencia del Estado—, análogo a los derechos de la vida y la libertad...” (Albi, 2000).

Bajo este planteamiento del Estado mínimo, la política social no es una función legítima del Estado, su objeto, la redistribución del ingreso, en algún modo atenta contra la propiedad, derecho natural del hombre y no se identifica como respuesta del Gobierno en materia social, a las acciones contra la violencia del robo y el fraude, las cuales se encuadran en las políticas de orden y seguridad. Ninguna actividad redistribuidora del Estado es legítima, salvo la dirigida a redistribuir la propiedad adquirida ilegítimamente<sup>33</sup>.

No exactamente en contraposición, pero sí con una posición diferente, John Rawls (1995) plantea un Estado solidario, a partir del concepto de justicia basado en la imparcialidad o lo que es más conocido de este autor, bajo el “velo de la ignorancia”<sup>34</sup>, mediante el cual define los alcances de la

<sup>33</sup> Por ejemplo la redistribución que se hace con las mercancías que se decomisan por contrabando.

<sup>34</sup> Se trata de una concepción donde los individuos deciden, un “contrato social” sobre la justicia distributiva sin tener en cuenta situaciones personales ni intereses particulares

actuación pública. Para este autor, no hay discusión sobre algunos consensos sociales como la libertad y la igualdad del hombre con los límites, aceptados por todos: del respeto a la libertad de los demás y de igualdad sólo ante la ley<sup>35</sup>; pero en lo que respecta a la justicia redistributiva, como materia de un tercer consenso social, no existe acuerdo. De este modo, ante distribuciones iniciales de recursos de un individuo, por herencia y derechos, y distribuciones posteriores, a causa de la capacidad o de la suerte, a diferencia de Nosick, que considera que no es legítima una acción redistributiva por el Estado, Rawls sostiene que una política redistributiva es necesaria y justa, mientras ésta no empeore la posición de los individuos más desfavorecidos de la sociedad, sino por el contrario, la mejore.

Rawls admite la desigualdad sólo si mejora la posición de los peor situados en la sociedad. Así, para redistribuir hay que producir y crecer para generar la riqueza a repartir, entonces, previamente, son necesarios estímulos económicos que conducen a la desigualdad. Es importante señalar, por la repercusión que tiene en la orientación de las políticas sociales actuales, que esta mayor desigualdad es admitida por Rawls, siempre que su origen sea el esfuerzo realizado en igualdad de oportunidades<sup>36</sup>. Entonces, puede resumirse en dos principios, la justicia redistributiva propuesta por Rawls: en primer lugar, que las desigualdades económicas y sociales deben estar vinculadas a cargos y posiciones abiertas a todos en condiciones de igualdad de oportunidades; y

dentro de la sociedad. Hay en este autor una idea contractualista y un desarrollo en un marco influido por Kant (Albi, 2000).

<sup>35</sup> No es del todo cierto que no existan algunos problemas sobre todo de interpretación de cómo llevar a la práctica este precepto de “igualdad ante la Ley” o equidad horizontal, principio, que en última instancia, trata de restringir las posibilidades de actuación pública que sean discriminatorias.

<sup>36</sup> Paradójicamente, estos principios de Rawls, en el mundo real, y particularmente en el “capitalismo de compadres” de México, se aplican de manera inversa: las políticas más que buscar la igualdad de oportunidades para generar riqueza, se formulan bajo principios de exclusión y discriminación del capital nacional frente al foráneo; de la pequeña y mediana frente a la gran empresa; del trabajo frente al capital. De este modo, en lo referente al postulado de que los resultados de una nueva distribución más desigual sólo pueden aceptarse cuando hay mayores beneficios en favor de los miembros menos aventajados de una sociedad, se sustituye por el principio de una distribución que sólo beneficia a los sectores más fuertes de la sociedad, generando una polarización de alto riesgo social.

en segundo lugar, las desigualdades deben generar beneficios mayores a los miembros menos aventajados en la sociedad.

En estas dos posiciones pudieran resumirse las principales posturas contemporáneas sobre los alcances de la intervención estatal en materia de justicia redistributiva y por lo tanto de la política social. El planteamiento de Nosick, una especie de “liberalismo radical” en donde “el riesgo de vivir” se asume totalmente por el individuo, es escasamente aceptado. En el caso de Rawls, con una tesis contraria, bajo el “velo de la ignorancia”, plantea al individuo con una total aversión al riesgo respecto a la distribución de lo que este autor denomina “bienes primarios”, por lo se supone que las decisiones se toman considerando que su situación pudiera ser la peor posible (Sen, 1973 y 2003; Albi, 2000). No obstante su mayor influencia, estas ideas, tampoco tienen una amplia aceptación.

En la práctica es poco probable pensar que un individuo conocedor de sus posibilidades y de su situación, es decir, eliminando el supuesto del “velo de la ignorancia”, decida aceptar estos criterios de justicia distributiva propuestos por Rawls, sólo por imperativos morales, puesto que, por otro lado, dichos criterios no ofrecen posibilidad alguna para comparar las magnitudes de costos y beneficios de una política redistributiva (Albi, 2000). El problema, como lo señala Amartya Sen, es un mundo económico, tan desligado de la ética, que nos avasalla; esta separación ha significado el “empobrecimiento” de la economía, en tal grado, que en la actualidad dicho conocimiento se concibe como ajeno al bienestar, con el “buen vivir” como se definía a la ética en el pensamiento Aristotélico (Sen, 1973).

Entonces, podemos concluir que las concepciones de justicia distributiva de aceptación casi generalizada, son, por una parte, la igualdad ante la ley o equidad horizontal; por otra parte, el principio de igualdad de oportunidades que apunta hacia un principio igualitario “débil” que se proyecta a una utilización individual mínima de determinados bienes y servicios, que de esta forma se convierten en bienes sociales o de consumo preferente para todos los individuos.

Se trata de un principio de igualdad de oportunidades que se dirige más a la mejora posible de ciertas oportunidades de los menos favorecidos que a empeorar o disminuir la situación de quienes cuentan con más posibilidades. Con este principio se respaldan las intervenciones públicas encaminadas a garantizar un igual acceso a la educación o la sanidad que se consideran prioritarios. Así, de la misma forma que se desea distribuir igualitariamente

el derecho a la libertad o al voto, se considera que los consumos mínimos de alimentación, educación, sanidad o vivienda, deben ser accesibles para todos. Es un principio de justicia distributiva débil o *ex ante*, en tanto que se queda en la prescripción de mínimos normativos para el acceso generalizado, por lo tanto, no supone, por lo menos no verifica, tendencias a la igualación, *ex post*, de renta, riqueza o bienestar<sup>37</sup>.

En suma, el objeto de la política social, no puede ser concebido de otra manera, más que para redistribuir el ingreso; sin embargo, desde un punto de vista, contractualista, voluntario, quizá para algunos, democrático, éste es un propósito muy acotado a “mínimos normativos” por lo que el alcance redistributivo, en la práctica, puede disminuir hasta ser casi imperceptible e inclusive contradictorio. Estos son los límites que de manera general definen los alcances de la política social, en el marco neoliberal que caracterizan las sociedades actuales.

Existen, sin embargo, las particularidades de los casos reales que pueden constatare en las constituciones políticas de los diversos países. En Europa por ejemplo, se aceptan ciertos criterios de solidaridad social que rebasan con mucho los “mínimos normativos” aquí expuestos. El apuntalamiento de estos estados de bienestar o solidarios, evidentemente nos desplaza de un Estado como cooperación voluntaria, donde todo se define por consensos totales o unanimidades, a un Estado como organizador del poder, donde la política social puede tener una mayor amplitud, en la medida en que rompe con la grave restricción del consenso total para incorporar otras materias sociales,

<sup>37</sup> Ésta es, para algunos autores, la aportación de Amartya Sen frente a la propuesta, sin más, de bienes primarios de Rawls: Sen considera, con base en su crítica a la teoría clásica del bienestar, de su concepción subjetiva y homogénea del bienestar, que la sola libre accesibilidad a los bienes primarios no garantiza, por sí misma, una mejoría en el bienestar social, la cual califica como una concepción fetiche, si no está acompañada de una necesaria verificación de la mejora auténtica en la estructura distributiva del ingreso y beneficios sociales. Hay en este planteamiento una visión filosófica más amplia y flexible del bienestar: el bienestar es relativo, por lo tanto, no puede aprisionarse en fórmulas homogeneizadoras, depende del lugar y circunstancias; asimismo, tampoco puede encasillarse al cumplimiento de principios morales rigurosos (Nosick) o económicos (bienes primarios de Rawls) sino que es necesaria una concepción consecuencialista que verifique los efectos reales del cumplimiento de estas normas en la desigualdad y bienestar social (Sen, 1973 y 2003; Hernández, 2006). Como se observa, éstas son definiciones fundamentales en la valoración de las políticas públicas (sociales).

que pueden ser igualmente importantes, pero que no poseen la aceptación de todos. Nuestro punto de vista, es que éste es un requisito si se quiere avanzar en el combate a la pobreza: la sociedad debe convenir sin unanimidades, pero con discusiones racionales y democráticas sobre los asuntos que se deban ejercer por el poder político, la política social, por ejemplo, en materia de educación, salud y vivienda. Asimismo, las conexiones entre la política social y la económica son evidentes, los marcos de regulación impositiva, decisión económica, repercuten en los alcances del gasto social, y por otra parte, el gasto en infraestructura social para el bienestar es también inversión en capital humano, sin el cual no es posible aspirar a un crecimiento sostenible. Entonces, el cobro de impuestos es un acto de autoridad pública, porque difícilmente se podrá obtener el consenso entre quienes los pagan, pero indudablemente son decisiones políticas, tanto en lo que se refiere a sus montos como en su naturaleza progresiva o regresiva.

### **2.3. ESTRUCTURA JURÍDICA INSTITUCIONAL DE LA EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES.**

Como se señaló antes, el principio compensatorio al que responden los programas sociales requiere de una visión totalizadora de la problemática que enfrentan, de manera que la jerarquización y la priorización de acciones y resultados sea factible. En la sección anterior se concluyó con respecto a este requisito, que el enfoque de los programas sociales adolece de esta visión integral, principalmente por el deslinde que se hace en ellos, de la problemática social con respecto a la dimensión económica, y por lo tanto, la falta de reconocimiento de las causas que propician la pobreza, a la que, se supone, tales programas sociales combaten.

Este subcapítulo de análisis de la estructura jurídico institucional, se dirige a mostrar una segunda inconsistencia de los programas sociales, la relativa a la separación entre la formulación y diseño con su ejecución. Buena parte de los problemas y fracasos de la acción pública se debe a este aislamiento que provoca una concepción fragmentada de los problemas, y más grave aún, de la acción de los programas, por lo que su orientación a prioridades y su efectividad se ve francamente disminuida o nulificada. En este sentido el interrogante a responder en este capítulo es si la estructura jurídico-institucional vigente es consistente con esta visión integral de la acción pública, o por el contrario, contribuye a su parcelación.

Otra de las dimensiones jurídicas institucionales a discernir es quién debe efectuar la evaluación, el Ejecutivo o el Legislativo. Hay varias respuestas a esta interrogante dependiendo de la funcionalidad que se le atribuya. Si el propósito es que la evaluación se convierta en un método de gestión, el Ejecutivo debiera realizar esta práctica cotidianamente<sup>38</sup>; si se trata de una función de fiscalización, entonces deberá ser la Cámara de Diputados a la que constitucionalmente se le reconoce esta facultad, que en su significado moderno, no se reduce a la verificación contable presupuestal tradicional, sino a la evaluación del desempeño y cumplimiento programático del Ejecutivo. Dicha función, debe reconocerse como una evaluación externa, es decir, no se trata de una auto-evaluación (del Ejecutivo), sino de la evaluación (fiscalización) de un poder a otro, condición necesaria del equilibrio republicano de los poderes públicos.

El análisis parte de los antecedentes generales de la evaluación hasta antes del año 2000, considerando que es a partir de 2001, cuando la H. Cámara de Diputados establece la obligación en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), de que todos los programas públicos que requieran de RO, por otorgar subsidios directos, tendrán que ser evaluados por agencias externas e instaura los procesos operativos para la contratación de empresas evaluadoras y la elaboración de los términos de referencia (TR), procurando resaltar las particularidades que se presentan en cada programa. El objetivo es destacar las debilidades y fortalezas de este proceso, tanto las que derivan del diseño jurídico institucional como las que resultan de la ausencia de un mercado consolidado de evaluadores profesionales que ponga a disposición los perfiles requeridos por el tipo de programas que se evalúan.

<sup>38</sup> Es importante subrayar que la expresión “práctica cotidiana” se refiere a que la evaluación como método de administración, para que sea efectiva, no debe contemplarse como una práctica eventual o periódica, tiene que ser una práctica diaria para que dé resultados. Esta es una de las diferencias con la evaluación externa, ya que ésta es una evaluación *ex post* eventual o periódica; así mismo, también constituye la esencia de un enfoque de administración del desempeño o gestión por resultados (Alazard, 2004; Magaña y Vargas, 2001; Ernult, 2004).



### 2.3.1. Antecedentes

Durante poco más de 70 años y como consecuencia de la existencia de un Congreso cuya funcionalidad, más que fiscalizadora, era legitimar la actuación del Ejecutivo, prácticamente no hay avances en la materia más que en el plano formal y jurídico sin una gran trascendencia en las acciones públicas. De igual manera, los avances de la evaluación interna (o auto-evaluación) que el Ejecutivo realiza a través de las Unidades de Contraloría, dependencias u órganos de planeación o evaluación (desde la Secretaría de la Presidencia, Programación y Presupuesto y Hacienda hasta la Secretaría de la Contraloría y el Desarrollo Administrativo hoy transformada en la Secretaría de la Función Pública) tampoco son espectaculares y en buena medida, salvo algunos esfuerzos aislados, no han trascendido los mecanismos tradicionales de control de los recursos y también se han encaminado a acciones de legitimación o a lo sumo de “sanciones funcionales al sistema” para mantener la disciplina de los funcionarios públicos.

No se han dado, inclusive, las necesarias reformas que precisen y amplíen el alcance de la acción fiscalizadora y de evaluación del Legislativo. Así, aun cuando se tiene un Congreso plural, por lo que, su incidencia en la actuación del Ejecutivo adquiere importancia paulatinamente, la fiscalización del Legislativo no será trascendente hasta en tanto no se efectúen los cambios necesarios para precisar sus alcances y contenidos. Cabe anotar, que estos cambios no necesariamente deben llegar a la transformación del régimen presidencialista hacia alguna modalidad parlamentaria, en tanto que no existe esta tradición en el país, sino simplemente al fortalecimiento institucional del Poder Legislativo para que, en el marco vigente, asuma plenamente su papel vigilante de la acción del Ejecutivo.

Por lo que se refiere a la evolución de la evaluación interna, esto es, la realizada por el propio Ejecutivo, también nos permite conocer las debilidades de esta práctica, no tanto las que provienen de la posible falta de objetividad por no llevarse a cabo por un poder público diferente, sino la que se origina por la falta de una visión integral de la acción pública: la relativa a la prácticamente inexistencia de vínculos entre evaluación y planeación o toma de decisiones. Otro aspecto de esta ausencia de integralidad, es que la operación de los programas públicos se realiza de forma aislada (fragmentada), como programas únicos, al margen de referentes generales de integración de las acciones públicas como el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) y sin ninguna consideración a otros

programas específicos del mismo o de otros sectores institucionales, de forma que no se aprovechan complementariedades o sinergias, por el contrario, se incurre en duplicaciones y contrapesos en objetivos e impactos programáticos. La publicación de leyes como la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y la Ley General de Desarrollo Social, también siguen este camino de separación, al establecer problemáticas sin mayores vínculos conceptuales, sobreponer mecanismos y estructuras jurídicas institucionales que dificultan la integración y hacen más complejas las acciones institucionales.

Estas debilidades de los procesos internos de evaluación del Ejecutivo, en definitiva, determinan el alcance de la evaluación externa del Legislativo. Entre ambas hay una comunidad, no pueden observarse como procesos aislados, si bien, lo ideal es disponer de un Congreso de vanguardia que permanentemente impulse la transformación de la gestión del Ejecutivo, en la práctica, los vínculos entre la evaluación interna y externa, son de cierta complejidad y expresan una suerte de interdependencia, tal que, los avances en un nivel parecen condicionar el avance del otro. El principal testimonio de estas relaciones complejas fueron los 70 años en los que prácticamente el Congreso no cumplió más que formalmente su función de evaluación externa y, en ese mismo lapso, tampoco hubo avances importantes en la evaluación interna del Ejecutivo.

Así, desde las primeras acciones importantes en materia de evaluación parece corroborarse este desarrollo vinculado de la evaluación interna y externa. En 1978 se aprueba la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) órgano técnico de la Cámara de Diputados, vigente hasta 1999, para el cumplimiento de sus facultades exclusivas como revisor de la Cuenta Pública del Gobierno Federal. En 1982, Miguel de la Madrid crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) para ejercer la fiscalización, el control interno global y la evaluación de la Administración Pública, a través de las contralorías internas de las dependencias y entidades. Estas funciones deberían cumplirse sin entrar en conflicto con las funciones de control y evaluación externa de la Contaduría Mayor de Hacienda, y por las mismas razones, se disolvió la Coordinación de Evaluación en la Presidencia. Cabe señalar, que en el balance de las funciones realizadas en el sexenio (1982-1988) con esta nueva Secretaría, prevalecieron más los trabajos coyunturales y las acciones centradas en la sanción que las enfocadas hacia la prevención y desarrollo administrativo, y particularmente, en materia de evaluación, los avances fueron prácticamente nulos.

No hay en esta evolución un deslinde funcional entre la evaluación interna y externa, no queda claro dónde termina una y dónde empieza la otra, prevalece una confusión de las diversas lógicas funcionales que se definen alrededor de los distintos actores sociales involucrados: poder Ejecutivo, poder Legislativo y sociedad civil. Al respecto parecen registrarse algunos avances en la evaluación en el período de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) con el Pronasol. En este programa se definieron nuevas formas de gestión pública bajo principios de corresponsabilidad, al menos en lo que atañe a las políticas y programas sociales, lo cual incorporó a la evaluación un contenido social (por lo tanto, político) importante: la figura de Vocales de Control y Vigilancia. Se trataba de órganos transitorios, elegidos por los Comités de Solidaridad, a su vez, elegidos por las comunidades beneficiarias con funciones limitadas al “control *ex post*” de los programas sociales, que sin respaldo legal ni personalidad jurídica, no podían aplicar sanciones directamente, sólo informaban a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) de las irregularidades que identificaban.

Como acción emblemática de la nueva modalidad de gestión pública adoptada, se disuelve la SPP y pasan sus funciones a la SHCP y se crea la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL): de acuerdo con los nuevos tiempos, la planeación del desarrollo debe sujetarse a los principios de la disciplina presupuestal, y por otro lado, la nueva Secretaría responsable de los programas sociales incorporaría como principio de su gestión la corresponsabilidad para diferenciarse del carácter asistencial y el paternalismo de las políticas sociales del pasado. En este sexenio la aportación principal, aunque delimitada a un papel de vigilante pasivo, es la participación corresponsable de la ciudadanía en la gestión pública, si bien, sin injerencia decisoria en la parte normativa de los programas: diseño y definición de los objetivos, misión y beneficiarios del programa<sup>39</sup>.

Hasta el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000), con la continuación del proyecto de una nueva cultura de servicio público, se registraron avances en los contenidos internos de la evaluación con la publicación del Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000 (PROMAP) al contemplar como uno de sus ejes principales el problema de medición

<sup>39</sup> Cabe señalar, que este aspecto no se ha modificado ni en el Progreso ni en el programa de Oportunidades. En ellos continúa prevaleciendo el más alto grado de centralismo en las decisiones.

del desempeño en la Gestión Pública para lo que se propuso un sistema de indicadores que se diseñarían a partir de la definición de objetivos claros y metas cuantificables. Sobre la base de este sistema de indicadores, la SHCP se encargaría de revisar las posibilidades de reformar el sistema presupuestario, se trataba de sustituir los mecanismos excesivos de autorización y control del proceso presupuestario por un sistema de evaluación por resultados, de manera que se propiciara un mayor margen de autonomía de gestión técnica a los responsables del programa quienes a cambio rendirían cuentas sobre los resultados obtenidos con base en indicadores claros y precisos que hicieran transparente el ejercicio de los programas a su cargo.

La propuesta de la SHCP fue la integración de una nueva estructura programática (NEP) y de un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) que enfatizaría en los resultados como mecanismos de control y sobre la base de un amplio margen de libertad a los gerentes públicos. La iniciativa se instrumentó parcialmente, solamente se cambiaron las reglas presupuestales y no se efectuó ninguna reorganización ni capacitación que habilitara al funcionario público en esta nueva cultura administrativa, por lo que, los alcances fueron limitados, prácticamente sólo alimentaron un discurso gerencialista y lograron un poco de claridad y transparencia en las cuestiones presupuestarias (Chávez Presa, 2000; Cardozo, 2004).

Esta iniciativa se retomó nuevamente con la publicación, en marzo 30 de 2006, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en la que se instruye la reconstitución de este mecanismo de control presupuestario, que incluye a un nuevo SED que debería ser presentado por la SHCP a más tardar en marzo de 2007, es decir, se trasladó este proyecto hasta el siguiente período de Gobierno. Con esta Ley se pretendió cubrir una de las deficiencias en que se incurrió en la iniciativa anterior, la relativa a que este sistema presupuestal no tenía un carácter obligatorio para las dependencias. Esta fue la causa que destacó la SHCP en el diagnóstico que se presentó en su propuesta del SED de 2007<sup>40</sup>.

Sin embargo, y sin menoscabo de la utilidad que pueda representar esta Ley, no hay mayores previsiones en cuanto a la necesidad de reformas de mayor alcance en los métodos de la Administración Pública, lo cual trasciende el ámbito estrictamente presupuestal, para ubicarse en el plano más amplio

<sup>40</sup> De acuerdo al reglamento de la LFPRH, este nuevo mecanismo de control presupuestal se le denomina Presupuesto Basado en Resultados (PBR).

del funcionamiento de la Administración Pública, tanto de los móviles de naturaleza política y jurídico institucionales como técnico administrativos y de reformas al propio sistema presupuestal para su mayor flexibilidad y ajuste con esta nueva modalidad de gestión. Tampoco se observan estas previsiones que en su conjunto implican toda una reforma de Estado.

En materia de evaluación externa, también se registran avances interesantes, en 1999, después de modificar los artículos 73, 74, 78 y 79 de la CPEUM, se sustituyó la CMH por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. El nuevo organismo, como se manifiesta en su denominación, es una instancia superior de revisión y auditoría con objeto de superar las limitaciones de su antecesora como las relativas a las facultades para la revisión de cuentas públicas, extemporaneidad de la emisión de resultados de sus remisiones<sup>41</sup> y la ausencia de una garantía plena de su autonomía de gestión frente al Ejecutivo. El 29 de diciembre de 2000, se publica la Ley de Fiscalización Superior de la Federación que respalda jurídicamente las atribuciones de la ASF, en particular, su autonomía técnica, de gestión, material y financiera, para decidir respecto de su organización interna, funcionamiento y resoluciones. Con la creación de este organismo, al menos en el plano formal, México ingresa al conjunto de países del orbe en los que la fiscalización (o evaluación externa) del Legislativo alcanza el más amplio significado como fundamento de la modernización de la gestión pública, lo cual no se limita sólo al combate de la corrupción, sino de todos los planos del cumplimiento programático del Ejecutivo y de su desarrollo administrativo.

Con todo y que son amplias las posibilidades de actuación de este organismo, en virtud del margen de autonomía que le propicia la composición plural del Congreso, sus alcances no son suficientes. Se requiere que el mayor

<sup>41</sup> Con referencia a la CMH, se establecía que el informe definitivo sobre los resultados de la revisión de la Cuenta Pública debía rendirse en los 10 primeros días de junio del año siguiente a su recepción. Con los ajustes legislativos de 2000, tal informe debía efectuarse el 31 de marzo del año siguiente de la recepción del mencionado documento (Artículo 79 de la CPEUM y Artículo 30 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación). La reciente Reforma Hacendaria aprobada en septiembre de 2007, nuevamente adelantó las fechas de presentación del informe de resultados de la revisión de la Cuenta Pública, aunque su aplicación se realizará hasta la revisión de la Cuenta Pública del Ejercicio Fiscal 2008.

peso político de estas actuaciones se complementa con una mayor fortaleza en su capacidad institucional y técnica. Como ha podido constatar en esta metaevaluación, las grandes asimetrías entre los poderes públicos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) como al interior de la Administración Pública, entre la SHCP y la SFP y demás entidades responsables del Poder Ejecutivo, constituyen el obstáculo a vencer para consolidar el desempeño público como prioridad final, esto es, colocar en su justa dimensión al equilibrio fiscal como un medio y no como un fin, para impulsar el desempeño público.

### **2.3.2. La estructura jurídica-institucional de la evaluación y el papel del Congreso**

De acuerdo con los nuevos enfoques, una pieza fundamental de la Administración Pública es el diseño de sus instituciones. De la claridad de las normas y de la capacidad de su proyección entre poderes públicos, hacia el interior de cada uno de ellos, y de éstos hacia la sociedad civil, depende el éxito o fracaso de su desempeño. Puede afirmarse que en el país, esta nueva institucionalidad está en transición y que las deficiencias de las estructuras actuales de los procesos de evaluación que se impulsaron a fines del siglo que acaba de transcurrir y en los primeros años del presente, si bien parecen provenir o se manifiestan como problemas técnicos u operativos, corresponden en realidad a fallas en el diseño institucional.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) es el estatuto normativo en el que se condensa la estructura institucional de la Administración Pública Federal. El régimen administrativo de la evaluación se define en lo general en la Ley de Planeación y tomando en cuenta este estatuto, la LOAPF, en su Artículo 31, establece que la SHCP preparará el proyecto del PEF, a través de la Subsecretaría de Egresos. Como se indica en el esquema del organigrama, los presupuestos correspondientes al sector social, agropecuario y ambiental, entre otros, se formulan en la Dirección General de Programación y Presupuesto B. Esta misma Dirección General se encarga de la realización de evaluaciones externas de los programas que presupuesta. A través de la Unidad de Política y Control Presupuestario, supervisa el control del gasto público. Desde el año 2000, la SHCP determina el techo financiero de cada Secretaría, lo cual se informa a cada una de ellas para que lo distribuya con total autonomía. Adicionalmente, en esta última área se revisan los informes de las evaluaciones externas.

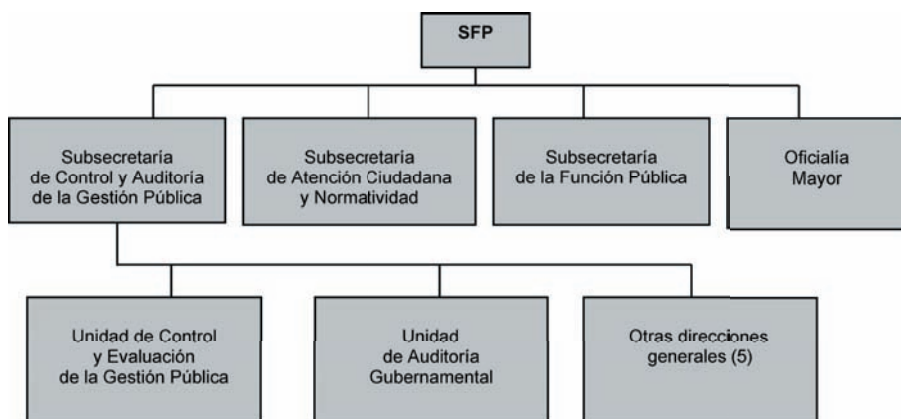
**Diagrama 2.3.2.1****Estructura de la SHCP vinculada con la evaluación**

En el Artículo 37, la citada LOAPF establece que a la Secretaría de la Función Pública (SFP) le corresponde organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental así como inspeccionar el ejercicio del Gasto Público Federal en congruencia con los presupuestos de egresos<sup>42</sup>. El cumplimiento de estas funciones generales se realiza mediante la vigilancia y el control del cumplimiento de normas y compromisos administrativos; la realización de auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Dicha función se realiza a través de la Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública, Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública y de Auditoría Gubernamental, como se indica en el siguiente organigrama (Diagrama 2.3.2.2).

<sup>42</sup> La reciente Reforma Hacendaria de 2007 añade a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público funciones para la evaluación gubernamental.

### Diagrama 2.3.2.2

#### Estructura de la SFP vinculada con la evaluación



De la revisión de esta estructura, donde a la SHCP le corresponde la evaluación presupuestal o económica y a la Secretaría de la Función Pública la evaluación de la gestión, destaca que no hay una concepción integral de la evaluación que apoye la división que se establece en ambas secretarías. ¿Dónde termina una y dónde empieza la otra? ¿Es una evaluación *ex ante* la de la SHCP, como autorizadora de recursos mientras que la de la SFP, es concurrente y *ex post*, como responsable de la evaluación del desempeño? Estos criterios no se encuentran ni en la legislación anterior (Acuerdo SHCP-SECODAM del 30 de abril de 2002) ni en la actual (LFPRH y “Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal” que publicaron conjuntamente las SHCP, SFP y el CONEVAL en el DO del 30 de marzo de 2007).

En el Acuerdo SHCP-SECODAM del 30 de abril de 2002 se establecieron las bases para realizar las evaluaciones externas de programas que ofrecen subsidios y, aparentemente, éstas se toman como base de la evaluación de la gestión, ya que se asigna a la SFP vigilar su cumplimiento. El elemento de distorsión conceptual de la evaluación externa es que ésta debiera estar a cargo del poder Legislativo, pero en este acuerdo, si bien, se menciona que estas evaluaciones deben realizarse por requerimiento de la Cámara de Diputados, con el propósito de fortalecer sus funciones de aprobación del presupuesto



y de valoración (fiscalización) de los programas públicos, la responsabilidad recae en dos dependencias del Ejecutivo, la SHCP y la SFP. De igual forma, no hay claridad en cuál de estas dos secretarías recae la responsabilidad de la evaluación del desempeño, lo que desde nuestro punto de vista debiera ser una responsabilidad exclusiva de la última Secretaría<sup>43</sup>. Estas imprecisiones socavan de manera importante el desempeño público que la SFP debiera impulsar, ya que al compartir esta responsabilidad con la SHCP, ésta se ve totalmente inhibida por las prioridades de disciplina presupuestal y equilibrio fiscal que enarbola<sup>44</sup>.

Desde la perspectiva del Acuerdo SHCP-SECODAM publicado en el Diario Oficial de la Federación (DO) del 30 de abril de 2002, la calidad de la evaluación externa se define a partir de la utilidad que presente para:

- Mejorar el desempeño, diseño y los resultados de los programas federales.
- Ofrecer elementos para la preparación del proyecto del presupuesto del Ejecutivo.
- Brindar apoyo técnico a la Cámara de Diputados sobre el avance y valoración de los programas federales.
- Permitir a la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social de la SFP emitir un dictamen sobre la evaluación externa de los programas federales y recomendaciones de política pública en función del análisis de los resultados.

De este conjunto de cualidades que deben cubrir las evaluaciones externas, es posible resaltar dos aspectos, el primero tiene que ver con sus alcances, se trata

<sup>43</sup> Conforme a los criterios antes señalados, la evaluación es, por definición, concurrente y *ex post* ya que se refiere a una valoración de la acción (con respecto a un plan), mientras que la evaluación *ex ante*, es un acto de planeación o de previsión, cuando la acción aún no se ha realizado. Por ello, pensamos que es la SFP y no la SHCP, la responsable de la evaluación del desempeño público.

<sup>44</sup> Este no es un aspecto menor, desde los enfoques del nuevo institucionalismo económico se recomienda no asignar más de una función a las dependencias porque entonces alguna de ellas no la desarrollará plenamente. En el caso de la SHCP, por ejemplo, cumple con pulcritud la función de control de gasto pero no así la de recaudación y, mucho menos, la de impulsar el desempeño público que de manera natural confunde frecuentemente con el equilibrio fiscal.

de evaluar el diseño, el desempeño y los resultados, es decir, se definen como evaluaciones integrales. El segundo aspecto, es que las evaluaciones externas también se reconocen como apoyos técnicos para la Cámara de Diputados, lo que efectivamente corresponde a una de las atribuciones de la SFP,

“acordar con la CMH (hoy ASF)...procedimientos que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades” (LOAPF Artículo 37 numeral XIII).

Entonces, lo que tiene que valorarse es si estas evaluaciones realmente contribuyen al cumplimiento de las atribuciones de la Cámara de Diputados, teniendo en cuenta que la contratación del evaluador y los términos de referencia en que deben basarse, son definidos unilateralmente por el Ejecutivo y dentro de éste, salvo líneas generales establecidas en el Acuerdo de marcos, por la dependencia directamente responsable del programa que se evalúa, lo que más allá de la falta de objetividad que este hecho podría ocasionar en la evaluación, sí tiene efectos, como se constata en este estudio, en la necesaria integralidad que debe preservarse en ellas, tanto para los fines de una entidad globalizadora como la SFP como, y sobre todo, para la función fiscalizadora del Congreso de la Unión.

Estos aspectos relativos a evaluaciones integrales o del desempeño y su utilidad para el cumplimiento de las funciones de la Cámara de Diputados tampoco se resuelven con las disposiciones en la LFPRH ni en los lineamientos para la evaluación de programas públicos federales que conjuntamente establecieron la SHCP-SFP y CONEVAL. En primer lugar, la propuesta del SED, como se establece en la LFPRH, proviene de la SHCP, por lo tanto, si se revisa con detalle la propuesta, se verá que su diseño responde más a los principios de control del gasto que a los del desempeño público, por ejemplo, se magnifican los elementos de racionalidad y de austeridad del presupuesto, en los propósitos del SED, y prácticamente no se mencionan las necesidades de autonomía de gestión para el mejor desempeño público. El SED se define como:

“...el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas.... con base en indicadores estratégicos y de gestión que permita conocer el impacto social de los programas y proyectos)” (Artículo 2 fracción II de la LFPRH).

Conforme a esta definición, el SED se integra por dos componentes:

- Un mecanismo de evaluación objetiva, participativa y transparente de los programas del Gobierno que contribuya a orientar las asignaciones presupuestarias a partir de los resultados y eficacia de los propios programas, y
- Una evaluación permanente del funcionamiento y resultado de las instituciones que permita al sector público elevar su productividad... que se traduzca en menores costos y mejores prácticas de actuación en beneficio de la sociedad (Propuesta presentada en la Cámara de Diputados en marzo de 2007).

Estos componentes se presentan como la Evaluación de programas o económica, el primero, y Evaluación de la Gestión Pública, el segundo. No hay, como se había señalado, un deslinde claro entre una evaluación y otra. A la primera se atribuye una funcionalidad asociada a la asignación y reasignación de los recursos presupuestarios de manera que se tomen en cuenta en estos procesos los resultados de la evaluación. A la segunda, se le asocia a un programa de mejoramiento y modernización de la gestión pública tal que eleve la productividad del gasto. En el primer componente las instancias responsables son la SHCP y CONEVAL; mientras que en el segundo componente son la SHCP y la SFP. En ambos casos la SHCP es la figura central y dominante.

En los lineamientos para la evaluación propuestos por la SHCP-SFP y CONEVAL estos componentes de la evaluación y el deslinde de responsabilidades a que daba lugar entre el CONEVAL y la SHCP, por una parte, y la SFP y SHCP, por la otra, ya no se sostienen. Finalmente, el 13 de septiembre de 2007, el Senado de la República dictaminó y estuvo de acuerdo con la Minuta del proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de las Leyes Federales<sup>45</sup> para proponer, entre otros, regresar al CONEVAL a su estatuto original de organismo sectorial de apoyo normativo de evaluación previsto en la Ley General de Desarrollo Social, manteniendo a su cargo sólo la coordinación de la evaluación de los programas en dicha

<sup>45</sup> Las leyes que se reformaron son: de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; Orgánica de la Administración Pública Federal; de Coordinación Fiscal; General de Desarrollo Social; de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, enviada por la H. Cámara de Diputados de la LX Legislatura.

materia, cancelando con ello las atribuciones que se le conferirían en estos lineamientos para la evaluación y en la conformación del SED. El Decreto correspondiente fue publicado en el DO del 1 de octubre de 2007.

Desde nuestro punto de vista, es un avance, primero, el haber eliminado en los lineamientos para la evaluación de la SHCP-SFP y el CONEVAL esta separación entre la evaluación económica y la evaluación de la Gestión Pública, que de origen era artificiosa. Por otra parte, la supresión del CONEVAL en el SED eliminó una inconsistencia jurídica elemental al otorgar atribuciones globales en materia de evaluación del desempeño público a un organismo al que originalmente se le habían definido facultades normativas en un ámbito estrictamente sectorial.

Sin embargo, el problema de fondo no se eliminó, esto es, el conflicto de intereses (o quizá sea más preciso decir, de prioridades) entre desempeño y austeridad presupuestal que se genera con la participación de la SHCP, que dado el gran peso institucional de esta Secretaría, el SED quede reducido a un mecanismo más de control presupuestal que la propia dependencia define en el Reglamento de la LFPRH como un componente o subsistema del Sistema de Presupuesto Basado en Resultados (PBR).

En efecto, independientemente de la narrativa de propósitos y principios de la propuesta, en la medida en que ésta no se acompaña de reformas al pesado andamiaje de los procesos de aprobación y control del presupuesto, paradójicamente, el SED más que contribuir a la mejora del desempeño se perfila a constituirse en un elemento más de obstrucción de este propósito, como sucedió con las evaluaciones externas de los programas que se realizaron en estos primeros años del presente milenio, al contemplarse a éstas, más que como un apoyo a la gestión de estos programas, como una obligación, un requisito más del ejercicio presupuestal que, en última instancia imponía la SHCP, aunque formalmente se presentara como un requerimiento del Congreso (CEDRSSA, 2007).

En las actuales disposiciones de las evaluaciones externas también se establece que el SED responde a los requerimientos funcionales de la Cámara de Diputados, aunque de manera un tanto más atenuada a la mención que se hizo en la propuesta que le fue presentada, en la que se planteó como “fundamental el papel de la Cámara de Diputados en la construcción y operación del SED”, al parecer en atención a lo dispuesto en el Artículo Sexto Transitorio de la LFPRH, que prescribe la incorporación de mecanismos de participación de la Cámara de Diputados en este sistema. No obstante estas

afirmaciones, tanto en la propia propuesta presentada originalmente por la SHCP como en los lineamientos para la evaluación de la SHCP-SFP y CONEVAL, no se previó ningún mecanismo normativo de participación de la Cámara.

En la propuesta del SED y en los lineamientos se contemplan los siguientes tipos de evaluación:

I. Evaluación de programas.

- a) Evaluación de consistencia y resultados: diseño y desempeño.
- b) Evaluaciones de indicadores.
- c) Evaluación de procesos.
- d) Evaluación de impacto.
- e) Evaluación específica.

II. Evaluaciones estratégicas: evaluaciones de un programa o conjunto de programas.

Como se acaba de señalar, contrariamente a lo que establece el Artículo Sexto Transitorio de la LFPRH, la propuesta del Ejecutivo no prevé mecanismos para que la Cámara participe en alguno de los anteriores capítulos de evaluación. Ante este vacío, sería conveniente analizar algunas posibles vías de participación, incluidas las que propone el Diputado Antonio Xavier López Adame y que esquemáticamente se muestran en el cuadro que se presenta enseguida (Cuadro 2.3.2.1).

Como puede apreciarse, las facultades normativas previas a la aprobación del SED y posteriores, ya cuando éste esté plenamente establecido, sobre la revisión, validación y aprobación de indicadores (ver artículos 22 y 23 del cuadro) y sobre la consistencia con la que fueron construidos los indicadores (Artículo 74) hasta la configuración de las bases de datos (Artículo 75), mediante la realización de auditorías, son ejemplos de los mecanismos que el Diputado López Adame propone como mecanismos de participación de la Cámara de Diputados.

Sin embargo, es importante recordar que, aun cuando a la ASF se le reconoce esencialmente como órgano del Legislativo, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación le otorga el estatuto de autonomía a la Auditoría Superior de la Federación. Por ello, en estricto sentido, la Cámara de Diputados queda fuera como instancia normativa del SED (salvo en la designación del Secretario Técnico del CONEVAL donde la Cámara de Diputados puede expresar su opinión) y se le concede sólo un estatuto de usuario del Sistema.

**Cuadro 2.3.2.1****Posibles mecanismos de participación de la Cámara de Diputados en el SED contemplados en la propuesta del Diputado López Adame**

| Art. No. | Norma o Procedimiento                                                           | Instancia                                   | Estatuto  |         |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|-----------|---------|
|          |                                                                                 |                                             | Normativo | Usuario |
| 22       | Verificación, validación de indicadores                                         | ASF *                                       | •         |         |
| 23       | Aprobación de indicadores                                                       | ASF *                                       | •         |         |
| 25       | Aprobación del presupuesto (con base en el SED)                                 | Cámara de Diputados                         |           | •       |
| 54       | Evaluación del desempeño con base en reportes del SED (3ra. Etapa —preliminar—) | Cámara de Diputados                         |           | •       |
| 55       | Evaluación del desempeño con base en reportes del SED (4ta. Etapa —definitivo—) | Comisión de P y CP<br>Comisiones Ordinarias |           | •       |
| 59       | Opinión sobre la designación del Secretario Ejecutivo de CONEVAL.               | Cámara de Diputados                         | •         |         |
| 74       | Auditorías sobre objetivos, metas e indicadores                                 | ASF **                                      | •         |         |
| 75       | Auditorías sobre base de datos                                                  | ASF **                                      | •         |         |
| 76       | Auditorías del desempeño                                                        | ASF **                                      |           | •       |

FUENTE: Elaboración propia con base en la Iniciativa de Ley de Evaluación de la Gestión Gubernamental, presentada por el Dip. Antonio Xavier López Adame. El 25 de abril de 2007.

Notas:

\*/ Conjuntamente con la SHCP, SFP y CONEVAL.

\*\*/ Conjuntamente con la SFP.

\*\*\* En la iniciativa se propone ampliar el estatuto sectorial del CONEVAL a un órgano de normatividad global, en materia de evaluación.

Así, no obstante se reconoce un avance en esta propuesta del Diputado López Adame, aún quedaría por esclarecer los mecanismos de participación de la Cámara de Diputados, esto es a través de Comisiones Ordinarias que podrían ser coordinadas por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y con el apoyo de los cinco Centros de Estudios con que cuenta actualmente la Cámara de Diputados. Evidentemente, una iniciativa de esta índole requiere de un estudio que precise el papel que el Congreso debe cumplir en el SED o en algún otro mecanismo de evaluación de las políticas públicas, así como de su viabilidad en las circunstancias actuales y la estrategia a seguir para su instrumentación.

Sobre este respecto, cabe señalar, que la idea de implementar evaluaciones integrales o del desempeño no está totalmente configurada en el Congreso y en la ASF, no obstante los avances que deben reconocerse a esta última. Existe todavía la idea generalizada de que la función del Congreso más que evaluar es fiscalizar, entendiendo esta última esencialmente como el control del gasto y verificación del cumplimiento del conjunto de disposiciones legislativas en su ejercicio. En parte, esta idea es correcta, para la democracia es muy importante verificar que el Ejecutivo cumplió puntualmente con las disposiciones que el Legislativo le fijó en el presupuesto, no obstante, esta concepción es muy limitada e insuficiente para los actuales gobiernos que requieren trascender la democracia electoral, que, si bien es una condición necesaria, no tendría mayor trascendencia, si posteriormente no se logra la democracia en la Gestión Pública. En esta tarea, la ampliación y fortalecimiento de la función fiscalizadora del Congreso, bajo el significado moderno de cumplimiento programático y evaluación del desempeño público, que en otras latitudes se le atribuye, es fundamental (UEC, 2000).

Con la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se ha iniciado en la Auditoría Superior de la Federación una nueva etapa, por un lado, se ha procurado presentar con mayor oportunidad los resultados de la revisión de la Cuenta Pública, conforme se especifica en la propia Ley, por el otro, en sus evaluaciones se trata de trascender la mera revisión del uso de recursos, orientándose a la medición del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los diversos programas públicos, así como de los funcionarios públicos. Con todo y que son interesantes los avances cualitativos en este órgano técnico del Legislativo, debe reconocerse que son todavía incipientes. Los alcances son limitados, además de que estas evaluaciones integrales son una minoría frente a las de naturaleza financiera y contable o de glosa.

Hay medidas que se han tomado y que no son menores, por ejemplo, cuando se aprobó la constitución de la Auditoría Superior de la Federación se pasó a una revisión más real. Antes el Auditor Superior de la Federación era nombrado por el Presidente; ahora no, además de poseer autonomía técnica en sus funciones de fiscalización. Pero el problema es que las instituciones siguen siendo iguales, se requiere de una reorganización, todavía se mantienen las especialidades tradicionales de auditores financieros, auditores de desempeño, pero no se tienen auditores especializados en la materia que revisan, entonces es conveniente ir atendiendo estas necesidades de especialización en la revisión, hay cientos de auditorías que se han efectuado a algunos organismos, pero no hay un documento que diga a los diputados qué es lo que hay que hacer con esos organismos.

Por lo que se refiere a las atribuciones de la Cámara de Diputados, en materia de evaluación, éstas se definen en primera instancia por la CPEUM y textos que se derivan de este estatuto superior como la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; Ley de Planeación; Ley de Fiscalización Superior de la Federación y Acuerdos Parlamentarios en la materia. El conjunto de estos estatutos facultan a la Cámara de Diputados a evaluar, cuantitativa y cualitativamente, la actuación del Ejecutivo, mediante mecanismos de evaluación, control y fiscalización, que se desarrollan en paralelo a su responsabilidad exclusiva para aprobar el PEF, de la cual no hay lugar a dudas; sin embargo, no son claros los alcances de esta atribución y en general, de la función fiscalizadora, en tanto que no se definen sus atribuciones en materia de rectificación de estrategias o políticas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y de los programas sectoriales. Adicionalmente a estos vacíos en la normatividad, cabe reiterar las debilidades del Legislativo en el período del régimen de partido único, razones por las que esta tarea constitucionalmente asignada, de evaluar el estado que guarda la Administración Pública Federal y los resultados alcanzados por la política pública, no ha sido desempeñada durante mucho tiempo. Es necesario, en consecuencia, reactivar estas facultades de la Cámara de Diputados, lo cual constituye un reto, ya que implica inclusive cambios culturales y democráticos importantes.

En síntesis, de conformidad con la LFPRH, el SED tendrá como base un Sistema de Indicadores, los cuales serán incorporados en el PEF y en la Cuenta Pública. Ello hace necesario que tanto la Cámara de Diputados como la ASF participen en la determinación de los criterios para la construcción de indicadores y propongan los que para sus fines particulares debería contener el



SED. Por otra parte, se considera conveniente que la SFP asuma plenamente su atribución como responsable del SED, en cumplimiento a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se constituya en un contrapeso de la SHCP. Sin embargo, ello requiere que la SFP cambie su función de “controladora” por una función de evaluación del desempeño. Por último, la propuesta de la SHCP es inacabada, no sólo por el hecho de que es un sistema que está en construcción, sino que no se han contemplado aspectos fundamentales que van desde la necesidad de respaldar jurídicamente la propuesta<sup>46</sup> hasta la necesidad de efectuar verdaderas reformas de Estado que calen hasta un trasfondo administrativo difícil de realizar en el corto plazo, como sería la necesidad de transformar hasta sus últimas consecuencias la burocracia actual en que descansa actualmente la operación de los programas públicos.

### **2.3.3. La estructura jurídica-institucional de la evaluación de los programas sociales**

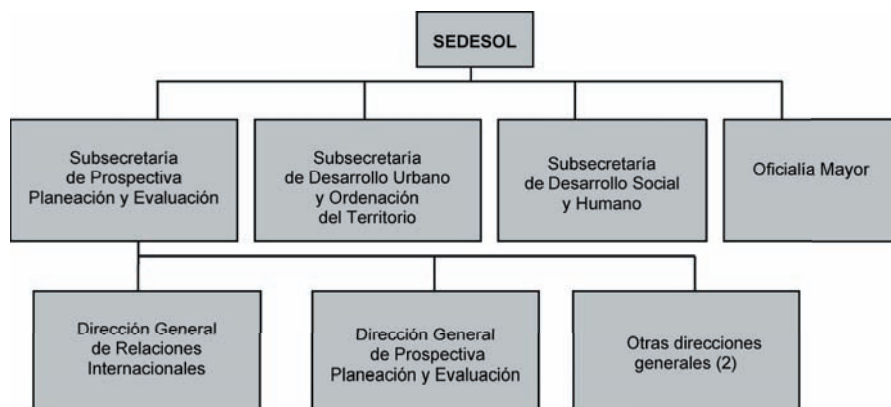
Para finalizar, la evaluación de los programas sociales está a cargo de la SEDESOL, fundamentalmente a través de la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación, y en algunos aspectos, con la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, como se muestra en el siguiente organigrama (Diagrama 2.3.3.1).

Como puede apreciarse en la propia denominación tanto de la Subsecretaría como de su principal Dirección General, pareciera haber una visión integrada entre prospectiva, planeación y evaluación, si bien en un sentido clásico, en el que la evaluación no es más un proceso de verificación del grado en que se cumplen o se desvían los resultados previstos en el programa. Lo fundamental, en la Dirección de Prospectiva, Planeación y Evaluación es un sistema de monitoreo y evaluación con base en un modelo de Administración Basada en Resultados (ABR). Todo ello a partir de un diagnóstico de principios del sexenio pasado en el que no se conocía a ciencia cierta el impacto real de los programas ni “mucho menos” se tenía información sobre la eficiencia del uso de los recursos (Hernández, 2003).

<sup>46</sup> Entre las principales, destaca la propuesta de CONEVAL como organismo normativo del SED, lo cual es improcedente dada su constitución jurídica como organismo normativo acotado al sector desarrollo social, por lo tanto, conforme señala el Diputado López Adame, sería necesario modificar su estatuto sectorial por uno global.

### Diagrama 2.3.3.1

#### Estructura de la SEDESOL vinculada con la evaluación



Conforme a lo expuesto se trataba de un plan ambicioso para conformar un sistema de evaluación integral con la tecnología más avanzada y fundamentalmente con base en evaluaciones externas, de preferencia a cargo de universidades de prestigio. Como propósitos del sistema destacaban la evaluación del diseño y procesos del programa, la evaluación del impacto bajo un marco en que la política social debía evaluarse como un todo,<sup>47</sup> como antes hemos señalado. Asimismo, también son objetivos del sistema fomentar la formación de capital humano en materia de evaluación así como la institucionalización del sistema de evaluación. Esta Dirección de Prospectiva, Planeación y Evaluación, en realidad fue el cimiento del Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) que se crea con la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) aprobada a fines de 2003.

Conforme a los artículos 72 y 81 de la LGDS, el CONEVAL se crea como organismo público descentralizado encargado de revisar periódicamente el cumplimiento de objetivos de programas y acciones, por sí mismo, o a través de uno o varios organismos, independientes del ejecutor del programa. De acuerdo con el Artículo 73, los organismos evaluadores pueden ser

<sup>47</sup> Ya hemos señalado con anterioridad este concepto de totalidad como una concepción sintética de la problemática social que significa, sobre todo, la interdependencia entre la nutrición con la educación, nutrición y salud, en lo que al diagnóstico se refiere; en cuanto al programa, que haya una sincronía entre la oferta y demanda de los servicios públicos así como el compromiso de parte de la población apoyada o beneficiada.

instituciones de educación superior, investigación científica u organizaciones no lucrativas. La selección de estos organismos, también es responsabilidad del Consejo.

En los artículos 82 y 83 se establece que el Consejo estará integrado por el titular de la SEDESOL o la persona que éste designe, seis investigadores académicos y un Secretario Ejecutivo designado por el Ejecutivo Federal. Los investigadores durarán cuatro años en el encargo, pudiendo reelegirse la mitad de ellos; deben ser, o haber sido, miembros del Sistema Nacional de Investigadores, con amplia experiencia en la materia; ser colaboradores de instituciones de educación superior y de investigación inscritas en el padrón de excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. La Comisión Nacional de Desarrollo Social es la instancia encargada de designar los investigadores.

La Ley también establece los indicadores de evaluación (cobertura calidad e impacto), respecto a los objetivos, así como de resultados, gestión y servicios, en cuanto a procedimientos y calidad. Los indicadores deben aprobarse por el CONEVAL, quien antes solicitará su opinión a la SHCP y a la Cámara de Diputados. Los resultados, que se señalan en la Ley, serán publicados en el DO y se entregarán a las Comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y la SEDESOL.

Conforme a lo expuesto, la configuración de la estructura de la evaluación del desempeño de la APF, tanto en los esfuerzos realizados internamente por el Ejecutivo como respecto a las acciones de evaluación externa del Legislativo, han seguido un proceso que aún no se consolida. Es innegable que la creación del CONEVAL representa un avance, sin embargo, es notoria la falta de sistematización y organización para lograr un sistema nacional de evaluación de la acción de los poderes públicos. La organización y gestión de las evaluaciones externas posee algunas imprecisiones o ambigüedades.

En resumen, en este nivel de análisis de las estructuras jurídico institucionales que se han conformado alrededor de la evaluación, desde sus primeras manifestaciones, es claro que no ha sido un proceso exento de contradicciones, avances y retrocesos, debido a la complejidad de la acción pública, en particular, que ésta no nace de procesos coherentes, debidamente planeados, sino con frecuencia es resultado de la contingencia política, de intereses y valores encontrados de los actores, que para los efectos de la evaluación, da lugar a acciones que no están debidamente integradas. En

materia de evaluación esto ha configurado una práctica que institucionalmente se ha venido construyendo con base en concepciones sectorizadas y, por consiguiente, parciales de la acción pública (políticas y programas) y su evaluación.

En este contexto, las iniciativas para incorporar la evaluación como método de la Gestión Pública, que recientemente se han impulsado, tanto el sistema NEP-SED del sexenio zedillista como las acciones de evaluación externa del sexenio del Presidente Fox, han tenido un alcance muy limitado y se han quedado a medio camino debido a que las propuestas fueron incompletas. No tomaron en cuenta que para que un sistema de evaluación funcione, es decir, que contribuya a mejorar el desempeño, antes es indispensable llevar a cabo reformas, modificaciones en la organización del sector público, en la estructura jurídica institucional, habilitación de los funcionarios o gerentes públicos para operar bajo principios de una gestión por resultados. De este modo, al igual que en la primer experiencia (NEP-SED), en la siguiente ocasión se dispuso la obligación de las dependencias de evaluar sus programas con agencias externas, nuevamente, sin mediar antes, o paralelamente, cambios en los métodos y formas de organización de la Gestión Pública.

Las previsiones en la LFPRH de construir a partir de 2007 el SED, pareciera que tendrán el mismo destino, dado que quizá el más grande obstáculo sea la propia SHCP, encargada de proponer este Sistema, ya que es justamente en esta instancia donde debieran llevarse las principales reformas institucionales para flexibilizar los procesos de control presupuestal, a cambio de una mayor autonomía y compromiso de los funcionarios públicos para obtener resultados.

Vinculado con las fallas y debilidades de la estructura jurídica-institucional, la ausencia de un mercado profesional de evaluadores es un factor desfavorable en la consolidación de las prácticas de la evaluación externa, todo ello en un medio o contexto caracterizado por la carencia de una cultura de evaluación (o planeación) que no se ha podido arraigar en la Gestión Pública mexicana. La evaluación de políticas y programas públicos no es una labor fácil, esencialmente requiere de enfoques interdisciplinarios y al mismo tiempo especializados; cierta amplitud teórica y a la vez práctica; capacidad de investigación y al mismo tiempo experiencia profesional en el campo que se evalúa. Las universidades por ser centros de reflexión y de formulación del conocimiento, requieren también de la configuración de

marcos institucionales planeados y estratégicos para vincularse de mejor manera y sin pérdida de su identidad, con esta importante tarea de mejora del desempeño de las funciones públicas mediante la evaluación.

A falta de este marco institucional, las respuestas de las dependencias no han sido homogéneas, en particular, los estándares de calidad de los trabajos de evaluación, dependen más de las circunstancias, de las relaciones personales y de la percepción particular sobre la importancia de la evaluación y capacidad de quienes deciden, que de un marco institucional perfectamente establecido.

## CAPÍTULO 3.

# META-EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS

### 3.1. PROGRAMAS DE LA SEDESOL

#### 3.1.1. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades se presenta generalmente como un programa regional innovador de las políticas públicas latinoamericanas. Oportunidades es la continuidad directa del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) y en conjunto con el Programa Bolsa Escola del Brasil (hoy Bolsa Familia) son reconocidos como los programas sociales más exitosos y de mayor envergadura en el mundo. Hay grandes similitudes entre ellos, ambos son pioneros en cuanto a las “nuevas orientaciones” de la política social que éstos representan; se trata de las dos economías más grandes, pero también con los mayores índices de desigualdad social, por lo tanto, con los mayores índices de pobreza en Latinoamérica. También ambos programas coinciden en que sus promotores son personajes de la alta política y, al mismo tiempo, académicos, por lo que gozan de la aureola y legitimidad que les otorgan estos centros de estudios, en particular, aquellos que se identifican con las corrientes neoliberales hoy dominantes en la política pública.

Las innovaciones en la política social deben entenderse en el conjunto de transformaciones a que dio lugar la crisis de la deuda en América Latina en la década de los ochenta, lo que obligó a profundos cambios en la estrategia económica en estos países: se cancelaron las políticas de crecimiento económico, las que se sustituyeron por políticas de estabilización o equilibrio macroeconómico, se retiró el Estado de la mayoría de las áreas económicas en las que antes intervenía y se promovió la apertura económica con el exterior. Adicionalmente a estos cambios económicos, algunas transformaciones democráticas aireaban la región, en Chile con el Gobierno de transición se terminaba con la dictadura de Pinochet; en México, ya en el sexenio de Zedillo, se inauguraba un Congreso plural, se registraban en varias entidades gobiernos de oposición, en particular, en la capital del país; y al término del

milenio, llegaba Vicente Fox a la Presidencia de la República, terminando así con setenta años de un régimen de gobierno de partido único.

En política social, aparentemente, los cambios no eran tan drásticos como en la dimensión económica. La centralidad del intervencionismo estatal en materia social seguía vigente, la política social continuaba manejándose centralizadamente y con financiamiento público y se aceptaba que el Gobierno disponía del conocimiento necesario para identificar los problemas y decidir por la ciudadanía las políticas públicas para atenuarlos o solucionarlos. Sin embargo comenzaban a surgir nuevas ideas en áreas sectoriales y algunas de ellas serían importantes en los programas contra la pobreza que comenzaban a ocupar la agenda pública, dadas las consecuencias sociales de la crisis de la deuda que se traducían en mayor desempleo y pobreza.

Hay, por decirlo de alguna forma, un “choque de paradigmas”, un debate sobre los principios de la política social, programas focalizados impulsados por las nuevas corrientes neoliberales contra programas universales de la añeja visión estatista: programas focalizados y de recursos escasos, creados como paliativos a los embates de las políticas estabilizadoras y programas universales que en realidad tenían efectos regresivos y dejaban sin cobertura a los grupos más vulnerables. En estas circunstancias nacen los Programas de Transferencias con Corresponsabilidades para el Desarrollo Humano<sup>48</sup> (PT-CDH), género al cual pertenece Oportunidades. Estos programas, de acuerdo con sus promotores:

“...generaban un nuevo tipo de universalismo: entregando apoyos focalizados al conjunto de la población por debajo de una línea de pobreza, a fin de que ejerza derechos universales, como la salud y la educación, que no se garantizan únicamente con la existencia de la oferta de escuelas y unidades de salud” (Gómez-Hermosillo, 2006).

El primer antecedente de Oportunidades fue el Programa Nacional de Solidaridad (1989-1994) (Pronasol) y tuvo como objetivo proporcionar un mínimo de satisfactores esenciales a la población pobre e indigente con especial interés en campesinos, indígenas y habitantes de áreas urbanas marginadas.

<sup>48</sup> Término utilizado por Rogelio Gómez-Hermosillo Marín en “Prólogo” de la obra “Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana” (Cohen y Franco, 2006).

En este programa se plasmaba el contenido social del proyecto modernizador de Salinas, destacando como innovaciones:

- a) El énfasis en la descentralización y participación de las comunidades en la gestión de los programas públicos.
- b) La incorporación de la corresponsabilidad del Gobierno y la sociedad civil para superar la pobreza.

Desde entonces, se trataba de modificar las relaciones entre sociedad civil y Estado, incorporando con ello una modalidad en la Administración Pública que se refrenda hasta nuestros días, en el discurso oficial, pero con pocos o nulos avances en la práctica real, donde continúan sin cambio los procedimientos centralizados, burocráticos, acordes con lógicas de tipo corporativo y clientelista tradicionales. No obstante, en este programa se sentaron las bases del actual Programa Oportunidades y su antecedente inmediato el Progresá. Así pueden destacarse los siguientes mecanismos:

- a) Transferencias corrientes mediante programas de becas, tiendas y lecherías Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) y subsidio a la tortilla.
- b) Promoción de la educación y la salud.
- c) Inversión en obras que incrementaban la productividad de los más pobres.
- d) Financiamiento de proyectos productivos comunitarios mediante la participación organizada.

En el marco de la crisis mexicana de 1994-1995, fue necesario ajustar el Pronasol y con ese propósito se puso en práctica un programa piloto denominado Programa de Canasta Básica Alimentaria para el Bienestar de la Familia, en el que trataba de probarse una nueva modalidad de subsidio alimentario basada en una transferencia monetaria realizada mediante una tarjeta electrónica que era utilizable en comercios de alimentación afiliados al Programa de Canasta Básica Alimentaria para el Bienestar de la Familia. El Programa estaba dirigido a madres embarazadas y en lactancia así como a niños menores de cinco años, la condición para recibir estos apoyos era que asistieran a controles en los centros de salud. Con los resultados de la evaluación de este programa piloto, se mostró que la población beneficiaria prefería la transferencia monetaria a la entrega de bienes, además se comprobó que con estos mecanismos se



promovía la competencia en beneficio del consumidor que podía aprovechar descuentos en los precios de sus compras. Se consideró entonces incorporar la dimensión de la educación.

A partir de los resultados de este programa piloto, se diseñó el Progreso. El nuevo programa se encaminaba a resolver problemas de focalización que presentaba la instrumentación de acciones para combatir la pobreza, ampliar la oferta de servicios de salud y educación, particularmente en las zonas más marginadas y promover su utilización a través de transferencias en efectivo. El diseño y operación del programa se concibió bajo las siguientes bases:

- a) Selección de localidades con una oferta suficiente de servicios de educación y salud. Inicialmente sólo se contemplaron localidades marginales rurales, la expansión a zonas semi urbanas se dio en 2001 y hasta 2002 a las áreas urbanas.
- b) El propósito era disminuir la vulnerabilidad de los más pobres y cortar la reproducción intergeneracional de la pobreza.
- c) Se atribuía la existencia de complementariedades entre nutrición, salud y educación a los que definía como causas y efectos de la pobreza. Por lo tanto, las líneas de intervención debían reemplazar las acciones sectoriales por un enfoque integral que aprovechara las complementariedades en estas áreas.
- d) Por último, para alcanzar resultados era importante la continuidad de las acciones conforme a los momentos críticos del ciclo de vida de los individuos.

Un elemento fundamental en este programa, que marca un rompimiento con programas sociales antecesores, es la importancia que otorgó al núcleo familiar mientras que anteriormente las acciones se dirigían a individuos o a comunidades. Se asumió como requisito la corresponsabilidad de la familia para el cambio de las condiciones de vida. Así, la corresponsabilidad familiar se tradujo en el compromiso, a cambio de la transferencia monetaria, de usar la oferta estatal de servicios de nutrición, educación y salud. Asimismo, consideró a la mujer como el punto focal entre la familia y el Programa: es ella quien recibe las transferencias y asume los compromisos.

Con la publicación del Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 (Estrategia Contigo), el Progreso pasa a denominarse Oportunidades, ampliando el panorama de las acciones para impulsar nuevas capacidades: la generación de oportunidades de trabajo e ingresos, la formación de patrimonio

y la protección contra los riesgos. De este modo, se definieron los siguientes objetivos:

- a) Generar la igualdad de oportunidades para los más pobres y vulnerables.
- b) Promover la calidad de vida de los indigentes, en especial los indígenas;
- c) Hacer de la equidad su principio básico.
- d) Desarrollar las capacidades personales, familiares y comunitarias de modo que permitan incrementar el ingreso de la población marginada.
- e) Fortalecer el tejido social y fomentar el desarrollo comunitario.

Oportunidades se define esencialmente como un programa de promoción de los servicios públicos entre la población marginada y vulnerable, vale decir, es un programa de promoción de la demanda. Pero también se incorporaron acciones por el lado de la oferta de servicios mediante intervenciones coordinadas entre los sectores de educación, salud, alimentación y desarrollo social con el propósito de mejorar la calidad de la educación y de los servicios de salud, incrementar la escolaridad así como facilitar el acceso a programas de vivienda. En 2002-2003 se agregaron becas para el nivel educativo medio superior y se pusieron en funciones el componente Patrimonial de Jóvenes con Oportunidades y el esquema diferenciado de apoyos para las familias que estaban egresando del programa.

En los primeros años del actual milenio el Programa ha venido consolidándose y extendiéndose espectacularmente: en 2001 la cobertura se amplió a 750 mil nuevas familias. En la actualidad sus niveles de gasto y de población atendida son significativos; los datos de 2005 muestran una cobertura de 86,091 localidades de casi todos los municipios o delegaciones de México; con aproximadamente 25 millones de beneficiarios, que representan la cuarta parte de la población total; y un presupuesto de 32.8 mil millones de pesos<sup>49</sup>, constituyéndose en el mayor programa de reducción de la pobreza de México y uno de los más grandes en América Latina.

<sup>49</sup> Como se observa más adelante, en este presupuesto no están contemplados los costos hundidos, es decir, el gasto social que se realiza en educación y salud, independientemente de la existencia de Oportunidades, pero sin el cual, no sería factible el funcionamiento del Programa.

### 3.1.1.1. Análisis y conclusiones

#### *Coherencia*

En términos generales, el Programa Oportunidades y su evaluación es coherente, es consecuente con los lineamientos trazados en el PND referentes al Ramo 20 (Social), con el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 (Estrategia Contigo) y con lo estipulado en el Título Tercero, de la Política Nacional de Desarrollo Social de la Ley General de Desarrollo Social<sup>50</sup>, por lo tanto, hay una coherencia o alineación apegada a sus estatutos normativos, es decir, hay una coherencia formal.

No obstante, la coherencia como primer criterio de metaevaluación que rige a los cinco criterios restantes (RO, eficiencia, focalización, impacto y satisfacción) no puede remitirse sólo a criterios formalistas, si bien, tampoco puede prescindir de los documentos oficiales y normas jurídicas que, inclusive dan origen y sustento legal a los programas públicos<sup>51</sup>. La reflexión y examen que implica la aplicación de este criterio sobre la pertinencia del programa que se metaevalúa, no puede limitarse a la simple compulsión de lo que pueda prescribirse en los documentos constitutivos con las orientaciones también formalistas de los programas, sin cuestionar su diseño, en un primer momento, así como contrastar, en un segundo momento, los resultados reales obtenidos con los que originalmente previeron.

La metaevaluación debe cuestionar si las políticas y los instrumentos, si los objetivos, las metas y los resultados previstos, son pertinentes al problema que trata de enfrentarse: ésta es la evaluación del diseño; y después, deberá cuestionarse si lo efectivamente logrado en la operación de los programas es lo que originalmente previeron, este es el examen de consistencia entre el diseño y la operación de las políticas, esto último, conocido como el problema de la distancia entre el diseño de la política y su instrumentación. Lo que aquí se va a demostrar es que el Programa Oportunidades, con toda la espectacularidad y prestigio de sus evaluaciones de impacto, no pasa ni la prueba de diseño ni la de consistencia de la política definida con sus resultados.

<sup>50</sup> Artículo 14. La Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir, cuando menos, las siguientes vertientes: I. Superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación.

<sup>51</sup> Por lo tanto, como políticas públicas requieren ser prescritos por el derecho (público). La acción del Gobierno y de los funcionarios públicos únicamente puede tener lugar en los ámbitos que la ley le indique.

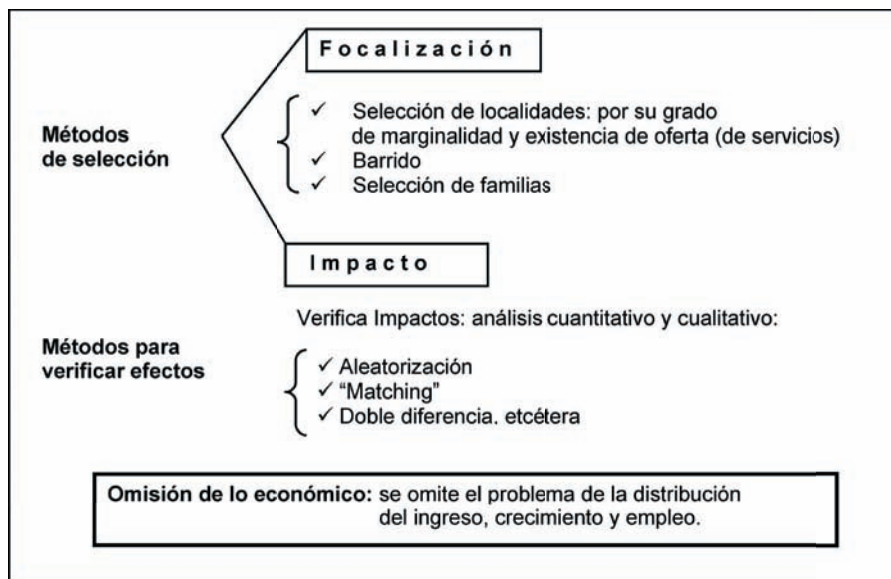
El Programa Oportunidades responde a un enfoque ortodoxo de no intervención del Estado en materia económica, privilegiando a las familias como actores principales de sus programas ya que éstas son el núcleo de causalidad (y consecuencias) de la pobreza. En esta perspectiva neoliberal, bajo un pretendido enfoque humanista, se exalta al individuo como el eje fundamental y actor principal en el análisis social, de manera que cualquier problema social como la pobreza, tiene su origen en el individuo (o la familia), por consiguiente, es en este nivel donde deben buscarse las posibilidades de actuación para superarlo.

Bajo esta perspectiva de “enfoques modernos” la pobreza es, antes que un problema económico, un problema social y cultural de múltiples dimensiones, por lo tanto, no es objeto de la política económica, sino de la política social. El pobre es responsable de su pobreza, por lo tanto, para salir de ella, tiene que hacerlo por sí mismo, y si no tiene los elementos para hacerlo, la política social debe proporcionárselos. De este modo, la nueva política social es diferente a las políticas sociales del pasado en tanto que ya no se guía por los principios universales, sino que ahora son programas focalizados, tanto porque optimizan los recursos públicos que son limitados, como porque la pobreza es una situación anómala en la que lo importante es su ubicación precisa en sus distintas expresiones (pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonial) de forma que, para cada una de estas dimensiones hay una acción o programa preciso para contrarrestar o atenuar estos diferentes niveles de pobreza.

A partir de este enfoque se definen dos dimensiones fundamentales del programa: su Focalización e Impacto (ver Diagrama 3.1.1.1.1).

### Diagrama 3.1.1.1.1

#### Focalización e Impacto. Ejes fundamentales del Programa Oportunidades



Como puede apreciarse en el diagrama, hay un riguroso método para la selección de la población objetivo, de las familias que van a ser beneficiadas con los apoyos de Oportunidades: primero se hace una selección de las localidades del país, teniendo en cuenta tanto su grado de marginalidad social como de la existencia de oferta de servicios de salud y educativos; después se hace una “operación barrido” con el total de las familias de cada una de las localidades seleccionadas con el propósito de depurar aquellas que no pueden ser objeto del programa; y finalmente, mediante un sistema nacional de puntajes (*Proxy Means Test*, por su nombre en inglés) se seleccionan las familias que serán beneficiadas con el programa.

Con el mismo rigor aplicado en la focalización, se miden los impactos del programa mediante sofisticados métodos cuantitativos y científicos como aparece en el diagrama, el método de la quasi-experimentación, matching, doble diferencia que se combina con enfoques cualitativos que profundizan en los comportamientos de los agentes, de manera que permita conocer los impactos directamente atribuibles a las intervenciones específicas de los programas. De esta manera, hay tanto una certeza de que los apoyos van a donde tienen que ir, al mismo tiempo que hay un conocimiento preciso y

confiable de los impactos de estos apoyos, razones que se esgrimen para atribuir a Oportunidades una calidad superior con respecto a programas sociales del pasado.

Sin embargo, puede afirmarse que la consistencia y objetividad de Oportunidades es más aparente que real. Su promoción como un modelo de alta consistencia técnica y científica, por los métodos y procedimientos precisos, y en lo posible cuantificados, que aplica tanto en la focalización como en la evaluación del impacto, se ven gravemente cuestionados por dos razones: primero, la escasa o nula efectividad sobre el problema que enfrentan, la pobreza; y segundo, el escaso o nulo significado, o debilidades teórico conceptuales, de los distintos indicadores que supuestamente avalan los impactos del programa.

En lo que se refiere al primer aspecto, el principal cuestionamiento es a la forma como el programa concibe a la pobreza, como un problema social y cultural de múltiples dimensiones, donde no se considera importante privilegiar, o no se contemplan determinaciones de orden estructural. El problema en este tipo de enfoques, donde se prefiere el análisis específico, individual, el cual se confunde con un análisis concreto<sup>52</sup>, es su orientación a priorizar la descripción de situaciones, a ver los síntomas más que las causas del fenómeno de la pobreza. Así, de la misma manera que la medicina alópata se orienta primordialmente a eliminar síntomas y no las causas de la enfermedad (por ejemplo: el cambio en los estilos de vida que prescribe la medicina natural) confinando al enfermo a un permanente consumo de medicamentos, en Oportunidades sólo se ven los síntomas, no las causas de la pobreza, esto es, los pobres no han tenido acceso a la educación, están mal alimentados y por lo general no tienen buena salud. Por supuesto que se admite que la carencia de estos bienes primarios (Rawls, 1996) es también consecuencia de la pobreza, pero en general se tiende a presentarlos como la causa de que el individuo o la familia caiga en situaciones de pobreza, no a la inversa.

En consecuencia, con esta forma de ver la pobreza, en Oportunidades se considera además que la misión de este programa es dotar a las familias que tienen la carencia de estos bienes básicos, bajo la perspectiva de que se trata de inversiones en capital humano, por lo tanto, necesarias para evitar costos

<sup>52</sup> El análisis concreto debe dársele, ante todo, un significado de síntesis, no aplicable a cuestiones meramente descriptivas y puntuales; es la condensación de los determinantes que no pueden ser eliminados en la explicación del comportamiento social.

sociales mayores en tanto no se presente una mejor situación económica. En estos enfoques, en estricto sentido, no está ausente la dimensión económica; de alguna forma está considerada de manera implícita o explícita, cuando por ejemplo, se mencionan los requerimientos de inversión en capital humano. Entonces el problema no es que se omita lo económico, sino la manera como a éste se le concibe: hay una visión ortodoxa que impide ver la pobreza como resultado del funcionamiento de estructuras económicas.

En esta concepción, la pobreza no es un fenómeno estructural, sino circunstancial. Se trata de ciertos desequilibrios pasajeros que requieren, por lo tanto, de programas temporales como Oportunidades con objeto de atenuar sus efectos y efectuar las inversiones en capital humano que de otra manera implicarían costos sociales irreparables hasta en tanto no se retorne a la “normalidad económica” (equilibrio económico). También en consonancia con esta noción, el Estado no podría —no es legítimo en estos enfoques— intervenir en materia económica; este es un terreno de los empresarios y del mercado, no de la política; por consiguiente, si el Estado interviene para atenuar o superar la pobreza es porque se reconoce como un problema social, no económico, en donde es factible ofrecer un tratamiento a través de la política pública.

En realidad esta concepción no aparece de manera explícita en los documentos oficiales de Oportunidades, pero sí puede desprenderse del conjunto de sus planteamientos y, sobre todo, de la política económica imperante en México. Oportunidades es un programa consecuente con la nueva política social que se desprende de la política económica de equilibrios macroeconómicos y apertura de capitales que se determinó a partir de la crisis de la deuda de América Latina en los ochenta.

En el Capítulo 2 se ha dado cuenta de las consecuencias de esta política económica en la desigualdad social y la pobreza en México, en las últimas dos décadas del pasado milenio, por lo que ya no se tratarán más estos aspectos. Lo que sí es importante destacar aquí es que en el marco de estas políticas y en el contexto de la globalización, se modifican drásticamente las concepciones del desarrollo y crecimiento sostenible de la economía; éstas se ven alimentadas por las “modernas” contribuciones de la teoría del crecimiento que enfatizan en la importancia de la formación del capital humano, del conocimiento y de las habilidades en las teorías de crecimiento de las tecnologías de carácter endógeno o de la acción colectiva para provocar los cambios institucionales favorables al desarrollo, todas ellas interesantes, pero como señala Hernández

Laos (2005), en estos enfoques se omiten las aportaciones de generaciones previas de economistas relativas a las relaciones entre desarrollo económico y distribución del ingreso por considerar que éstas no son relevantes en el contexto de una economía abierta como la que caracteriza al mundo a partir de mediados de los setenta.

Sin embargo, el pobre desempeño económico en México y América Latina acompañado de la mayor desigualdad y pobreza que se ha padecido en los últimos 25 años, parecieran un testimonio de que las relaciones de distribución del ingreso y el crecimiento son fundamentales; que los procesos de reforma estructural tendientes a insertarse en las corrientes internacionales de comercio inversión y tecnología no han tenido los beneficios esperados para la mayoría de la población; que estas corrientes económicas mundiales no han eliminado el dualismo de nuestras economías, causa principal de la desigualdad y pobreza en nuestros países, y por el contrario se han agudizado<sup>53</sup>. En esta situación, pareciera que los programas sociales focalizados y de corte compensatorio han llegado para quedarse y han consolidado y ampliado su cobertura de influencia. Los recursos públicos canalizados han venido en aumento desde el Pronasol que es el primero de los programas de esta categoría, posteriormente el Progresá y ahora Oportunidades. Al margen de las diferencias que se atribuyen, sobre todo de los dos últimos con respecto al primero, estos programas coinciden en que:

- En todos los casos se ha registrado un crecimiento espectacular en los recursos públicos ejercidos en estos programas.
- No hay correspondencia entre los recursos ejercidos y los logros obtenidos en la supresión de la pobreza: cada vez hay más pobres.
- Además, en todos ellos se procuró una escrupulosa separación de los programas propiamente económicos, por considerar que respondían a una lógica diferente, por lo que no era deseable su vinculación, tanto por razones de efectividad como de transparencia<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> Entre los aspectos principales de estas tesis del dualismo para una economía abierta, en su vertiente neoclásica a la que aquí se hace referencia, destaca que con la llegada del capital y la tecnología internacional se “aceleraría” el paso de la población del sector tradicional al moderno, con lo que se eliminaría la principal causa de la desigualdad que es provocada por la diferencia de la productividad intersectorial y en consecuencia, se reducirían los diferenciales en los pagos de salarios (Hernández Laos, 2003 y 2005).

<sup>54</sup> Esta visión es particularmente clara en el sexenio de Salinas.



Esta concepción respaldada por organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) no resiste la más mínima contrastación con la realidad económica del país como se señaló en el Capítulo 2. Oportunidades no ofrece consistencia entre el diseño de sus objetivos y metas con el problema de la pobreza, al que se supone combate. Paradójicamente, no obstante la solidez de sus evaluaciones de impacto, el prestigio de las instituciones que realizan dichas evaluaciones, el problema radica en la estrechez de las concepciones de la pobreza que fundamentan el programa, así como el alcance limitado del concepto de la evaluación al que se circunscribe, básicamente a la operación y el impacto de los programas, dejando de lado los aspectos cruciales del diseño o en última instancia, delimitando su revisión exclusivamente a los aspectos formales del marco lógico.

Dejar de lado o delimitar excesivamente el marco de revisión del diseño de los programas públicos, restringe en gran medida los potenciales de ajuste y mejora del desempeño público. Si bien esta delimitación podría justificarse desde el punto de vista funcional, bajo el supuesto de que facilitaría la integración de las acciones públicas, obviando un proceso de discusión que ya fue realizado en algún momento previo (por ejemplo en la consulta pública para la formulación del PND), en este ejercicio se demuestra la necesidad de una discusión permanente de los programas públicos, particularmente a la luz de las acciones realizadas y los resultados obtenidos. Esta es la esencia de la práctica de la evaluación. Aunque sabemos de la imposibilidad de eliminar totalmente los elementos valorativos o ideológicos, la evaluación tiene que ser objetiva y poner distancia del prejuicio; el evaluador debe estar atento, aun en contra de sus propias convicciones, del dato o conjunto de datos que contraríen su propia concepción y proceder a su análisis objetivo.

Lamentablemente, no es característica exclusiva de este programa o de la SEDESOL, la rigidez con que usualmente se defienden las políticas o programas públicos en las dependencias, práctica que a veces se confunde con lealtades institucionales. El problema, insistimos, es que con estas actitudes se pierde el potencial que tiene la evaluación como fuente innovadora de las políticas públicas, tanto en la evaluación interna como una práctica de mejora de gestión del Ejecutivo, como, con mayor razón, en la evaluación externa, por parte del Legislativo, que además tiene el significado de una fiscalización y de rendición de cuentas que el primero debe efectuar ante el segundo, y por tal motivo, es un contrasentido, como aún se establece en la legislación en la

materia<sup>55</sup>, que dicha fiscalización se efectúe en los términos y condiciones que establezca unilateralmente el propio ente fiscalizado u obligado a la rendición de cuentas.

Preliminarmente lo que podemos concluir en relación con este primer examen de coherencia del Programa Oportunidades y su evaluación es que su principal debilidad es la falta de consistencia del Programa, en la medida en que no toma en cuenta, en su diseño, la naturaleza estructural de las causas del problema de la pobreza, en tanto que son de orden económico y las medidas o acciones del Programa se dirigen únicamente al plano social y familiar; no considera, consecuentemente con la naturaleza económica de las causas del problema, la necesidad de dar sustentabilidad a la política social mediante una estrecha coordinación con la política económica, de manera que las cuantiosas inversiones en capital humano que se realizan con los programas sociales, tengan una efectividad real con la activación de mercados dinámicos de trabajo; finalmente, los informes de evaluación tampoco son consistentes en tanto que al no trascender el marco conceptual original del diseño, al no hacer ningún cuestionamiento del mismo, entonces no evalúan, sino que convalidan un marco conceptual de referencia, que de acuerdo con el análisis aquí efectuado no es pertinente como marco general de actuación del Programa y por consiguiente de su evaluación.

La coherencia, como se ha mencionado, incide en el resto de los criterios de la metaevaluación, de tal suerte que las inconsistencias de ésta, pueden verse reflejadas en los otros factores específicos de valoración como los relativos a RO, focalización, eficiencia o impacto. Conforme a la investigación realizada, en el caso de los resultados de la evaluación de impacto, es notable la carencia de un marco que les otorgue un significado claro. Los indicadores correspondientes (no obstante la consistencia estadística y de los métodos para su construcción), no tienen un significado preciso o referente en cuanto a su grado de incidencia en la supresión de la pobreza o desarrollo del capital humano. Se considera que buena parte del problema obedece a las ambigüedades del marco teórico conceptual de referencia, en este sentido, la definición de la pobreza como un fenómeno multidimensional es muy rico y seductor pero puede presentar

<sup>55</sup> En efecto en la LFPRH y en los lineamientos para la evaluación de la SHCP-SFP y CONEVAL, como se señaló en el Capítulo 2, en la medida que excluyen la participación de la Cámara de Diputados se pretende que la fiscalización del Legislativo se lleve en las condiciones que determine el Ejecutivo, es decir, el propio ente fiscalizado.

problemas para su necesaria operacionalización y traducción en indicadores concretos para la evaluación, donde, si es posible, se requiere del análisis lineal de causa–efecto para el mejor entendimiento de la efectividad o impacto de una política pública.

### *Reglas de operación (RO)*

Las RO de Oportunidades no distan mucho de las RO de operación de cualquier otro programa público, no obstante la imagen y prestigio de este Programa en cuanto al alto nivel de las múltiples evaluaciones efectuadas en todos los planos que teórica y prácticamente puedan imaginarse, evaluaciones bajo métodos cuantitativos y cualitativos, evaluaciones de operación, evaluaciones bajo métodos quasi-experimentales para medir el impacto de los programas, evaluaciones para medir los efectos de género de los programas, entre otros. Las RO no reflejan la riqueza que en lo particular pueda presentar cada uno de los tipos de evaluaciones mencionados, es decir, no pasan de ser poco más que RO para el ejercicio expedito del presupuesto. De este modo, las RO de Oportunidades distan mucho de ser un instrumento para el ejercicio programático y, en este sentido, verdaderos cuadros de mando<sup>56</sup> para la conducción estratégica de estos programas públicos en la justa dirección que marcan la misión, objetivos, metas y términos de referencia de su gestión.

En las RO para el ejercicio fiscal de 2006, un documento de 94 páginas, estructurado en 11 capítulos y 10 anexos, se especifican con detalle desde las orientaciones generales del programa relacionadas con la definición de objetivos y selección de la población beneficiaria, hasta el esquema operativo del programa relativo a los compromisos y obligaciones de los beneficiarios y mecanismos para el otorgamiento de los apoyos institucionales así como mecanismos de organización y coordinación institucional de las diversas dependencias de orden Federal y Estatal que participan. Por último están los

<sup>56</sup> El cuadro integral de mando es un instrumento de la dirección estratégica en la que se condensan, en forma de indicadores, los resultados de la acción de los diferentes ámbitos de una organización que es importante (estratégico) tener presente en la conducción de un programa (Grant, 2006). Para evitar malas interpretaciones, hay que decir que para lograr este cuadro, con toda su potencialidad de dirección, es menester el trabajo colectivo o de equipo, comprometido con los propósitos de la organización, no a la inversa. Esto es así, porque ahí se condensa toda la información estratégica, que no debe ser abundante y que en el lenguaje de la burocracia tradicional se conoce como la información “secreta” o “confidencial”.

tradicionales mecanismos de seguimiento programático presupuestal (físico-financiero), los de evaluación externa y los indicadores de resultados.

Estudiar y valorar los indicadores de las RO es una tarea fundamental en cuanto que suponemos que ahí encontraremos los elementos estratégicos de la conducción del programa y algo más: su traducción en procedimientos operativos. Si no se reúnen estas dos dimensiones, lo estratégico y lo operativo, entonces o tenemos hasta “genialidades” muy generales o una profusa descripción de elementos operativos que no logran una lógica de conjunto. En las RO de Oportunidades, como en casi todas las RO de los programas públicos, se tiene más lo segundo. Para ilustrar lo anterior, y dado que los capítulos de seguimiento programático y presupuestal y la evaluación externa contienen sólo enunciados de variables de análisis y definiciones de procedimiento, conviene revisar el correspondiente a indicadores de resultados de las RO citadas, los cuales se presentan en los siguientes siete capítulos:

- I. Padrón de familias beneficiarias.
- II. Cumplimiento de corresponsabilidades y apoyos monetarios.
- III. Componente educativo.
- IV. Componente salud.
- V. Indicadores de gestión.
- VI. Entregas de apoyos.
- VII. Indicadores de resultados del componente patrimonial.

Sin negar que es un avance el disponer de esta información totalmente sistematizada, sobre todo, que está disponible en la página de Internet de la Coordinación Nacional del Programa, todos estos indicadores se refieren a los tradicionales índices de cobertura, de eficacia en el cumplimiento de metas y de eficiencia presupuestal. Así, el Capítulo I del padrón de familias beneficiarias se refiere a la cobertura general del programa y su evolución por altas y bajas; en los capítulos II, III y IV se determinan coberturas específicas y de cumplimiento de metas relativas a transferencia monetarias para alimentos, apoyo educativo y servicios de salud; en los capítulos V y VI se consignan indicadores de gestión sobre el cumplimiento de las corresponsabilidades de los beneficiarios y entrega de los apoyos; y por último en el Capítulo VII se abordan los indicadores de resultados del componente patrimonial.

No hay, como ya se señaló, un referente general del significado de los indicadores en términos de avance en formación de capital humano o de abatimiento de la pobreza. Como se puntualiza más adelante, este referente

tampoco está en los informes de evaluación, de manera que pueda especificarse el significado de que los becarios aumenten un día al mes su asistencia escolar o del cumplimiento de la corresponsabilidad de los beneficiarios de su asistencia al control médico.

Con base en estas carencias, puede afirmarse que no se ha logrado una mínima unidad metodológica en la diversidad de enfoques en los que apoyan los diferentes tipos de evaluación de Oportunidades, pluralidad que inclusive se ostenta como muestra de solvencia de las evaluaciones efectuadas.

Evidentemente es saludable recurrir a una diversidad de métodos que nos permitan conocer las diferentes dimensiones y facetas de los programas, lo cual, siendo un requisito en la generación del conocimiento también lo es en la evaluación que podemos definir como el método para generar el conocimiento específico de la acción. Pero debe tenerse en cuenta que aun en la generación de todo conocimiento, debe transitarse de una fase de conocimientos específicos y relativamente dispersos a una hermenéutica que permita una fase de maduración en la que se integre debidamente un conocimiento concreto, un conocimiento holístico que permita la cabal comprensión del fenómeno que se estudia. Este es un requisito fundamental para la evaluación, en tanto que no es cualquier conocimiento el que es requerido en el desarrollo de esta práctica, que es ante todo un conocimiento empírico sobre la acción pública pero, no obstante, dada la complejidad de esta acción, requiere estar asentada en una amplia base teórica.

Independientemente de la carencia de esta unidad teórica metodológica, sobre la que regresaremos en el siguiente apartado, para los efectos de las RO como instrumentos de dirección y operación del programa, lo cierto es que aún no reúnen estas características, lo cual, consideramos, se debe a que no hay una debida integración entre los resultados de la evaluación con los procesos de decisión y operación del programa, integración que debiera condensarse en las RO.

Cabe señalar, que son diversas las causas o factores por las que esta integración entre la evaluación y el proceso decisorio de dirección y operación no puede lograrse, entre otras, el interés político de los funcionarios por tener un manejo discrecional, no acotado por bases racionales de previsión de la evaluación, cuestiones culturales, etcétera, pero una de las principales deficiencias que aquí interesa señalar es la que proviene de evaluaciones que responden a toda una diversidad de objetivos (sociológicos, antropológicos,

políticos, de género, etcétera) pero que no se encuadran a las necesidades de gestión de un programa, en las que, si bien deben considerarse los aspectos políticos, sociales y humanos, éstos deberán tener una adecuada traducción administrativa, un sentido práctico de cómo hacer para que sean útiles a la gestión de un programa.

En síntesis, la valoración de Oportunidades desde sus RO muestra el estado del arte de la evaluación como base de la gestión de programas públicos, que no obstante la cantidad de recursos que se dedican a este fin, en particular en este programa, pareciera que fundamentalmente cumple propósitos de promoción política antes que coadyuvar realmente a su gestión. Las evaluaciones a este instrumento no llegan a ser relevantes; por lo general, se orientan a la compulsa tradicional para verificar si los distintos actores participantes conocen o no, el contenido de las RO del Programa. Así, en el Informe de Evaluación (IE) de 2003 se consigna que los beneficiarios titulares conocen cuáles son las responsabilidades con el Programa, mientras que por el lado del personal de salud y de los maestros, se declara que hay deficiencias en su capacitación: la totalidad de los directores de primaria, secundaria y bachillerato entrevistados declaró que no habían sido capacitados y desconocían cuáles eran las RO del componente que a ellos les competía. En el nivel medio superior, todos los maestros comentaron que no conocían cuál era el máximo de faltas escolares para registrarlo en el formato E2 que se refería al cumplimiento del becario en ese período (INSP, 2004:80).

En este testimonio del personal de salud y maestros hay una pequeña muestra de la separación de la evaluación con los procesos de gestión: por un lado, las más refinadas técnicas para la evaluación de los programas, con personal altamente capacitado; por el otro lado, a la gestión pública tradicional poco puede motivarle un programa que presiona en las cargas, pero no mejora las condiciones de trabajo.

En estas circunstancias las RO más que evaluarse son convalidadas con base en el éxito “incontrovertible” que muestran el crecimiento espectacular de las familias incorporadas al programa entre los años de 2002 a 2005; al menos así se presentan los resultados de evaluación externa del apego a las RO en esos años (INSP, 2004; CM, 2006; Cohen y Franco, 2006).

En suma las RO en Oportunidades están muy distantes de constituirse en un instrumento de conducción estratégica. En ninguno de los informes de evaluación externa hay una valoración en esta perspectiva de las RO, lo que

refleja, por parte de los evaluadores, que no se concede esta categoría a este instrumento<sup>57</sup>, al que sólo de manera indirecta, puesto que no hay un análisis directo que lo fundamente, le atribuyen su eficacia al “exitoso” crecimiento de la cobertura del Programa.

### *Calidad*

En la valoración que se hizo de la coherencia del Programa Oportunidades, se estableció que para determinar la calidad de una evaluación ésta tendría que responder a dos cuestiones fundamentales:

- a) Si el diseño de las políticas, objetivos, metas y resultados previstos, son pertinentes al problema que se trata de enfrentar.
- b) Si hay consistencia entre el diseño y la operación de las políticas: cuestionar si lo efectivamente logrado en la operación de los programas es lo que originalmente se había previsto.

Como se concluyó en el apartado de la coherencia, el Programa Oportunidades, con toda la espectacularidad y prestigio de sus evaluaciones de impacto, no pasa ni la prueba del diseño ni la de consistencia entre los resultados previstos en la política (o programa) y los resultados en su operación. Esto deberá tenerse presente en la revisión de los métodos y marcos de evaluación de Oportunidades que a continuación se explican brevemente.

El diseño de evaluación original de Oportunidades, para alcanzar representatividad estadística, procedió a la selección aleatoria de 506 comunidades elegibles de siete estados donde inició operaciones el Programa. De este conjunto se determinaron grupos de localidades de intervención y de control y se levantó un censo de los 24,077 hogares<sup>58</sup> existentes en estas localidades antes del inicio del programa para establecer la línea basal y posteriormente se efectuaron encuestas de seguimiento<sup>59</sup> y hacer posible la estimación de los impactos de la intervención (del programa), en el corto

<sup>57</sup> Lo que es real en buena medida. Las RO como todos los instrumentos de la SHCP no están por el desempeño, sino por el equilibrio fiscal, que en cierto sentido es su antípoda.

<sup>58</sup> Encuesta de características socioeconómicas de los hogares, 1997 (ENCASEH 1997) (INSP, 2005).

<sup>59</sup> Encuestas de evaluación rural (ENCEL). Se levantaron encuestas en dos rondas anuales en 1997, 1998, 1999 y 2000 y una ronda en 2003 (INSP, 2005).

y mediano plazo, en las familias de zonas rurales con el siguiente marco de información:

- a) Familias que comenzaron a recibir la intervención del programa en 1997 (de intervención temprana).
- b) Familias que iniciaron su participación un año y medio después del inicio del programa (de intervención tardía).
- c) Familias sin programa (de control).

Evaluar es fundamentalmente comparar: qué ocurre (a un hogar) antes y después de una acción (política pública o programa) y qué sucede con ella respecto al caso de no haberse dado. El programa inició con hogares rurales en 1997 y las encuestas de seguimiento de los impactos se efectuaron en 1998, 1999, 2000 y 2003, por lo que han sido posibles evaluaciones de corto plazo, efectuadas para el año 2000 y evaluaciones de mediano plazo, mediante la comparación de 1997 con 2003 (INSP, 2005). Para el caso de hogares urbanos, sólo se han realizado evaluaciones de corto plazo, dada su reciente incorporación en 2002, por lo que las comparaciones se han efectuado entre ese año y 2003<sup>60</sup>. En cuanto a los métodos de comparación utilizados, pueden destacarse los siguientes (INSP, 2005):

- a) Para los análisis de corto plazo, en zonas rurales y urbanas:
  - Análisis de diferencias: comparación entre grupos con y sin programa.
  - Análisis de doble diferencia: después de un tiempo de operación comparar la diferencia entre los hogares que fueron beneficiarios del programa con aquellos que no lo fueron respecto a la diferencia que existía entre ellos antes del programa.
- b) Para los análisis de mediano plazo en zonas rurales:
  - Comparación de hogares de características socioeconómicas similares con la distinción de que unos tenían el Programa y otros no.

<sup>60</sup> Encuestas de evaluación de hogares urbanos (ENCELURB). Se levantó una encuesta en 2002 que sirvió de base de referencia (ENCELURB, 2002) y otra en 2003 como encuesta de seguimiento (ENCELURB, 2003) (INSP, 2005).



El propósito fundamental de estos estudios con amplio respaldo metodológico de orden estadístico y cuantitativo que hacen posible las encuestas, es determinar, sin lugar a dudas, que los cambios registrados en los grupos de hogares son atribuibles al Programa de Oportunidades.

Esta certeza que aparentemente brinda el método cuantitativo, se complementa con estudios cualitativos que no buscan la representatividad estadística, sino que se proponen comprender y mostrar las razones por las cuales varía el éxito en la incorporación, la permanencia y el impacto del programa. Cuáles son las razones por las que ciertos hogares tienen dificultades para incorporarse o para cumplir con las corresponsabilidades que se establecen en el programa y cómo varían sus efectos entre una comunidad y otra. Como puede apreciarse, estos interrogantes no se resuelven con encuestas que generalizan, sino con estudios de caso que atiendan las particularidades de cada comunidad y de sus hogares y también de sus instituciones de salud y educación. Es necesario entrevistar a beneficiarios y no beneficiarios, autoridades locales y municipales, maestros y directores de escuela, médicos y enfermeras.

Como se aprecia en estos planteamientos metodológicos, el Programa Oportunidades desde su origen se ha caracterizado por la importancia concedida a las evaluaciones de impacto para el manejo y rediseño del programa. Asimismo, en estos planteamientos se presume un rigor metodológico que no es común en todos los países de la región como puede observarse en la pequeña muestra del Cuadro 3.1.1.1.1, en la que no todos los países complementan sus evaluaciones con estudios cualitativos.

No obstante, cuando se observan los resultados de las evaluaciones, es notoria la carencia de un marco integrador que les otorgue un significado claro. El hecho de que la evaluación del impacto educacional muestre que se ha incrementado la inscripción escolar y que los niños beneficiarios asistieron un día más por mes que quienes no recibían bono escolar, no se explica en los IE, que se limitan a constatar el dato por sí mismo, omitiendo su valoración en cuanto a avances en la formación de capital humano, disminución de la pobreza o mejoramiento en la calidad. Tampoco se especifica, en el marco de los recursos erogados en las transferencias y operación del programa, la eficiencia y valoración de los costos de oportunidad que implica el manejo de un volumen tan amplio de recursos.

**Cuadro 3.1.1.1.1****Metodología aplicada en evaluaciones de impacto de programas sociales**

| País      | Métodos aplicados |          |                  |                      |
|-----------|-------------------|----------|------------------|----------------------|
|           | Aleatorización    | Matching | Doble diferencia | Métodos cualitativos |
| México    | •                 | •        | •                | •                    |
| Brasil    |                   | •        | •                |                      |
| Colombia  |                   | •        | •                |                      |
| Nicaragua | •                 | •        | •                | •                    |
| Honduras  | •                 |          | •                |                      |

FUENTE: Cohen y Franco, 2006.

Lo mismo puede decirse del arsenal de indicadores que se aplican al seguimiento de la operación del programa que se determinan convencionalmente en función de un sistema normativo o lógica del programador, que tienen un alcance igualmente acotado. En ambos casos es necesario un marco de referencia que le dé una direccionalidad y significado concreto en términos de las aspiraciones y expectativas del programa.

Hay diferentes respuestas a esta problemática. Bajo la influencia de organismos internacionales que han desarrollado marcos analíticos para la evaluación, tiende a resolverse el problema mediante la incorporación de marcos de comparabilidad muy cercanos a la idea de las “mejores prácticas internacionales” pensando en organismos públicos o el *Benchmarking*, si nos remitimos al mundo empresarial que sostiene una idea similar, aunque más extremosa, en cuanto a ver como fuente de innovación al mundo exterior. Desde nuestro punto de vista, tomando en cuenta las complejidades de la acción pública, y sin cancelar una mirada al exterior, es indispensable ubicarnos en nuestra propia realidad y tomar de estos referentes sólo aquello que sea útil y se ajuste a nuestras necesidades, pero definitivamente la política innovadora necesariamente tiene que ser resultado de un esfuerzo creativo interno y preferentemente resultado de un esfuerzo colectivo, social, lo cual

brindará una mayor solidez, sobre todo en el terreno de viabilidad en su instrumentación real.

En síntesis, la instrumentación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades constituye un avance, en lo que al enfoque y métodos para la focalización y evaluación del impacto se refiere. En todo programa público es fundamental precisar a quién beneficiar y, posteriormente, verificar que efectivamente hay un impacto transformador en la población que fue beneficiada con el Programa. El problema es que esta coherencia estricta que se mantiene en el discurso del Programa no es consistente con la práctica del mismo. Hay cuatro factores de inconsistencia que tornan relativa la calidad conceptual metodológica en la ejecución del Programa y de sus evaluaciones:

- a) El desdibujamiento de métodos de focalización que tuvo lugar en el sexenio foxista con la incorporación de la “autofocalización” llevada a cabo con la intención de masificar el Programa, vulneró el principio de certeza en la elección de la población a beneficiar.
- b) La falta de unidad y pertinencia metodológica en el conjunto de indicadores de impacto, elimina certeza en su medición de avances con respecto a las transformaciones sociales que persigue el Programa. Las inconsistencias van desde el diseño de indicadores, los cuales no especifican la naturaleza y alcance de estos cambios, e imposibilita contar con un parámetro objetivo del impacto del Programa, y explica, más no justifica, su confusión con indicadores, procedimientos y resultados (cuotas de inscripción, número de consultas, etcétera).
- c) En los IE no se hace ningún esfuerzo por definir estas transformaciones o impactos, lo que revela una posición limitada y acrítica en cuanto a la dimensión normativa del Programa, que los evaluadores pretenden compensar con sofisticados métodos cuantitativos (método aleatorio, matching, diferencia y doble diferencia) para “aislar” los efectos del Programa, de aquellos que no pueden ser atribuidos a éste (véase cuadro 3.1.1.1.1).
- d) Ausencia de indicadores de gestión estratégica, esto es, de indicadores que vinculan los objetivos, las metas y los resultados que se definen en el nivel estratégico, con las acciones específicas del Programa.

En éste último inciso, relativo al faltante de indicadores de gestión estratégica, se resúmen las deficiencias de calidad en la ejecución del Programa y en su evaluación —el problema de la distancia o separación entre el diseño del

Programa y su operación—. Así, no obstante la supuesta superioridad del Programa Oportunidades, que no pasa de ser discursiva, puede considerarse un “mito racionalizado”<sup>61</sup> desde la perspectiva del institucionalismo sociológico”. La ausencia de indicadores de gestión estratégica revela que Oportunidades no pasa de ser un barníz de modernidad de los programas públicos. La superación de estas deficiencias continua siendo una tarea pendiente, de éste y del conjunto de programas públicos de todos los ámbitos de Gobierno.

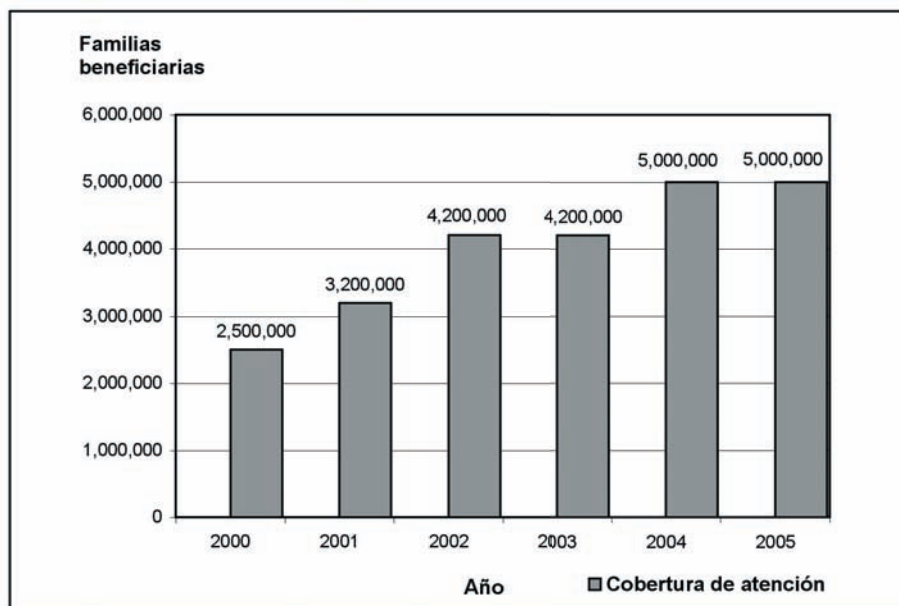
### *Eficiencia y eficacia*

La eficiencia no tiene significado alguno si no se vincula con la eficacia; el ahorro de recursos y de tiempos en la operación o ejecución, carece de sentido, si va en contra o disminuye la calidad de los resultados del programa. Ésta es quizá una de las dimensiones que puede ser más controvertida de Oportunidades en cuanto que se define como un programa que estimula la demanda de los servicios públicos entre la población más vulnerable del país. Si bien, declarativamente se contemplan acciones por el lado de la oferta de los servicios “tendientes a elevar su calidad, mediante acciones de coordinación institucional”, lo cierto es que el énfasis en este programa se centra en los parámetros de éxito que se le atribuyen, que en todos los casos se trata de las ampliaciones en la cobertura de los servicios públicos “donde ya existe la infraestructura para su prestación”. Esto puede observarse en la reciente evolución de la cobertura de servicios de Oportunidades en el período de 2000-2005:

<sup>61</sup> Categoría de análisis para tipificar procesos organizacionales en los que se simula la inserción de procesos racionales, solo formalmente, y en la práctica se continúa con los procesos tradicionales y burocráticos. Hay un mimetismo sociológico en el que la organización incorpora nuevas estructuras, por lo general de otras latitudes, con el fin de tener una mayor eficacia, pero, lo paradójico, es que resulta más importante la *apariencia* de mayor racionalidad y eficacia, que lograr *realmente* esta mayor efectividad (James y Olsen).

### Gráfica 3.1.1.1.1

#### Evolución de la cobertura social de Oportunidades 2000-2005



En 2005, la cobertura de servicios se incrementó espectacularmente a cinco millones de familias que equivalen a 25 millones de habitantes en el país y representan la cuarta parte de su población. No hay en ninguna parte de los informes de evaluación ninguna referencia a un estudio que haya valorado, ya no las consecuencias, sino al menos la viabilidad de este colosal aumento en la oferta de servicios públicos de salud y de educación, tanto de las posibilidades de su atención real como de las condiciones de calidad en que éstos pudieran suministrarse.

Por supuesto, la orientación de las evaluaciones y estudios de Oportunidades no están dirigidas a la valoración de esta delicada dimensión de la calidad de los servicios. Esto no es lo importante en el programa, en el capítulo de RO ya se mencionó que su valoración no se realiza a partir de su efectividad en el cumplimiento estratégico de la misión y propósitos del programa, sino en su capacidad para permitir estos incrementos en su cobertura, o bien, debemos entender que ésta es su visión estratégica: hacer crecer indefinidamente la demanda, sin importar las condiciones de la “oferta”

en que ésta pueda atenderla, sobre todo, de los niveles de calidad de los servicios que se suministran.

Cabe señalar, que el problema de esta noción limitada o parcial de eficiencia que parece prevalecer en Oportunidades, no solamente se refiere a las condiciones de calidad de los sistemas de servicios públicos de salud y educativos que se promueven a través de este programa, pero que no están bajo su jurisdicción, sino también debilita el supuesto rigor que aplica en la orientación de sus apoyos mediante estrictas medidas que aseguren escrupulosamente que los beneficios los reciba la población más vulnerable, esto es, métodos confiables en la focalización o selección de la población objetivo; y posteriormente, comprobar fehacientemente mediante estudios precisos de evaluaciones de impacto, que efectivamente los apoyos beneficiaron a la población seleccionada. Estas son, como se sabe, las divisas del programa.

En efecto, parece que las metas de ampliación de la cobertura del programa doblegaron estos principios rigoristas de la focalización como se detalla más adelante. El relajamiento en los métodos de selección familiar, en los hechos, hicieron posible el incremento espectacular de la cobertura social de Oportunidades. La incorporación de un millón de familias de 2002 a 2003 y casi otro tanto en el año siguiente (ver Gráfica 3.1.1.1.1) no habría sido posible con el esquema planteado en las RO de 2001; para llevar a cabo esta hazaña era necesario flexibilizar el mecanismo de identificación de hogares beneficiarios en zonas urbanas (RO de 2002; INSP, 2004).

Las modificaciones en las RO de Oportunidades en 2002 parecen mostrar que el principal interés en este programa es la ampliación de la cobertura social a cualquier costo. Hay en este sentido, un intercambio de eficiencia en la cantidad por ineficacia en la calidad de la selección familiar, como se precisa más adelante en el capítulo correspondiente. Puede afirmarse, y desafortunadamente, no sólo en éste, sino en la mayoría de los programas públicos, que el interés de sus promotores no es la calidad o efectividad del programa; se prefiere más bien a la ampliación de coberturas, que les da lucimiento y promoción política, aunque a mediano plazo vaya en demérito de la calidad y efectividad del Programa.

El Programa cuenta con un sistema de Monitoreo y Seguimiento Operativo que procesa información sobre áreas temáticas que inciden en la operación, tales como lo relativo al padrón de beneficiarios, sobre la calidad y servicios de los sectores salud y educación, la entrega de apoyos y del complemento alimentario, y avance y resultados de las actividades de

orientación a beneficiarios. El sistema funciona con el soporte de múltiples fuentes y métodos de recolección de datos: encuestas (de punto Centinela), indicadores de atención ciudadana, indicadores bimestrales de seguimiento, evaluación de gestión y resultados, indicadores de desempeño de las coordinaciones estatales, entre otros. En cuanto a los resultados de este sistema de monitoreo, con fines ilustrativos, a continuación se muestra un extracto del IE del cumplimiento de las RO del ejercicio de 2005:

### Cuadro 3.1.1.1.2

#### Balance de Operación del Programa Oportunidades, 2005

| Capítulo o componente                                                                                                                                                                | Cobertura o índice                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Cobertura general</b><br>a) Cobertura Familiar.<br>b) Cobertura territorial.<br>c) Corresponsabilidad.                                                                            | a) 100% meta Sexenal: 5 millones de familias.<br>b) Casi 10% de incremento durante 2005.<br>c) Incumplimiento de corresponsabilidad en salud.                                                                                                                                                    |
| <b>Educación</b><br>a) Becarios.<br><br><b>Relación/año anterior</b><br><br><b>Salud y nutrición</b><br>a) Mujeres embarazadas.<br>b) Suplemento alimenticio (establecido por norma) | a) 4,365 203 activos por bimestre, 93.5% recibe apoyos monetarios.<br>b) Disminución tanto en el número de becarios activos como de los que reciben transferencia.<br><br>a) 98.6 % bajo control prenatal.<br>b) 89.5% de mujeres embarazadas lo recibieron<br>87.0% de lactantes lo recibieron. |
| <b>Gestión</b><br>a) Cumplimiento de corresponsabilidad.<br>b) Registro de asistencia.<br>c) Incidencia del gasto.                                                                   | a) 97% recibió oportunamente certificado.<br>b) 4% reporta suspensión de beca por error.<br>c) 2.5% del gasto total (3% año anterior).                                                                                                                                                           |

FUENTE: Colegio Mexiquense, 2006; Cohen y Franco, 2006.

Dos aspectos deben señalarse en estos resultados, el primero es que el alto nivel de cumplimiento en las coberturas generales de atención del Programa, se debe encuadrar en la voluntad del Ejecutivo, expresada ante el Congreso, de alcanzar la meta de incorporar cinco millones de familias a Oportunidades, la que se logró en agosto de 2005, un año antes de lo previsto. Si bien no se trata de disminuir el mérito de este resultado, es importante tener presente que la voluntad presidencial sigue siendo un factor importante en el impulso de los programas públicos.

El otro aspecto es que no obstante que en estos indicadores hay un énfasis por destacar los datos de cobertura de atención del programa, se alcanzan a detectar algunos problemas de calidad de los servicios que antes hemos comentado, por ejemplo, el incumplimiento de la corresponsabilidad en materia de salud, puede reflejar problemas de saturación y sobrecargas de trabajo en ese sector, como se registró en las entrevistas de la evaluación del cumplimiento de RO de 2003; de igual modo, en este mismo informe de 2003, se detectaron contradicciones entre la planeación y la operación en materia de capacitación al personal de salud y maestros, en este caso, para que informen oportunamente a los becarios y beneficiarios sobre la periodicidad con la que tienen que acudir a la consulta y a sus pláticas de salud y acerca de la validación de las corresponsabilidades de cada uno de sus becarios (INSP, 2004).

Por último, el indicador de incidencia del gasto operativo y su disminución relativa en el gasto total, de 3% en 2004 a 2.5 % en 2005 (ver Cuadro 3.1.1.1.2) no debe tomarse como una reducción en términos absolutos, ya que en realidad esta parte del presupuesto tuvo un crecimiento del 6.1 %, y sus dimensiones no son de ninguna manera marginales, como se aprecia en el Cuadro 3.1.1.1.3 a continuación.



**Cuadro 3.1.1.1.3****Evolución del presupuesto del Programa Oportunidades, 2000-2006**

| Año                  | Presupuesto (millones de pesos) |                | Crecimiento anual del presupuesto (%) |                |
|----------------------|---------------------------------|----------------|---------------------------------------|----------------|
|                      | Total                           | Administración | Total                                 | Administrativo |
| 2000                 | 9,518.0                         | –              | –                                     | –              |
| 2001                 | 12,226.6                        | –              | 28.5                                  | –              |
| 2002                 | 17,003.8                        | –              | 39.1                                  | –              |
| 2003                 | 22,334.5                        | –              | 31.4                                  | –              |
| 2004                 | 25,597.3                        | 767.92         | 14.6                                  | –              |
| 2005                 | 32,843.0                        | 814.51         | 28.3                                  | 6.1            |
| 2006                 | 35,006.0                        | –              | 6.6                                   | –              |
| Crecimiento promedio |                                 |                | 24.2                                  | 6.1            |

FUENTE: Programa Oportunidades, 2006.

Como puede observarse, el crecimiento del presupuesto de Oportunidades ha sido impresionante, si la cobertura social del programa se duplicó en el período de 2000 a 2006 (ver Cuadro 3.1.1.1.1), debe señalarse que el presupuesto de dicho programa tuvo que multiplicarse prácticamente por cuatro, al pasar de 9.5 mil millones a 35 mil millones de pesos, en el mismo período. El crecimiento promedio anual del presupuesto total fue del 24.2 %, esto es, aumentaba casi una cuarta parte de su monto corriente, y en los años de mayor impulso, 2002 y 2003, el crecimiento fue de poco más de una tercera parte (39.1% en 2002) de dicho monto. Entonces, en esta danza de millones no puede hablarse de austeridad como parece insinuarse en el indicador de la participación relativa decreciente del presupuesto operativo en el total del presupuesto de Oportunidades. Dicho presupuesto no disminuyó en 2005, sino que aumentó en 47 millones de pesos, y 6.1 % con respecto a su monto en el año anterior, para alcanzar la cifra de 814.5 millones en ese año.

Es importante destacar lo anterior, no por pensar que el desempeño de un programa deba reducirse a sus indicadores financieros. Sin embargo, también estamos convencidos de que por ahí debe de empezarse. Definitivamente no pueden eliminarse ni soslayarse. Con todo y que puedan no ser suficientes,

es enorme el volumen de recursos que se movilizan en este programa, y en general en el conjunto de los programas del Gobierno Federal como para no llevar una contabilidad exacta que nos indique cuánto se gasta, en qué se gasta, para qué se gasta y qué resultados se obtuvieron con dicho gasto.

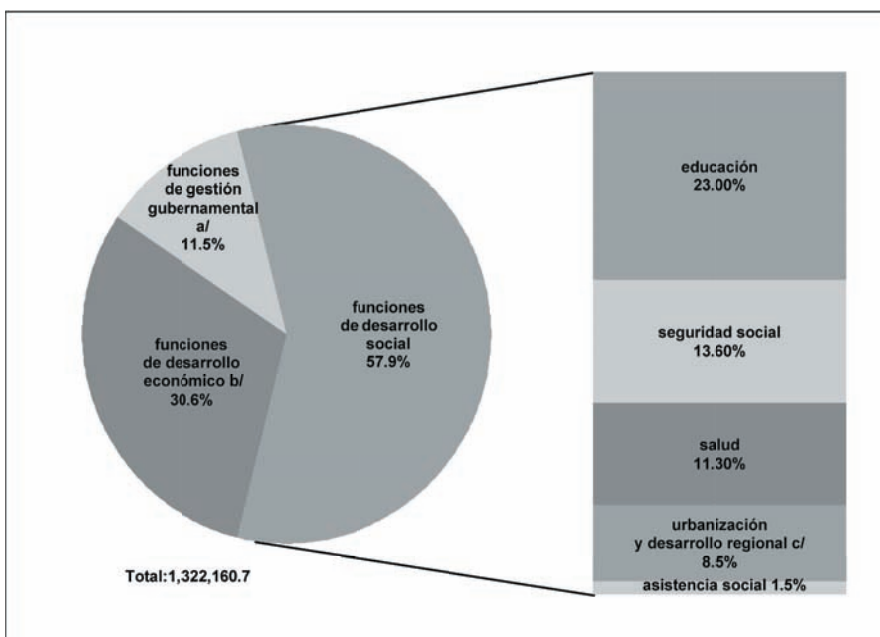
Estas respuestas elementales no las ofrece ningún programa público federal, porque no hay una contabilidad de costos por centros de responsabilidad que contabilice, o que impute con precisión las erogaciones que corresponden a cada programa. Oportunidades tampoco la tiene. Los índices de participación del presupuesto de administración sobre el total, de 2.48% para 2005 y 3% para 2004, son resultados de índices normativos que se establecen en los programas que manejan recursos fiscales para poner un tope a los gastos de operación adicionales, por lo tanto, no tienen en cuenta un amplio conjunto de “costos hundidos” por las erogaciones irreductibles de toda la infraestructura institucional y burocrática, que no está considerada en el gasto de Oportunidades, pero que en buena proporción hace posible la operación del programa y no en las mejores condiciones de eficiencia. En otras palabras, el 2.48% o 3% no es el gasto de operación total, sino un componente adicional que se suma a este gasto y que se destina al pago de una burocracia también adicional, cuya misión pareciera ser hacer que “funcione” la otra burocracia que es de base amplia e irreductible, no sólo por el presupuesto que se le asigna, sino porque responde a una inercia difícil de conducir y de mover. En estas condiciones, estos indicadores no aclaran, no informan, más bien ocultan la información, por lo tanto, no contribuyen a la gestión, sino a la promoción política del programa.

Para tener una idea de la dimensión de los recursos que se movilizan en los programas públicos, en el Gobierno de Vicente Fox, el Presupuesto Federal pasó de un billón (trillón para los estadounidenses) a dos billones de pesos y hay factores que explican esta proeza de duplicar un presupuesto de esta magnitud en sólo seis años, particularmente el ascenso de los precios del petróleo. Pero lo que no tenemos (porque “es muy complejo lo presupuestal”) es una explicación clara de qué, cuánto, para qué y qué resultados tuvimos de ese gasto. Entonces, en una valoración de la eficiencia de un programa, de su pertinencia, creemos que deberíamos empezar por dar respuesta a estas interrogantes, en su forma más elemental de “hacer cuentas”; en este caso, si se habla de los dos billones del Presupuesto Federal, primero habría que “hacer cuentas” sobre el PND 2000-2006 como el referente básico de respuestas a estos cuestionamientos y después abordar los elementos cualitativos del

desempeño, pero no antes y sin estos fundamentos cuantitativos. Para llevar esta argumentación al terreno de los programas sociales, sería útil revisar la estructura del presupuesto destinado a estos fines, como se hace en la siguiente gráfica:

### Gráfica 3.1.1.1.2

#### Estructura del gasto programable del sector público presupuestario por clasificación funcional 2004



Total: 1, 322,160.7 (millones de pesos).

Nota: Se incluyen los registros contables relacionados con la liquidación del Sistema BANRURAL.

a/ Comprende Poderes y Órganos Autónomos y Gobierno.

b/ Comprende Energía; Comunicaciones y Transportes; Desarrollo Agropecuario y Forestal; Temas Laborales; Temas Empresariales; Servicios Financieros; Turismo; Ciencia y Tecnología; Temas Agrarios y Desarrollo Sustentable.

c/ Comprende Agua Potable y Alcantarillado.

FUENTE: Elaborado con base en INEGI, 2006:212.

Si esta estructura del presupuesto de 2004 se mantuviera actualmente, el gasto social que para ese año representaba el 57.9% del gasto total, ascendería hoy a más de un billón de pesos, por lo que, definitivamente, no tener una respuesta clara de los propósitos, destino y resultados de estas erogaciones, no es más que una situación absurda o irracional. Cualquier cantidad de recursos que se destinara a dar la más elemental racionalidad en el manejo del erario público, resultaría marginal<sup>62</sup> frente a las grandes dimensiones que se han alcanzado en el presupuesto, a pesar de las tendencias restrictivas a la actuación pública prevaleciente en los últimos 25 años.

En esta perspectiva de lograr una mayor racionalidad en el ejercicio presupuestal, llama la atención la alta proporción del gasto social del 57.9% casi el doble del gasto en funciones de desarrollo económico que apenas alcanza el 30.6%. No es sorprendente esta composición del gasto, tomando en cuenta que en las últimas tres décadas se ha reducido, hasta donde las fuerzas sociales lo han permitido, su intervención económica y actualmente se procede también sobre sectores antes intocables como la energía y se presiona también a la baja en los gastos de previsión social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) e Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), con la denominada “flexibilidad” en las relaciones laborales. No obstante estas explicaciones, conforme al deslinde que, en el Capítulo 2 se hizo de la política económica y social, a partir de atribuir fundamentos de eficiencia para la primera y de equidad para la segunda, esta composición presupuestal pareciera expresar un desequilibrio claramente a favor de la equidad y en perjuicio de la eficiencia. Si aceptamos la validez de estas premisas, éstas podrían proporcionar algunos elementos de valoración en este examen de eficiencia (y eficacia) del programa Oportunidades y del conjunto de la política social.

<sup>62</sup> En el prólogo del libro: “Para Confiar en el Gobierno” de Jorge Chávez Presa (2004) Carlos Elizondo comenta o sugiere al autor, en relación con su análisis del Sistema NEP-SED (Nueva Estructura Programática y Sistema de Evaluación del Desempeño que se intentó instrumentar con Zedillo) y sus posibilidades de racionalizar el presupuesto, que habría que valorar los recursos que serían necesarios para llevar a la práctica tales propuestas. Es evidente en este comentario que no había una idea clara de los recursos que se pierden por la falta de estos sistemas que, presumimos, no tienen proporción con los recursos que se requerirían para su instrumentación, en realidad, los problemas son de otra índole, como enseguida señalamos.

Bajo esta línea de razonamiento, destinar más recursos a programas sociales en los que el fundamento no es la eficiencia, sino la equidad, en un contexto en el que no hay retorno a recrear un nuevo activismo económico del Estado, pareciera que inevitablemente nos confina al sostenimiento de programas asistencialistas cuyo objetivo es atenuar las fuertes desigualdades sociales pero que no tienen futuro, porque no son eficaces en la resolución de los problemas (cada vez hay más pobres), y en esa medida presionan sobre una demanda creciente de recursos fiscales, tal que, combinada con la pretensión política de un crecimiento también indefinido de los programas sociales (por el capital político que les reditúa), provoca tal dispersión de los recursos, que aun los apoyos que llegan a los beneficiarios, tendrán un efecto cada vez más marginal en la solución de sus problemas y alivio de su pobreza.

Lo anterior no implica mecánicamente un intercambio de más política económica y menos política social, aunque en los resultados presupuestales pareciera que ésta sería la solución. A este respecto, hay lecciones de la historia económica reveladoras, por ejemplo, en el período del General Cárdenas, fundador del populismo hoy tan denostado, la estructura del gasto era parecida a la de hoy, sólo que a la inversa, 20% era gasto social y 40% era gasto económico; con algunas variaciones, esta estructura se mantuvo durante todo el período de la “Estrategia Prolongada de la Industrialización por Sustitución de Importaciones”<sup>63</sup> con resultados ya comentados en el Capítulo 2: Crecimiento económico en todo el período (1950-1980) con tendencias a la concentración del ingreso en una primera etapa (1950-1960) y mejoramiento en la distribución del ingreso y disminución de la pobreza en la segunda (1960-1980).

Al margen de que estas experiencias económicas ya no pueden replicarse, lo cierto es que ésta era una época en que las políticas se alimentaban de una visión del crecimiento que se ligaba íntimamente con las estructuras de la distribución del ingreso y dinámica del mercado laboral (Hernández Laos, 2005). Había una visión más o menos integral del crecimiento económico en la que por la vía de las variables distribución del ingreso y empleos, se daba una conexión de lo económico con lo social, tradición que hoy se ha perdido en las modernas teorías de crecimiento, por pensar que estas variables ya no son vigentes en economías abiertas y en el marco de la globalidad.

<sup>63</sup> Término utilizado por Villarreal (1997) para referirse al periodo de crecimiento 1960-1970, cuando según el autor debíamos haber transitado a un período de sustitución de importaciones.

En síntesis, el gasto público que se canaliza a través de Oportunidades no puede ser eficiente tanto por deficiencias de la estructura institucional de la Administración Pública Federal en que descansa su funcionamiento como por limitaciones conceptuales del propio Programa. En el primer aspecto, el problema son las inercias de las burocracias tradicionales que no hacen posible una acción pública coordinada horizontalmente en torno a prioridades que convoquen la acción cooperativa de diferentes dependencias, la cual no será posible si no llevan a cabo profundas reformas integrales que modifiquen el comportamiento burocrático. No es suficiente con la incrustación de áreas modernas como posiblemente lo sean la Coordinación Nacional del Programa Oportunidades o como en algún momento lo fue Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), pensando que estas “burocracias adicionales”, como antes las denominamos, van a refuncionalizar al resto del conjunto burocrático, porque con el tiempo, lo más probable, es que terminen sucumbiendo a la dinámica de las burocracias tradicionales. No se requiere de parches o incrustaciones institucionales que terminan por hacer más irracional el funcionamiento de la burocracia y el ejercicio del presupuesto, sino de reformas integrales que promuevan la eficiencia como principio de sus acciones por encima de cualquier otra motivación o intereses particulares.

En el segundo aspecto, lo importante es superar las concepciones que aíslan lo social de lo económico, y con ello, incorporar el componente de eficiencia que da sustentabilidad a la política social, atenuando hasta donde es posible su carácter asistencialista. No se trata de “economizar” la política social o “socializar” la política económica, sino de evitar verlas como conjuntos aislados, como dimensiones que, no obstante, la delimitación específica de su ámbito de influencia o competencia, pueden perfectamente coordinarse para lograr una mayor efectividad de la política social. El problema no es de recursos, sino que éstos se aprovechen racionalmente, tampoco es solamente técnico o de entendimiento, sino profundamente político, porque el fraccionamiento y autarquía actual de la acción pública, frecuentemente es el resultado de la visión patrimonialista con que se manejan los puestos públicos, lo cual puede ser el mayor desafío para su transformación hacia una Administración Pública eficiente.

Se trata de impulsar una gran reforma que sustituya la burocracia tradicional por una Administración Pública creativa, innovadora y eficiente. Para ello, se requiere de una concepción integral de la eficiencia que en la parte de cambios institucionales abarque no sólo áreas o islas de modernización, sino

al conjunto de la Administración Pública y del ejercicio total del presupuesto. Y en la parte conceptual, sustituir los dogmas neoliberales del desarrollo social por principios que vayan construyéndose en la acción práctica, mediante la evaluación como fundamento de la gestión, e inspirados en concepciones más cercanas a nuestra realidad como el de los enfoques territoriales que buscan impulsar el desarrollo a partir de la vocación y necesidades propias de las comunidades y regiones. De los programas revisados en esta obra, sólo el de Microrregiones se sustenta en este enfoque que en sus inicios se pensó que podría ser dominante en la política social, sin embargo, su cobertura social y presupuesto han venido decreciendo, por lo que, su incidencia ha sido marginal.

### *Impacto*

Paradójicamente, el programa Oportunidades ha sido objeto de varias evaluaciones de impacto, llevadas a cabo por entidades externas de alto prestigio, sin embargo, conforme a lo desarrollado en los apartados anteriores, particularmente en coherencia y calidad, no hay un análisis de impacto propiamente dicho. En la revisión de RO encontramos sólo algunos indicadores de eficiencia presupuestaria, índices de cobertura así como de distribución de los apoyos y familias beneficiadas que no pueden tomarse como indicadores de impacto sino de resultados (como se reconocen en dicho instrumento) de procesos en los sectores específicos a los que se remite, sea en nutrición, salud o educación. Los indicadores de impacto debieran hacer referencia a cambios en las situaciones de pobreza o variables asociadas (como cambios en la calidad de vida) y no resultados sobre logros programáticos y presupuestales. Para mayor entendimiento, conviene recordar los ámbitos de la evaluación de las políticas públicas que se presentan en el Diagrama 3.1.1.1.2.

La eficiencia y eficacia como se define en el diagrama siguiente, se ubican en la función 1 o región interna de las organizaciones y tienen que ver con el grado de realizaciones en una organización en relación con los medios, en el caso de la eficiencia y en relación con los objetivos, cuando hablamos de eficacia. En estos ámbitos el desempeño es indiferenciado entre organizaciones públicas, privadas y civiles; no hay particularidad alguna que los caracterice: en todos la eficiencia se refiere al manejo óptimo de los medios y la eficacia al grado de logro o cumplimiento de resultados y objetivos.

**Diagrama 3.1.1.1.2****Ámbitos de análisis de los objetivos de las políticas públicas y de los programas objeto de la metaevaluación**

| Ámbito de análisis                  | Productos y realizaciones | Regiones de la política pública                                                                    |
|-------------------------------------|---------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Eficiencia<br><br><br><br>Eficacia  |                           | <b>Función 1: Interna</b><br><br>Región indiferenciada con la empresa privada y organismos civiles |
| Impacto<br><br><br><br>Satisfacción |                           | <b>Función 2: Externa</b><br><br>Región específica de las políticas públicas                       |

FUENTE: elaboración propia con base en Meny y Thoenig (1992) y Nioche (1982), CEDRSSA-UAMI, 2007.

El impacto se refiere a cambios de situaciones por efectos (previstos o no previstos) del programa, que trascienden la organización y, por lo tanto, se ubican en la función externa o región específica, propia de la realización de las políticas públicas. El impacto o efectos no son las realizaciones del programa, sino el efecto de esas realizaciones y se relacionan con los objetivos últimos del programa: en materia educativa, las realizaciones son aumentar el



nivel educativo y de aprendizaje; en salud, abatir los índices de morbilidad y mortalidad; y, en nutrición, asegurar los niveles básicos de alimentación. En cambio los impactos tienen que ver con el aumento del bienestar social, la mejora de la calidad de vida, abatimiento de los índices de desigualdad social y disminución de la pobreza y fortalecimiento de la libertad del hombre, que es posible lograr, hipotéticamente, con las realizaciones citadas en educación, salud y alimentación.

#### **Cuadro 3.1.1.1.4**

##### **Evaluación del impacto del Programa Oportunidades**

| Capítulo o componente                                                                                                        | Índice y área de impacto                                                                                                                                                                                  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Educación</b><br><br>a) Aumento de inscripción.<br>b) Aumento de escolaridad.<br>c) Disminución del trabajo infantil.     | a) 41% áreas rurales y 13.3% áreas urbanas.<br>b) 1.14 años en áreas rurales y 0.12 áreas urbanas.<br>c) 16-20% (varones entre 10-14 años, no hay incidencia en las niñas).                               |
| <b>Salud y Nutrición</b><br><br>a) Aumento en No. de consultas/año.<br>b) No. días/enfermedad.<br>c) Suplemento Alimenticio. | a) 2.7%, tanto en áreas rurales como urbanas.<br>b) 20% menos (en población de 0-5 y 16-49 años).<br>c) 0.67 Cm. (crecimiento medio de los niños de 24 a 71 meses mayor a otros grupos no beneficiarios). |
| <b>Demografía</b><br><br>a) Posibilidad de migración.<br>b) De contraer matrimonio.                                          | a) Menor posibilidad en niños del Programa Oportunidades.<br>b) Menor posibilidad en varones (no en mujeres).                                                                                             |

FUENTE: Elaboración propia con base en Cohen *et al.* (2006); “México el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”, en Cohen y Franco, 2006; Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada Latinoamericana.

En términos de John Rawls (2003), estos impactos serán posibles, cuando se garantice a todos el libre acceso a estos “bienes primarios”. Amartya Sen complementa: “La sola disposición de los “bienes primarios” no es garantía de justicia ni de equidad, esta es una concepción fetiche del bienestar, es necesario,

entonces, verificar que el acceso a estos “bienes primarios” efectivamente han mejorado las estructuras de distribución y se han abatido los índices de desigualdad social y pobreza” (Hernández, 2003). Estas anotaciones, consideramos deben tenerse en cuenta en la valoración de los alcances y posibilidades del Programa Oportunidades. Con esta idea podemos revisar el conjunto de indicadores que se construyen para los efectos de presentación de sus avances y logros en los IE de impacto, que se supone es la principal divisa del Programa.

Ya hemos dado cuenta en el apartado de calidad sobre la consistencia de estos indicadores y también de su principal insuficiencia: la ausencia de un marco integral que dé un significado preciso a los parámetros de impacto y unidad metodológica a su construcción. Así, del conjunto de indicadores seleccionados que aparecen arriba, y aun haciendo un esfuerzo deliberado por escoger aquellos que más se acercaran a indicadores de impacto, pensamos que no se logró en su mayoría, con excepción del ámbito demográfico de impacto, que en los informes se presenta como efectos no previstos.

Los indicadores en materia educativa, por ejemplo, el aumento en la inscripción escolar y de los años o grados de escolaridad, cuyos logros son significativamente mayores en las áreas rurales que en las áreas urbanas, porque también son mucho más grandes sus rezagos, en estricto sentido, son realizaciones del Programa, no son impactos, no al menos para un Programa de Oportunidades cuya misión, objetivos y razón de existencia misma, es el combate a la pobreza, por más que últimamente se retracten y oficialmente se declare que ese no es el propósito de Oportunidades. Quizás como indicadores de impacto de los programas de la Secretaría de Educación Pública (SEP) podrían ser excelentes para conducir su desempeño: aumentar la escolaridad en el medio rural y áreas urbanas marginadas. Se trataría de un impacto sectorial, no de un ámbito multidimensional como la pobreza.

Pero si esto es así, entonces tendríamos que repensar que lo que se requiere es reformar la gestión de la SEP para que se oriente por estos indicadores y eleve su desempeño. Lo mismo tendría que pensarse para el caso de la Secretaría de Salud. Sería efectuar una profunda reforma administrativa en estas secretarías y no agregar más burocracia para resolver problemas del bajo rendimiento de ésta en ambas secretarías, que no han sabido conducir su gestión a partir de resultados claros y precisos como los que acaban de citarse, esto es, los que el desarrollo social requiere y también los que el desarrollo económico demanda, que lo más probable es que coincidan, a menos que el desarrollo

económico no sea de naturaleza social. Debe tenerse en cuenta que cuando hay una defensa férrea a campos, especialidades o disciplinas, con frecuencia, lo que se defiende no es el conocimiento, sino los intereses de grupos y de gremios (Chanlat, 1998).

Para concluir este apartado, caben algunos señalamientos a los indicadores de impacto que se definieron en los informes de evaluación como de efectos no previstos, probablemente, porque no correspondían ni al sector salud, educación o de alimentos, y aquí lo que queremos decir, es que el término de “no previsto” es más sencillo, no se trata de efectos en otros sectores, sino simplemente que no se previeron, porque no era posible preverlos, porque no había conocimiento, etcétera y con los que debe tenerse especial cuidado, porque justamente a través de su estudio, de su evaluación, puede surgir la fuente de políticas innovadoras. Por otra parte, debe precisarse por qué los niños atendidos por Oportunidades tienen una menor probabilidad de migrar<sup>64</sup>, ya que, una posible interpretación positiva, es que no migran porque han superado alguna línea de la pobreza, pero también podría interpretarse, y esto ya no es tan positivo para la sustentabilidad del Programa, que han encontrado en Oportunidades una fuente de sobrevivencia en sus lugares de origen con escasa o nula expectativa de desarrollo, por lo menos en el corto plazo<sup>65</sup>.

En conclusión, el Programa Oportunidades, aunque de manera muy parcial, ha cubierto una de las deficiencias principales de la Administración Pública Federal: fragmentación de la acción pública y la ausencia de mecanismos de coordinación horizontal entre los distintos programas públicos. De este modo ha sido posible darle una coherencia mínima a los programas de trabajo de las

<sup>64</sup> Y pareciera entenderse en el informe que cuando migran es por razones de estudio.

<sup>65</sup> Para los autores, al menos es curioso, que en algunas comunidades en las que incide de manera importante Oportunidades, las transferencias del Programa han sido significativas para el movimiento comercial de localidades de regulares dimensiones, donde los beneficiarios se trasladan para asistir a sus asambleas, en cumplimiento de sus corresponsabilidades, en tal grado, que el sostenimiento de algunos comercios, algunos de relativo éxito, pareciera fundarse en este movimiento. El problema, por otra parte, es que la mano de obra, sobre todo la de más bajos ingresos en la agricultura, comienza a ser escasa, lo cual, desde una visión negativa, puede interpretarse desde que el Programa inhibe las actividades productivas locales, o bien darle un significado positivo de revalorización al salario agrícola. De cualquier modo, pareciera que el Programa compite con la actividad agrícola, convirtiéndose en un factor más de abandono que de fomento de esta actividad productiva.

secretarías de Salud y de Educación en materia del desarrollo social y combate a la pobreza. No obstante, no es la mejor alternativa, y a mediano plazo, puede resultar que los perjuicios puedan ser mayores que los beneficios, de posponer una verdadera reforma a la administración para mejorar su desempeño, y en su lugar, sobreponer programas y estructuras institucionales sobre los programas y estructuras ya existentes, y de esta forma, más que mejorar, hacer más compleja la gestión del Gobierno. Las labores de coordinación horizontal entre dependencias que en materia social ahora realiza la SEDESOL, a través de la Coordinación Nacional del Programa perfectamente podría asumirla la Secretaría de la Función Pública, la cual, desde nuestro punto de vista, debe consolidarse como impulsora del desempeño público tanto de la materia de desarrollo social que nos ocupa como del desarrollo económico, de este modo, proporcionar mediante este diseño institucional, las bases para la coordinación entre una política y otra, como se sostiene en esta investigación.

### *Focalización: Población Objetivo*

La focalización es, sin lugar a dudas, la principal divisa del Programa Oportunidades. Es el fundamento de los programas compensatorios en el que se conjugan tanto propósitos de justicia social como de eficiencia y eficacia, ya que otorgar prioridad a los sectores más débiles compensa las desigualdades sociales, y al mismo tiempo, por el rezago en estos grupos sociales, el impacto esperado en la masa social del bienestar es mayor. Sin embargo, en el análisis del criterio de eficiencia y eficacia en Oportunidades quedó claro que el afán de una mayor cobertura de beneficiarios, prevaleció sobre estos principios de racionalidad del Programa; el afán del protagonismo y promoción política<sup>66</sup> se impuso sobre el cumplimiento estricto de los objetivos del Programa y de la propia Ley General de Desarrollo Social (LGDS) que los define y establece las bases institucionales para su cumplimiento.

Conforme al informe de revisión de la Cuenta Pública del ejercicio fiscal de 2006, presentado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la SEDESOL no pudo acreditar documentalmente la integración de un Padrón único de beneficiarios. En dicho informe se destaca también que en el país existen 17 mil 315 localidades rurales de alta y muy alta marginación, donde se asientan 2.6 millones de habitantes, que no son atendidas por el Programa Oportunidades, por lo que la ASF observó que no se ha dado cumplimiento

<sup>66</sup> Que de acuerdo con el discurso y la abrumante publicidad oficial, el Programa debiera estar muy distante.

al Artículo 7 de la citada LGDS. Por otra parte, se señala, que en el 11.5% de las localidades en las que opera el Programa no fue determinado el grado de marginación conforme a los criterios del Consejo Nacional de Población (CONAPO) ni a lo establecido a las RO de Oportunidades. En el ámbito global, el informe de marras menciona que es inconsistente que en el Programa se diga que atendía a 24.9 millones de habitantes mientras en las estimaciones del CONEVAL el número de mexicanos en situación de pobreza extrema ascendía a 21.6 millones<sup>67</sup>.

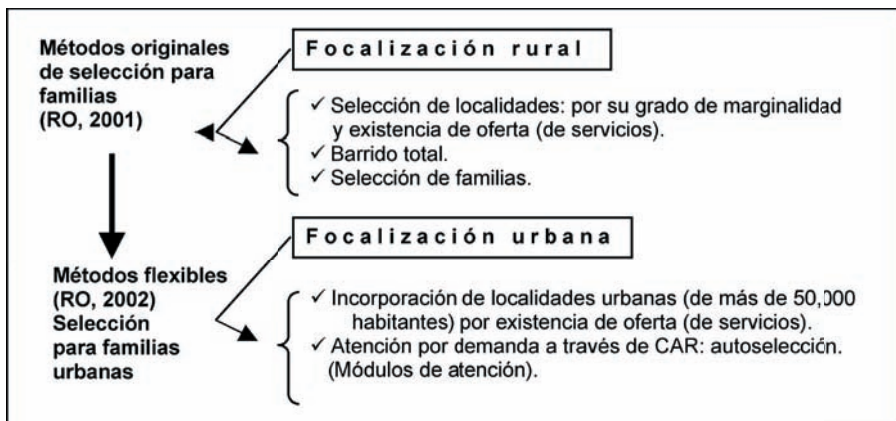
Los señalamientos anteriores son reveladores de las debilidades del Programa Oportunidades, paradójicamente, en su principal cimiento: la focalización. No sorprende, pero sí es lamentable que proyectos y programas que podrían ser tomados como modelos de referencia, en reformas profundas como las que aquí se proponen, no se permita su maduración por intereses ajenos al programa. El supuesto rigor que aplica en la focalización o selección de la Población Objetivo para asegurar que los beneficios los reciba la población más vulnerable, parece que fue doblegado por las metas de ampliación de la cobertura del programa que se impuso como la prioridad fundamental, en la administración pasada. El relajamiento de la focalización se aprecia en el Diagrama 3.1.1.1.3.

La estrategia inicial para la selección de familias en zonas rurales consideraba un barrido total en localidades que previamente se habían seleccionado por su grado de marginalidad, mientras que en la fase de expansión a localidades urbanas de más de 50,000 habitantes, se dio la opción a las familias interesadas en participar de solicitar su ingreso al programa, sin pasar por estos mecanismos de filtro, dando origen así al mecanismo de “autoselección”, como método alternativo al de barrido total, para la selección de los beneficiarios. La atención a esta demanda espontánea se realiza a través de los Centros de Atención y Registro (CAR) y en las Mesas de Atención. Luego entonces, hay modificaciones importantes en los métodos de selección, que si bien pueden ser explicadas por las circunstancias propias de las localidades urbanas, y parte de las rurales, en las que no es del todo factible su clasificación por sus asentamientos de población marginada, ya que éstos se distribuyen en todas las localidades. Lo cierto es que hay un relajamiento en los criterios de selección de las localidades y población a beneficiar.

<sup>67</sup> Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, 2006; presentado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

### Diagrama 3.1.1.1.3

#### Evolución de los criterios de focalización Oportunidades



Este esquema permite incorporar hogares que no necesariamente reúnen la condición de estar asentados en localidades rurales o de las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEBS) en las áreas semiurbanas con mayor marginación según CONAPO. También en estas nuevas disposiciones, como ya se mencionó, se elimina el barrido total como mecanismo de selección de las familias en zonas de atención urbanas, al que sustituyen con grandes ventajas operativas<sup>68</sup>, con mecanismos de autoselección, al que además de su funcionalidad, se le atribúan cualidades democráticas, puesto que propiciaba una perspectiva de inclusión social y el enfoque de derechos: la Ley General de Desarrollo Social reconoce como derechos la educación, la salud, la alimentación, la vivienda y la seguridad social. La adopción de mecanismos de autoselección podría propiciar la exigibilidad, por parte de los beneficiarios, y eventualmente, garantizar la transparencia y calidad en la operación del Programa (Programa Oportunidades, 2006). Las debilidades y ventajas de estos mecanismos pueden apreciarse comparativamente en el cuadro siguiente:

<sup>68</sup> Con la incorporación de estrategias de alineación y el establecimiento de los CAR disminuyeron los tiempos de incorporación de seis meses a entre cuatro y ocho días, entre la identificación de una familia elegible y su integración al Programa. Estos resultados le significaron al Programa la obtención del premio INNOVA, reconocimiento máximo que el Gobierno Federal entrega a las mejores prácticas en innovación dentro de la Administración Pública. (Programa de Oportunidades, 2006; Cohen y Franco, 2006).

### Cuadro 3.1.1.1.5

#### Comparativo de los métodos de focalización

| Método de focalización           | Ventajas                                                                                                                                     | Inconvenientes                                                                                                                                                                             |
|----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Focalización geográfica          | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Localidades seleccionadas CONAPO.</li> <li>2. Criterios objetivos y transparentes.</li> </ol>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Exclusión de población objetivo no asentada en estas localidades.</li> <li>• Inclusión de beneficiarios que no son población objetivo.</li> </ul> |
| Comprobación de medios           | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Objetividad.</li> <li>2. Más confiabilidad en las estimaciones.</li> </ol>                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Altos costos.</li> <li>• Técnicas difíciles.</li> </ul>                                                                                           |
| Focalización participativa       | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incorporación ciudadana.</li> <li>2. Flexibilidad.</li> <li>3. Aprendizaje comunitario.</li> </ol> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Problemas de calidad y credibilidad.</li> <li>• Problemas de conciliación.</li> </ul>                                                             |
| Autofocalización (autoselección) | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bajo costo.</li> <li>2. Propicio para bajas capacidades Institucionales.</li> </ol>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Trade off</i> con impacto.</li> <li>• No es funcional cuando hay amplia demanda.</li> </ul>                                                    |

FUENTE: Cohen y Franco, 2006:57.

El relajamiento en los métodos de selección familiar no podría justificarse por razones de “mayor democracia”, ya que no se registró mayor participación de las comunidades, más que, en lo que ello pudiera significar, el acercamiento de los Centros de Atención y Registro (CAR) a los centros comunitarios. Como se señaló, el propósito era incrementar espectacularmente la cobertura de Oportunidades al costo que fuere, y para llevarlo a cabo fue necesario flexibilizar el mecanismo de identificación de hogares beneficiarios hasta su mínima expresión. Originalmente, el método de focalización era una combinación de los primeros dos métodos del cuadro, el barrido total sustituía o, en cierta forma, era un mecanismo de comprobación de medios que, como se indica en el cuadro, garantizaba objetividad y una total confiabilidad en la selección de beneficiarios.

Como se aprecia en el Cuadro 3.1.1.1.5, los métodos no deben contemplarse como disyuntivos, sino más bien como mecanismos que pueden combinarse para obtener la mejor selección de beneficiarios. Así, al método original de Oportunidades que combinaba el método geográfico con la comprobación de medios, pudo haberse incorporado el método participativo, no para sustituir los primeros dos métodos, sino para complementarlos y

fortalecerlos, de manera que en aquellos casos en que fuera necesario, con base en la localización y puntaje de los primeros dos métodos, la comunidad tuviera la oportunidad de ratificar o corregir la incorporación de algún beneficiario, según el caso. Esta hubiera sido una flexibilidad necesaria que habría dado algún aire de democracia a este Programa que se caracteriza por estar altamente centralizado.

No obstante, la decisión no fue para fortalecer los métodos de selección, sino para dismantelarlos. El tiempo era muy corto para dar cumplimiento a la disposición presidencial de duplicar la cobertura del Programa, por lo tanto, no podría haberse pensado en la “complicación” de incorporar el método participativo para democratizar los métodos de selección, antes bien, habría que eliminar los primeros métodos, que si bien aseguraban la objetividad y confiabilidad de los procesos de selección, ésta ya no era la prioridad, en tanto que podían poner en riesgo el cumplimiento de la disposición presidencial, lo cual era del mayor interés por parte de los responsables del Programa.

Por esta razón, el método elegido fue la autoselección que como se aprecia en el Cuadro, presenta como principal ventaja su bajo costo<sup>69</sup> y el no requerir de una gran capacidad institucional para su funcionamiento. Sin embargo, el inconveniente principal es que estas facilidades, son cobradas a través de una significativa reducción en la efectividad e impacto social del Programa, además de no ser el mecanismo adecuado en situaciones de alta demanda, como fue el caso (incorporación de 2.5 millones de familias). Con esta decisión no sólo no se avanzó, sino que se dio al traste con los posibles logros que se habían alcanzado en materia de sistemas de información y padrón de usuarios durante la administración del Progres, con la aplicación de los métodos geográficos y de comprobación de medios que la administración foxista reemplazó por la autoselección. Con esta acción, el Programa Oportunidades no difiere de los programas públicos tradicionales, que no disponen de los instrumentos básicos, como el Padrón de beneficiarios, indispensable para que los beneficios

<sup>69</sup> La ASF en el Infome de la Cuenta Pública de 2006, señala que los recursos para desarrollar las actividades de integración del padrón de beneficiarios disminuyeron de 34.6 millones de pesos en 2002 a 26.3 millones de pesos en 2006 y en todos los años se registraron subejercicios.



lleguen efectivamente a la población objetivo<sup>70</sup> y de este modo se logren los mejores resultados y el mayor impacto del Programa.

En síntesis, las modificaciones que desde 2002 se efectuaron a los criterios de focalización de Oportunidades tenían como propósito ampliar en corto plazo su cobertura social. No fue la calidad o efectividad del Programa lo que se buscaba, sino su ampliación inmediata, que daría lucimiento, aunque a mediano plazo fuera en demérito de la calidad y efectividad del Programa. Hay en este sentido, un *trade off*, un intercambio de eficiencia en coberturas por menor impacto del programa; mayor cantidad de beneficiarios, aunque por la escasa calidad de la selección familiar, su efectividad y grado de incidencia en la pobreza disminuya significativamente. En consecuencia, más que consolidación del Programa en el sexenio foxista, hay un retroceso en la operación del Programa, particularmente en los métodos de selección de beneficiarios, lo que a su vez deprime el impacto y efectividad del Programa, y como testimonio de esta situación pueden citarse las observaciones de la ASF antes comentadas.

### *Satisfacción de los beneficiarios*

La satisfacción de los beneficiarios, tomando como referencia los marcos de gestión empresarial, se contempla como uno de los elementos fundamentales de la evaluación de un programa público, sin tener en cuenta, por una parte, que los servicios o apoyos institucionales que se brindan en los programas no son mercancías que se ofrecen en el mercado, por lo tanto, no se aplica la regla de oro que señala que de la aceptación de estas mercancías por parte del consumidor, dependerá su realización como valores, lo que a su vez, determinará que la empresa productora continúe o no en el mercado (Porter, 1991; Ernult, 2004). No hay, en el sentido estricto, este requisito de sanción, específicamente de los ciudadanos, para determinar la permanencia o no de un programa público. La sanción del ciudadano o beneficiario de los programas públicos, más cercana a la sanción del consumidor o cliente, es la que se efectúa a través del voto, donde efectivamente se valida la buena actuación de un gobierno, la calidad de los servicios y apoyos institucionales

<sup>70</sup> Por ejemplo, en los programas revisados en la metaevaluación de los programas de la SAGARPA, la principal debilidad detectada fue la ausencia de padrones y tipologías de productores que orientaran debidamente los apoyos institucionales conforme a la población objetivo y propósitos de los programas.

que se canalizan a través de los programas públicos, como se contempla en los modelos electoralistas y partidistas de las teorías de la elección pública (*Public Choice*).

Buena parte de estas teorías están detrás de las encuestas de percepción y de imagen que se llevan a cabo para conocer el grado de aceptación de los programas públicos. Ante la falta de señales del mercado por las que una empresa productiva toma sus decisiones, en los programas públicos se tiene que recurrir a encuestas de percepción, las que podrían tomarse en este caso como las señales del mercado, siempre que se acepte esta similitud del mercado del voto de la teoría de la elección pública.

En el caso del Programa Oportunidades, buena parte de estos estudios se abordan desde la evaluación cualitativa, que se define como la evaluación que complementa a la certeza que se supone brinda el método cuantitativo de evaluación de los impactos del Programa. Estos estudios cualitativos no buscan la representatividad estadística, sino que se proponen comprender y mostrar las razones por las cuales varía el éxito en la incorporación, la permanencia y el impacto del Programa. Estos interrogantes no se resuelven con encuestas que generalizan, sino con estudios de caso que atiendan las particularidades de cada comunidad y de sus hogares y también de sus instituciones de salud y educación.

Tomando como referencia la evaluación cualitativa del Programa Oportunidades en zonas urbanas, 2003 (Escobar y González, 2004), hay dos aspectos que pueden destacarse con relación a este capítulo de evaluación de la satisfacción de los beneficiarios:

- a) El nuevo proceso de incorporación por autofocalización a través de módulos.
- b) Las condiciones de interacción de los beneficiarios con los servicios sociales, de educación y salud y el cumplimiento de corresponsabilidades.

Contrariamente a los elementos señalados en el capítulo de focalización, desde el punto de vista de la satisfacción de los beneficiarios, se exalta este nuevo mecanismo como un método superior de selección de los beneficiarios, entre otros, porque evita errores de exclusión que antes se tenían<sup>71</sup>; la autoselección permite dedicar más tiempo a cada candidato potencial, por la autoexclusión

<sup>71</sup> Lo que es lógico, dado que el mecanismo anterior era un proceso de filtro que se eliminó con el nuevo método de autofocalización.

de quienes no se consideran a sí mismos como candidatos; y además, fortalece la noción de que la población puede ser activa ante los programas sociales y que puede acceder a ellos sin necesidad de sus líderes o afiliaciones partidarias (Escobar y González, 2004).

Paralelamente a estos aspectos positivos, se detectaron algunos problemas con relación a la incorporación del programa, como el escepticismo y la falta de credibilidad en los programas públicos, razón por la que algunos individuos o familias no acudieron a los módulos; en el caso de mujeres, varias no acudieron a los módulos por falta de tiempo y condiciones para ello, se trata de mujeres con alta carga doméstica y con redes de apoyo debilitadas<sup>72</sup>; otras, no pudieron faltar al empleo y dejar de percibir su salario; en zonas periféricas, hubo problemas con el flujo de la información del Programa, que no llegaba o no era precisa (Escobar y González, 2004).

Respecto a la interacción de los beneficiarios con servicios sociales y apoyos, se encontraron casos de familias que fueron incorporadas al Programa pero que nunca recibieron el pago por falta de presupuesto; familias que registraron uno o varios hijos como becarios, pero que recibían sólo el apoyo alimentario (Escobar y González, 2004).

En materia de salud, la mayoría de las mujeres incorporadas al Programa, que fueron entrevistadas, dijeron que el trato que reciben del personal de Salud era bueno. Sin embargo, lo anterior se contradice con el tiempo de espera en promedio, de entre 65 y 81 minutos, que es alto, y en el caso de las beneficiarias urbanas, es todavía mayor y los pagos por consulta y medicamentos son superiores a los del área rural. En relación con el componente de educación para la salud, la calificación que otorgan las beneficiarias, en satisfacción, comprensión y utilidad de sus contenidos, no pasa del 72% en el mejor de los casos (comprensión, en beneficiarias urbanas) (Meneses *et al.*, 2004).

Otro elemento de insatisfacción, por sus consecuencias en el cumplimiento de sus corresponsabilidades, son las deficiencias en la capacitación del personal de salud y en los maestros respecto a la operación del Programa: todos los directores de primarias, secundarias y bachilleratos entrevistados declararon no haber sido capacitados y desconocer, por lo tanto, el contenido de las RO. La falta de información por vías formales y adecuadas llevó a

<sup>72</sup> Se entiende por redes de apoyo debilitadas aquellas situaciones en que las mujeres no tienen quien las sustituya en el cuidado de los niños cuando por ejemplo, deben asistir a una asamblea.

retrasos e incumplimientos de las tareas y responsabilidades de beneficiarios del Programa, a la reducción de las transferencias (becas) y a la menor disposición para el cumplimiento de las corresponsabilidades.

La perspectiva de género del Programa Oportunidades se ve distorsionada en cuanto que las mujeres como titulares de los beneficios se ven presionadas con las corresponsabilidades y faenas (organizadas por vocales, maestros o el personal de salud) quienes ya tienen una carga significativa como madres y amas de casa, mujeres trabajadoras y además titulares del Programa. Entonces debe cuestionarse si en el Programa hay una perspectiva de género, de empoderamiento de la mujer, o simplemente el Programa refuerza roles tradicionales en la concepción de la familia: hombre proveedor, mujer dedicada al hogar y a los hijos. El Programa tiende a reforzar estos patrones, de acuerdo con algunas autoras, antes que atender las necesidades propias de las mujeres y crearles oportunidades laborales (Cohen y Franco, 2006).

En el conjunto de todos estos señalamientos, en el que más allá de la generosidad en algunas declaraciones de los beneficiarios, quedan de manifiesto problemas ampliamente conocidos de la oferta de servicios, el problema de fondo no es si el Programa Oportunidades ha tenido éxito en la promoción por la demanda de estos servicios. Existe por ejemplo insatisfacción de los padres respecto a la calidad de la enseñanza; la precariedad de la infraestructura de las escuelas y la pobreza del equipo de las mismas, lo que redundan con frecuencia en cuotas o gastos extras para las familias. De igual modo, los niveles de satisfacción de los beneficiarios en los servicios de salud, varían desde muy altos hasta bajos; los factores de la mayor o menor satisfacción son las fichas y las pérdidas de tiempo asociadas a ellas; la calidad del trato por parte del personal y la provisión de medicamentos; hay también aquí, como en las escuelas, cuotas de cooperación por atención a enfermos. Son urgentes todas las acciones que eleven la calidad de la educación y de la salud. No basta con aumentar las estadísticas de estudiantes de secundaria y preparatoria o de consultas médicas (Escobar y González, 2004).

En el conjunto de todos estos señalamientos sobre la satisfacción de los beneficiarios, sea por resultados de percepción de usuarios, de prestadores de servicios, o por indicadores de registro, como tiempos de espera en consulta; se aprecian dos realidades: una, la que se da a conocer como exitosa por los promotores del Programa, donde se incluyen tanto dependencias responsables de su ejecución como organismos internacionales y centros de investigación que de alguna forma presentan algún interés por el Programa; la otra, la que se

refleja en los indicadores de satisfacción, que presentan las propias instituciones evaluadoras, y que no obstante, el extremo cuidado en la redacción de sus reportes<sup>73</sup> muestra evidencias de que los problemas de suficiencia y calidad en los servicios de salud y educación no se han solucionado, por el contrario se han magnificado con Oportunidades, por sus efectos en la ampliación de la demanda, sobre todo en la última fase de masificación del Programa, en el que el deterioro de la calidad alcanza, inclusive los mecanismos propios, tanto en la selección de beneficiarios como en la operación del Programa en el otorgamiento de apoyos y beneficios.

Lo anterior, aunado al carácter altamente centralizado de la ejecución de Oportunidades, no permite una calificación altamente positiva en materia de satisfacción de los beneficiarios, que para los fines de análisis puede ser equiparado con la participación ciudadana. Esta última, no debe entenderse, como parece traducirse en Oportunidades, con el compromiso-obligación de los beneficiarios a cumplir con ciertas actividades (asistencia a consultas, capacitación en salud y nutrición, asambleas y trabajos comunitarios), sino a la capacidad de actuar y decidir autónomamente en la solución de sus problemas comunitarios; lo cual, en el contexto de los programas públicos, sigue siendo una tarea pendiente. Asimismo, tampoco debe confundirse la sobrecarga que significa para la mujer asumir los compromisos de Oportunidades, al menos debe hacerse una revisión crítica, si esta situación, más que un empoderamiento de la mujer y un logro de género, representa un mecanismo más que fortalece el rol tradicional de la mujer como responsable unilateral del hogar, cuando a lo que debe tenderse es hacia la responsabilidad de pareja, para poder considerarla una auténtica justicia de género.

<sup>73</sup> Por lo general hay una tradición en los reportes de evaluación de organismos internacionales, como se señaló para la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en la metaevaluación de los programas de la SAGARPA (CEDRSSA-UAMI, 2007), a destacar en primer lugar y con mayor intensidad los logros del Programa, de manera que si bien no se omiten, se presentan en segundo término los problemas y dificultades, por lo cual, da la impresión de que se les da un tratamiento de situaciones excepcionales, sobre todo cuando además se les adjetiva con términos como el de retos y desafíos, o inclusive, oportunidades. Por supuesto, que aquí lo que se descalifica no es el uso, sino el abuso de esta terminología que, en extremo termina por desdibujar la evaluación y tiende a convertirla más en una práctica de convalidación que de análisis objetivo de los programas.

### 3.1.1.2. Recomendaciones

Las recomendaciones constituyen un apartado fundamental de la evaluación desde el punto de vista de la gestión. Se evalúa con el propósito de mejorar el desempeño, para recomendar el fortalecimiento de las acciones que han tenido buenos resultados y ajustar o sustituir aquellas en las que no se han obtenido los resultados previstos o, inclusive, en las que sus efectos no son deseables. En este sentido, las recomendaciones deben ser resultado de un análisis crítico sobre el diseño y la gestión de un programa, sin concesiones ni cortapisas.

Paradójicamente, las recomendaciones en el Programa Oportunidades no son la parte más sólida. Como antes se señaló, la evaluación en Oportunidades ha tenido más un papel promocional y de legitimidad del Programa, que de corrección a la gestión y menos aún de modificación a su diseño o de las bases conceptuales que lo fundamentan.

El siguiente análisis tiene como propósito efectuar un tratamiento sistemático de estas deficiencias y vacíos en el plano de las recomendaciones de las evaluaciones externas, conforme a los criterios de la metaevaluación.

#### *Coherencia*

No hay recomendaciones que de manera directa cuestionen la lógica de conjunto del Programa. Sin embargo, en el IE de 2004 se recomienda para el futuro la necesidad de analizar los componentes de la oferta de los servicios públicos, en particular, la calidad de la educación y de la atención médica (Iberoamericana, 2005:56). En lo que se refiere a la falta de correspondencia entre las causas económicas de la pobreza y la acción del Programa centrado en cuestiones sociales y familiares, en el mismo informe se reconoce que:

“Los efectos del Programa dependen también del contexto económico... los hogares incorporados pueden generar mayor bienestar removiendo obstáculos locales a las actividades de inversión... Similarmente, la presencia de servicios financieros populares y el acceso amplio a programas de microcrédito, aunque fuera del control del Programa, pueden eliminar las restricciones de liquidez que inhiben la actividad económica... En general, la presencia de políticas sociales que promuevan la creación de empleo en las comunidades beneficiarias elevará los beneficios del Programa” (Iberoamericana, 2005:57).

En estos informes, no se considera que el señalamiento de estos aspectos, aparentemente puntuales, cuestiona las bases conceptuales de Oportunidades. El requerimiento de atender las condiciones de calidad y suficiencia de la oferta de servicios, en cierta forma, es un indicador de que el problema no es promocionar la demanda, como lo enfoca Oportunidades, sino la precariedad de las condiciones en que se ofrecen estos servicios, que no alcanzan a promoverse entre los sectores de la población más vulnerable. Entonces, si esto es así, la causa del problema se encuentra en los propios sectores de educación y salud en los que es indispensable una reforma que cale hasta sus bases de presupuestación y gestión para redefinir sus enfoques y métodos tradicionales hacia una orientación por resultados.

En lo que se refiere al reconocimiento de que cualquier acción que fomente la actividad económica ampliará los beneficios de la población apoyada con Oportunidades, también muestra la inconsistencia del Programa de enfocar la pobreza como un problema social y familiar, soslayando sus profundas raíces económicas. No hay en las recomendaciones, de éste ni en otros IE, la menor consideración del carácter estratégico de esta dimensión, tanto para el combate a la pobreza como para establecer, consecuentemente, las bases de una política social sostenible. Como puede observarse en el texto citado de las recomendaciones, se reconoce que cualquier acción de fomento económico será positiva para los beneficiarios de Oportunidades, no importando que éstas no estén bajo el control del Programa.

Nuestro señalamiento es que es tal la importancia del factor económico en el fomento del bienestar y disminución de la pobreza, que si bien estamos de acuerdo en que no se debe tener el control, sí debe existir una coordinación entre las acciones de fomento económico y las acciones de fomento social, como concluimos en el Capítulo 2, donde aclaramos que esto no significa desconocer la especificidad de cada uno de estos campos de la política pública<sup>74</sup>. En los IE, al no tener claridad de esta interdependencia, no se vislumbra que la necesidad de una reforma administrativa, de gran calado, para los sectores de salud y educación, sea requerida en realidad para el conjunto de la Administración Pública, de forma que elimine su acción fragmentada y la

<sup>74</sup> Reiteramos, apoyándonos en el pensamiento clásico aristotélico que retoman Adam Smith y Amartya Sen: la economía es parte de la ética, esto es, de lo humano y de lo social. Por lo que su separación ha implicado tanto el empobrecimiento de la economía, como también el de la ética (Sen, 2003).

sustituya por una acción ampliamente coordinada en torno a prioridades que se definan democráticamente.

Hay tres ejes que definen esta reforma: en el plano conceptual se requiere sustituir la visión dicotómica de que el fomento económico, inevitablemente, genera más pobreza y que ésta deberá atenuarse por la política social, por una óptica en la que el fomento económico es coincidente con el bienestar social. El segundo eje se refiere a las reformas institucionales necesarias para cubrir el vacío que prevalece alrededor del fomento del desempeño público, mediante la incorporación de instancias y mecanismos que promuevan una coordinación amplia en la acción pública. Actualmente este vacío institucional del desempeño público no ha podido ser cubierto, como lo observamos en el Capítulo 2 ni por la SHCP, porque compite con el equilibrio fiscal que es su principal prioridad, ni por la SFP, dado que al igual que todo el conjunto de dependencias de la Administración Pública, subordinan su funcionamiento a esta misma prioridad. El tercer eje en la realidad es la conclusión o condensación de los dos ejes anteriores: la sustitución de la gestión tradicional por otra que a partir de un enfoque integral se fundamente en el análisis objetivo y permanente de la acción, y distante de prejuicios o del interés de promoción política, verifique sus impactos y efectos de manera que depure o ajuste aquellas que no han sido efectivas y fortalezca las que sí lo fueron, un enfoque, en el que la evaluación de la acción sea el fundamento de la gestión pública.

### *Reglas de Operación*

En las RO de Oportunidades hay una profusa descripción de elementos operativos que no logran una lógica de conjunto. Sus referencias se remiten a los tradicionales índices de cobertura general del Programa y su evolución por altas y bajas; de eficacia en el cumplimiento de metas y de eficiencia presupuestal relativas a las transferencias monetarias para alimentos, a los apoyos en servicios educativos y de salud; así como a indicadores de gestión sobre el cumplimiento de las corresponsabilidades de los beneficiarios y entrega de los apoyos, y por último, a los indicadores de resultados del componente patrimonial. No hay, como ya se señaló, un referente general del significado de los indicadores en términos de avance en formación de capital humano o de abatimiento de la pobreza.

Como se puntualizó, estos análisis tampoco están en los IE, de manera que podemos afirmar que no hay un análisis y recomendaciones consecuentes



de las RO como instrumento de dirección y operación del Programa, sencillamente, porque para los responsables del Programa no tienen esta categoría, de la misma manera, y quizá como consecuencia, de que no hay una integración entre los resultados de la evaluación con los procesos de decisión y operación del Programa que se supone se encuentran en las RO. Son diversas las causas o factores por las que esta integración entre la evaluación y el proceso decisorio de dirección y operación no puede lograrse, pero una de las principales deficiencias que aquí interesa señalar es la que proviene de evaluaciones que responden a toda una diversidad de objetivos (sociológicos, antropológicos, políticos, de género, etcétera) pero que al no tener una debida traducción administrativa no pueden ser útiles a la gestión de un programa.

En estas circunstancias, las evaluaciones a este instrumento no llegan a ser relevantes. Por lo general, se orientan a la compulsa tradicional para verificar si los distintos actores participantes conocen, o no, el contenido de las RO del Programa, acompañados de análisis que más que evaluar convalidan el éxito “incontrovertible” que muestran el crecimiento espectacular del número familias incorporadas al Programa entre los años 2002 a 2005, que conforme a los resultados de evaluación externa del apego a las RO en esos años se atribuye a los cambios operados en los contenidos correspondientes a la selección de beneficiarios (INSP, 2004; CM, 2006; Cohen y Franco, 2006). En suma, no hay análisis ni recomendaciones en materia de RO como instrumento de dirección estratégica, y por lo mismo, las evaluaciones operacionales efectuadas y recomendaciones asociadas carecen de este fundamento, el cual se sustituye con los logros de cobertura obtenidos en el sexenio.

### *Calidad*

En sentido estricto, no aplica este criterio de metaevaluación. No es usual que los responsables de la evaluación de un programa se hagan a sí mismos recomendaciones sobre la calidad de sus trabajos y análisis. No obstante, de forma indirecta, en varios IE se reconocen algunos vacíos de la evaluación, como el relativo a la falta de análisis desde el lado de la oferta de los servicios en materia educativa y de salud, así como observaciones acerca del impacto positivo que tendría cualquier programa de fomento económico en los beneficios de la población apoyada por Oportunidades. Así, aunque de forma colateral e indirecta, pueden tomarse estos señalamientos como recomendaciones de las evaluaciones y pueden ubicarse en este criterio de metaevaluación sobre la calidad de la evaluación del Programa.

Como antes señalamos, los requisitos de la calidad de una evaluación se refieren a dos respuestas fundamentales, primero, si el diseño del programa es pertinente al problema que trata de enfrentar; y segundo, si hay consistencia entre el diseño del programa y su operación, si los resultados logrados son lo que originalmente se habían previsto. Como se concluyó antes, Oportunidades no pasa ninguna de estas pruebas debido a que los resultados de las evaluaciones, tanto en los de eficiencia y eficacia como en los de impacto, es notoria la carencia de un marco integrador que les otorgue un significado claro.

Los marcos analíticos de comparación muy cercanos a la idea de las “mejores prácticas internacionales” no pueden proporcionar estos marcos integradores, por su proclividad a ver como fuente de innovación al mundo exterior, dejando de lado nuestra propia realidad, sin ningún esfuerzo crítico que permitiera tomar de estos referentes sólo aquello que fuera útil, y de este modo, realizar su adaptación y ajuste a nuestras necesidades particulares. Por otra parte, esta labor de ajuste y adaptación, como requisito de una política innovadora necesariamente tiene que ser resultado de un esfuerzo colectivo y con amplia participación de la comunidad a la que beneficia, lo cual es una tarea pendiente de Oportunidades, ya que desde sus orígenes en Pronasol, tanto la naturaleza clientelar como el centralismo en su diseño normativo, ejecución y toma de decisiones, es justamente lo que no se ha modificado.

Conforme a lo expuesto, las recomendaciones sobre la calidad del Programa y de la propia evaluación son prácticamente inexistentes debido, primero, a que las evaluaciones de programas públicos se desarrollan bajo un marco acotado por las dependencias del Ejecutivo, responsables de su operación, en el que difícilmente se incorporan, como objeto de la evaluación, las bases normativas y metodológicas del programa; segundo, el centralismo y el carácter clientelar, que en la práctica ha mostrado el Programa, impiden la visión crítica y objetiva requerida para la formulación de recomendaciones de calidad.

### *Eficiencia y eficacia*

Se ha mencionado que ésta es quizá una de las dimensiones más débiles de Oportunidades, en cuanto que se define como un programa que estimula la demanda de los servicios públicos entre la población más vulnerable del país, por lo que, por el lado de la oferta de los servicios, las acciones serían poco menos que marginales. Como se señaló, el problema de esta noción limitada o parcial de eficiencia, que parece prevalecer en Oportunidades, no

solamente se refiere a las condiciones de calidad de los sistemas de servicios públicos de salud y educativos que se promueven a través de este Programa y que no están bajo su jurisdicción, sino que además se ha aplicado a sus propios mecanismos en la focalización, relajando los métodos de selección familiar para hacer posibles los incrementos espectaculares de la cobertura social de Oportunidades bajo un intercambio de eficiencia en la cantidad por ineficacia en la calidad de la selección familiar.

Hay, no obstante, algunos problemas de calidad de los servicios que se detectan en algunos índices de operación y eficiencia, como el de la corresponsabilidad en materia de salud, que refleja problemas de saturación y sobrecargas de trabajo en los sectores de servicios de salud y educación, que en los IE se presentan como recomendaciones en materia de eficiencia y eficacia en la operación del Programa (INSP, 2004). Más allá de estos señalamientos, no hay propiamente desarrollos que cuestionen y en consecuencia recomienden acciones en materia de eficiencia y eficacia bajo una perspectiva integral.

El enorme volumen de recursos que se movilizan en este Programa no lleva una contabilidad exacta que nos indique cuánto se gasta, en qué se gasta, para qué se gasta y que resultados se obtuvieron con dicho gasto. Estas respuestas elementales no las ofrecen las evaluaciones de ningún programa público federal debido a que no hay una contabilidad de costos por centros de responsabilidad que contabilice, o que impute, con precisión, las erogaciones que corresponden a cada programa. En consecuencia, el gasto público que se canaliza a través de Oportunidades responde, en el mejor de los casos, a principios de equidad pero no de eficiencia, por lo que inevitablemente nos confina al sostenimiento de programas asistencialistas, cuyo objetivo es atenuar las fuertes desigualdades sociales, pero que no tienen futuro, porque no son eficaces en la resolución de los problemas y presionan sobre una demanda creciente de recursos fiscales.

En síntesis, en las evaluaciones de Oportunidades no hay un tratamiento integral de la eficiencia y eficacia tanto por deficiencias institucionales como por limitaciones conceptuales. En el primer aspecto, el problema son las inercias de las burocracias tradicionales que no hacen posible una acción pública coordinada en torno a prioridades y requiere de reformas integrales que promuevan la eficiencia como principio de sus acciones, por encima de cualquier otra motivación o intereses particulares. En el segundo aspecto, se requiere de una concepción integral de la eficiencia que no se limite

únicamente a la ampliación de coberturas, bajo los criterios de “hacer más con menos”, sino que incorpore adicionalmente, y al mismo tiempo, valoraciones sobre la calidad de los resultados e impactos del Programa. Por lo tanto, las recomendaciones en sus IE no son consistentes y tienen escasa trascendencia en el mejoramiento del desempeño del Programa Oportunidades.

### *Impacto*

De acuerdo con lo desarrollado en los apartados anteriores, no hay un análisis de impacto propiamente dicho, por lo tanto, no encontramos recomendaciones en esta materia. Ya hemos dado cuenta sobre la falta de consistencia de los indicadores de impacto utilizados en los IE, por la ausencia de un marco integral que dé un significado preciso y unidad metodológica a su construcción. Este marco está ausente aun para los indicadores del ámbito demográfico, en los que se reconoce que son los más cercanos a un parámetro de impacto, ya que al menos ahí se aprecia un cambio cualitativo de situaciones, como es el caso de los niños atendidos por Oportunidades que registran una menor probabilidad de migrar. Sin embargo, se concluyó que el significado de estos indicadores no implica necesariamente una mejora cualitativa en su desarrollo social, sino también puede ser una manifestación de conformidad con su situación de pobreza.

De acuerdo con lo expuesto, el Programa Oportunidades ha contribuido a darle una coherencia mínima a los programas de trabajo de las secretarías de Salud y de Educación en materia de desarrollo social y combate a la pobreza. Sin embargo, no puede afirmarse que sea un programa cuya conducción se realice a partir de los impactos que genera, simplemente, porque estos parámetros no existen ni han sido diseñados, y consecuentemente, los IE no ofrecen las recomendaciones que debieran formularse con base en estos parámetros. Nuevamente, las insuficiencias institucionales, así como las limitaciones conceptuales, ahora en materia de impacto, constituyen los principales obstáculos para una gestión eficiente y debidamente orientada del Programa por sus resultados e impactos. Se requiere de reformas en el diseño institucional de la acción pública, de la que ya se ha dado cuenta en el Capítulo 2 de este libro, así como de la construcción de un marco integral y metodológico que defina con relativa precisión las transformaciones que son viables con el Programa como referente de la construcción de parámetros de impacto, así como de indicadores de la gestión requerida para su logro.

### *Focalización: Población Objetivo*

Como se determinó en el análisis de la eficiencia y eficacia en Oportunidades, quedó claro que el rigor que se aplicaba en la focalización o selección de la Población Objetivo fue doblegado por las metas de ampliación de la cobertura del Programa que se impuso como la prioridad fundamental, en la administración pasada. De la estrategia inicial para la selección de familias en zonas rurales sobre la base de un barrido total en localidades que previamente se habían seleccionado por su grado de marginalidad, se dio paso al mecanismo de “autoselección” como método alternativo al de barrido total, para la selección de los beneficiarios en zonas urbanas.

Como se asentó en la sección anterior de análisis y conclusiones, estos cambios significaron un retroceso para el Programa, en la medida en que los impactos del Programa dependen de la adecuada selección de los beneficiarios. En esta perspectiva, se dijo que los métodos no deben contemplarse como disyuntivos, sino más bien como mecanismos que pueden combinarse para obtener la mejor selección de los beneficiarios. Así, al método original del barrido total se le pudo haber incorporado el método participativo de autoselección, no para sustituir el primero, sino para complementarlo y fortalecerlo, de manera que en aquellos casos en que fuera necesario, con base en la localización y puntaje del método original, la comunidad tuviera la oportunidad de ratificar o corregir la incorporación de algún beneficiario, dependiendo de cada caso.

No obstante, la decisión no fue para fortalecer los métodos de selección, sino para desmantelarlos. Debe resaltarse que este aspecto no está señalado en los IE del Programa. Por el contrario, lo que sí hay son valoraciones, sin mayor sustento analítico, de supuestas bondades de estos métodos que van desde consideraciones de mayor democracia, porque el beneficiario ya no requiere ser elegido, sino que puede auto proponerse, hasta la mayor inclusión al Programa por la flexibilidad de estos nuevos métodos de selección. Con esta decisión no sólo no se avanzó, sino que dio al traste con los posibles logros que se habían obtenido en materia de sistemas de información y padrón de usuarios, en la administración pasada del Progreso.

En síntesis, las modificaciones que desde 2002 se efectuaron a los criterios de focalización de Oportunidades tenían como propósito ampliar en corto plazo su cobertura social, no fue la calidad o efectividad del Programa lo que se buscaba, y mucho menos puede decirse que estas modificaciones se hubieran originado en las recomendaciones de la evaluación del Programa.

En consecuencia, en el sexenio foxista, hay un retroceso en la operación del Programa, particularmente en los métodos de selección de beneficiarios, lo que a su vez deprime el impacto y efectividad del mismo. Al no darse cuenta de esta situación en los IE, no se detecta en ninguno de ellos recomendaciones para enmendarla.

### *Satisfacción de los beneficiarios*

Como se especificó antes, la satisfacción de los beneficiarios se define tanto en relación con la interacción de los beneficiarios con los servicios sociales en materia de salud y educación, como con respecto a los apoyos directos del Programa. En el primer caso, se destacó que los grados de insatisfacción de los beneficiarios se remiten al tiempo de espera y a los pagos por consulta y medicamentos, así como de las deficiencias en la capacitación del personal de salud y de los maestros respecto a la operación del Programa. En lo que se refiere a los apoyos directos del Programa, se citaron los casos de familias que fueron incorporadas al Programa pero que nunca recibieron el pago por falta de presupuesto; familias que registraron uno o varios hijos como becarios pero que sólo recibieron el apoyo alimentario (Escobar y González, 2004).

También hay que citar la perspectiva de género del Programa Oportunidades que se ve distorsionada en cuanto que las mujeres como titulares de los beneficios se ven presionadas con las corresponsabilidades y faenas que se suman a la carga significativa que de por sí tienen como madres y amas de casa.

Como se muestra en estos elementos de insatisfacción, el problema de fondo no consiste, o no se resuelve, con la promoción de la demanda de servicios como lo enfoca Oportunidades. Si los servicios de salud y educación no llegan a los grupos vulnerables, no es, enteramente, responsabilidad de ellos por su falta de conocimiento o de conciencia; en buena medida es por la precariedad de las condiciones en que estos servicios se ofrecen. Entonces, si todas las acciones se dirigen a aumentar las estadísticas de estudiantes de secundaria y preparatoria o de consultas médicas (Escobar y González, 2004), omitiendo, o desplegando sólo marginalmente las acciones que eleven la calidad de la educación y la salud, el problema no se elimina, por el contrario, se amplía y se hace más complejo.

En suma, Oportunidades es el programa público típico que se monta en un escenario espectacular de promoción política para satisfacción de políticos y funcionarios, pero con beneficios marginales para la Población Objetivo.

El aumento de 2.5 millones de familias beneficiarias en el Progreso a cinco millones en Oportunidades, proporcionó indudables beneficios electorales y el apuntalamiento de actores políticos pero a un alto costo de oportunidad que no está representado en el gasto directo de Oportunidades, sino en el gasto total del conjunto de programas sociales del Gobierno que, de acuerdo con la distribución funcional de la SHCP, asciende ya a más de la mitad del presupuesto federal.

### 3.1.1.3. Consistencia y calificaciones

En esta parte se intenta realizar una valoración de conjunto de los ámbitos de análisis aplicados en esta metaevaluación, con la idea de destacar algunos de los alcances y advertir las debilidades de la evaluación presentada, desde el enfoque de concebir a la evaluación como un instrumento de gestión, es decir, como un mecanismo necesario para mejorar la gestión y operación de los programas públicos desde la perspectiva de una administración por resultados. En el siguiente cuadro se presentan las calificaciones por ámbitos o criterios de valoración.

**Cuadro 3.1.1.3.1**  
**Calificaciones por ámbitos de la metaevaluación**  
**de la evaluación de Oportunidades**

| Ámbitos de la metaevaluación | Calificaciones       |                   |          |
|------------------------------|----------------------|-------------------|----------|
|                              | Lógica de planeación | Lógica de gestión | Promedio |
| Coherencia                   | 8.0                  | 5.0               | 6.5      |
| Reglas de Operación          | 6.0                  | 5.0               | 5.5      |
| Calidad                      | 8.0                  | 5.0               | 6.5      |
| Eficiencia y eficacia        | 7.0                  | 5.0               | 6.5      |
| Impacto                      | 7.0                  | 5.0               | 6.0      |
| Focalización                 | 6.0                  | 5.0               | 6.0      |
| Satisfacción                 | 6.0                  | 5.0               | 5.5      |
| Promedio                     | 6.9                  | 5.0               | 5.9      |

Lo primero que debe aclararse son las dos lógicas de valoración, la primera, se refiere a las calificaciones clásicas cuando la evaluación se ubica como un proceso mecánico de verificar que se cumpla lo que se ha previsto en la planeación o diseño de las políticas públicas. Por el contrario, en la lógica de gestión, la valoración es de la acción, esto es, sobre un proceso dinámico de evaluación que por tratarse de una acción colectiva es resultado de la interacción de varios actores, por lo tanto, compleja. La racionalidad en esta última no es absoluta o ideal como si proviniera de un solo actor (modelo 1 de Allison, 1996) sino relativa, proveniente de varios actores, se trata de una racionalidad posible o limitada, que hemos denominado como de viabilidad institucional (CEDRSSA-UAMI, 2007).

Las evaluaciones, en el mejor de los casos, se diseñan e instrumentan conforme a los cánones de la primera lógica, y desde nuestro punto de vista, por esta razón, tienen poca o nula trascendencia en el mejoramiento del desempeño. La evaluación bajo una lógica de gestión, por su parte, es una tarea pendiente; como lo anticipamos en el Capítulo 2, su instrumentación requiere de reformas de gran calado en la Administración Pública, ya que implica un cambio en el enfoque y métodos de la Gestión Pública, lo cual difícilmente es realizable en el corto plazo, dado el actual contexto político, e inclusive cultural, en el sector público mexicano. De ahí, las valoraciones mínimas que se muestran en la columna correspondiente a la lógica de gestión, son solamente para mostrar la ausencia de un enfoque de gestión por resultados, en el cual la evaluación se convierta en el eje fundamental para la mejora continua del desempeño y fuente de políticas innovadoras en la Administración Pública.

Por lo expuesto, a continuación presentamos esencialmente las valoraciones en el plano de la lógica de planeación y al final sólo haremos una referencia general en torno a la lógica de gestión. Así, en cuanto a la coherencia y calidad, tenemos las más altas valoraciones en reconocimiento a los avances logrados en las evaluaciones de Oportunidades, en particular, en el plano conceptual y metodológico de técnicas para la focalización, así como de la medición del impacto. En el primer aspecto son importantes sus aportes sobre la necesidad de padrones de beneficiarios como base para la orientación de los programas públicos y el logro de los mayores impactos y resultados; y en la medición del impacto, la necesidad de estudios cuantitativos que precisen, con base en su representatividad estadística, que el impacto logrado efectivamente es atribuible al Programa, y de estudios cualitativos complementarios para



especificar las causas del éxito o fracaso y sobre la permanencia de beneficiarios en el Programa.

No obstante estos elementos positivos, las evaluaciones de Oportunidades no alcanzaron la valoración máxima (en una escala de 5 a 10) en materia de coherencia y calidad, debido a que aún desde la lógica de planeación, hay deficiencias en el diseño que no han sido evaluadas, como es la pertinencia del Programa con relación al problema que resuelve o atenúa, y en este sentido, la ausencia de un análisis sistemático de requerimientos mínimos de coordinación con la política económica; por otra parte, el tratamiento parcial del problema por el lado de la demanda, dejando de lado, o incorporando superficialmente (porque no son de su jurisdicción) los aspectos relativos a la oferta de servicios públicos en materia de salud y educación, que desde nuestro punto de vista, es donde radican los problemas fundamentales.

Las calificaciones de intermedias (7 en una escala de 5 a 10) en los ámbitos de eficiencia y eficacia y de impacto, se deben a que no obstante presentar una relativa consistencia técnica como la operación de un sistema de monitoreo para el seguimiento del Programa, con encuestas a los distintos actores participantes, la concepción de eficiencia es sumamente limitada al circunscribirse solamente al cumplimiento de metas de cobertura, sin tener en cuenta ni la calidad de los resultados ni el impacto del Programa. Como se concluyó en las secciones correspondientes, la gestión del Programa en el sexenio foxista, se caracterizó por un intercambio de mayor cobertura de beneficiarios a cambio de deprimir la calidad de los resultados e impacto del Programa. En cuanto a las mediciones del impacto, hay una metodología adecuada para la discriminación de los efectos que realmente provienen del Programa a diferencia de aquellos que no es posible atribuir a este último, sin embargo, los parámetros no tienen un significado preciso; su diseño y construcción no responden a una lógica de conjunto, en buena parte ésta es una deficiencia de diseño del propio Programa que no llega a especificar el impacto que quiere lograrse, pero en los IE no señalan esta deficiencia, razón por la que no es posible valorarlos positivamente.

Las menores calificaciones (6 en una escala de 5 a 10) se asignaron a los ámbitos de RO, focalización y satisfacción de los beneficiarios. En cuanto a las RO, el problema es que en la práctica funcionan sólo como reglas para el ejercicio presupuestal y no como instrumento de dirección estratégica. En lo referente a la focalización, la baja valoración es por el ‘desdibujamiento’ de los

criterios para la selección de los beneficiarios que del rigor que originalmente presentaban pasaron a criterios laxos, de manera que no existe certeza de que los apoyos de Oportunidades, efectivamente, se estén canalizando a la población más pobre. Por último, los niveles de satisfacción de los beneficiarios, ante la precariedad de las condiciones en que se ofrecen los servicios públicos de salud y educación y, por otra parte, el crecimiento espectacular de la demanda de estos servicios, por la promoción de Oportunidades, inevitablemente, se reflejó en el desplome de los índices de satisfacción de los beneficiarios. En todos los casos, esta problemática no está recogida en los IE debido a sus limitaciones de enfoque y, en ocasiones, a que francamente no están dirigidos a valorar, sino a convalidar la gestión del Programa.

En lo que se refiere a las calificaciones mínimas (5 en una escala de 5 a 10) que se otorgaron en todos los ámbitos de la lógica de gestión, éstas están justificadas por la omisión que se hace de esta dimensión del análisis en los IE. Ésta es quizá la deficiencia más importante de la evaluación, que no es exclusiva de Oportunidades, sino del conjunto de los programas públicos, esto es, el no contemplar que antes que un mecanismo de rendición de cuentas, de cumplimiento de disposiciones legales o inclusive, de promoción política, para tener resultados, es necesario contemplar la evaluación como una herramienta de gestión. No hacerlo, significa no incorporar en el análisis las causas del problema.

Como se ha puntualizado en otro lugar, no tomar en cuenta la lógica de gestión, implica no considerar la dimensión de la viabilidad institucional de los programas (CEDRSSA-UAMI, 2007), por lo tanto, no plantear con rigor la pertinencia de la evaluación en un proceso de transformación del enfoque y método de la Gestión Pública. Entonces, la evaluación se reduce a un papel meramente formal, legitimador, a lo sumo, sólo útil para justificar el presupuesto y no para mejorar el desempeño y utilizar eficientemente los recursos públicos. Cambiar esta situación, no es factible con ajustes menores, con burocracias adicionales, como la de Oportunidades; se requiere de reformas de Estado que eliminen las asimetrías entre poderes públicos, entre el Ejecutivo y el Legislativo; y de reformas administrativas que modifiquen el entramado jurídico institucional actual que da lugar a un conjunto asimétrico a favor de la SHCP, que con su poder omnímodo y prioridades únicas, centradas en el equilibrio fiscal, bloquea toda iniciativa de mejora del desempeño que pueda impulsarse alrededor de la evaluación como eje de la Administración Pública

### 3.1.2. Programa de Apoyo Alimentario (PAL)

El Programa de Apoyo Alimentario no es una iniciativa aislada ni nueva del Gobierno Federal. Antes de la vigencia del PAL, existió el “Paquete Alcance” y el Programa “Te Nutre” que tenían la misión de apoyar con recursos alimenticios a la población pobre.

El Programa de Apoyo Alimentario (PAL), a cargo de DICONSA, S. A. de C. V, desde el año 2004, tiene como misión combatir la pobreza. En términos más explícitos, busca impulsar y fortalecer las capacidades básicas de las personas de hogares rurales en situación de pobreza.

Estas someras referencias nos proyectan al universo, ámbito y población a la que se dirige esta acción pública de apoyo alimentario, que no es única, sino forma parte del total de la oferta pública federal mexicana, junto con el Programa Oportunidades y el de Abasto Social de Leche, a cargo de LICONSA, S. A. de C. V.

El PAL complementa la estrategia federal del Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 (ver Cuadro 3.1.2.1), Superación de la Pobreza: una Tarea Contigo, de combate a la pobreza, la cual se propuso mejorar la alimentación y nutrición de los hogares que viven en situación de pobreza y que habitan en localidades marginadas. Al tenor de las disposiciones legales, la política social mexicana se sujeta a los principios enunciados en el Artículo 3 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), a saber:

- I. Libertad.
- II. Justicia distributiva.
- III. Solidaridad.
- IV. Integralidad.
- V. Participación social.
- VI. Sustentabilidad.
- VII. Respeto a la diversidad.
- VIII. Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades.
- IX. Transparencia.

En congruencia con los principios, vale la pena rescatar uno de los objetivos que aquéllos orientan: Artículo 11: “La Política Nacional de Desarrollo Social tiene los siguientes objetivos: I. Propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, *garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social*”.

Desde una óptica vertical, el PAL insiste en un esquema colaborativo para su potenciación y desarrollo: la coordinación institucional. Es necesario recalcar que mucha de la oferta de combate a la pobreza tiene el sello Federal y así debe ser, dadas las disposiciones de rango Federal<sup>75</sup>. En definitiva, el PAL es implementado en las localidades y es eminentemente ejecutado por la Federación, aunque se tengan previstos sistemas colaborativos.

Como parte de la visión transversal, que analiza la relación del PAL con otros programas alimentarios, el PAL reconoce la coordinación institucional como herramienta que potencia el impacto de los recursos y la reducción de gastos administrativos, y a su vez, que esta coordinación forma parte del esquema de control sobre la eventual ineficiencia en la gestión, de tal manera que puede ayudar a controlar las duplicidades programáticas<sup>76</sup>.

Habiendo revisado el marco vertical y transversal del PAL con relación al sistema normativo y programático, a continuación se abordan aspectos concretos del Programa: cobertura, coherencia, etcétera.

La cobertura del PAL se ciñe a dos factores fundamentales: a cumplir con las condiciones establecidas para la Población Objetivo y a la “disponibilidad presupuestal para el ejercicio fiscal”. En este sentido, la cobertura financiera del PAL ha sido desigual en sus tres años de vigencia, como se muestra en el Cuadro 3.1.2.3

<sup>75</sup> Si bien se comprende que para alcanzar mejores resultados es necesaria la colaboración institucional, es muy difícil soslayar la intrahistoria eminentemente centralista de las políticas públicas en México.

<sup>76</sup> El funcionamiento general del PAL, consiste, de acuerdo con sus RO, en proporcionar a la Población Objetivo una transferencia mensual en especie (llamado Paquete Alimentario), que tiene un valor de 150 pesos, o una transferencia bimestral en efectivo de 300 pesos. A su vez, estos apoyos, hasta cierto punto básicos, se complementan con acciones formativas en temas de nutrición, higiene, salud, etcétera.

**Cuadro 3.1.2.1****Congruencia con conceptos básicos de política social**

| Concepto         | Ordenamiento legal que lo incluye | Descripción                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Mención explícita en las RO |                  |
|------------------|-----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|------------------|
|                  |                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 2004                        | 2006             |
| <b>Equidad</b>   | PND, PNDS, EC, LGDS               | Los ciudadanos son iguales ante la ley y deben tener las mismas oportunidades para desarrollarse, sin importar sus diferencias económicas, políticas, de género, religiosas, étnicas o sexuales.                                                                                                                                                            | No (se infiere).            | No (se infiere). |
| <b>Inclusión</b> | PND, PNDS, LGDS                   | Se ofrecen oportunidades a toda la población, para que mediante una mejor preparación, se facilite su crecimiento como personas y adquieran la capacitación y adiestramiento para aprovechar las oportunidades de desarrollo.                                                                                                                               | No (se infiere).            | No (se infiere). |
| <b>Seguridad</b> | PNDS                              | Todas las personas podrán acceder a instituciones sociales, políticas y administrativas ante circunstancias que atenten contra su desarrollo humano y social; podrán contar con protección contra fenómenos cambiantes que puedan afectar negativamente sus capacidades o su patrimonio. Se ofrece la seguridad de respuesta de las instituciones públicas. | No.                         | No.              |
| <b>Humanismo</b> | PND, PNDS                         | Cada persona es un ser único, por ello debe ser apoyada para que pueda lograr su más amplio desenvolvimiento, material y espiritual.                                                                                                                                                                                                                        | No (se infiere).            | No (se infiere). |

**Cuadro 3.1.2.1****Congruencia con conceptos básicos de política social (continuación)**

| Concepto           | Ordenamiento legal que lo incluye | Descripción                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Mención explícita en las RO   |                              |
|--------------------|-----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|------------------------------|
|                    |                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 2004                          | 2006                         |
| Oportunidad        | PNDS, PND, LGDS                   | Todas las mexicanas y mexicanos, sin distinción de ningún tipo, podrán acceder por igual a mejores condiciones de vida, a través de su propia iniciativa en un ambiente económico y social, propicio para ello.                                                                                                                                                                               | No<br>(se infiere).           | No<br>(se infiere).          |
| Corresponsabilidad | LGDS                              | Responsabilidad compartida entre personas, grupos sociales y órdenes de Gobierno para mejorar la calidad de vida.                                                                                                                                                                                                                                                                             | Si<br>En el numeral:<br>3.3.2 | Si<br>En el numeral<br>3.5.2 |
| Derechos sociales  | EC, LP, PND                       | La visión del Gobierno, es la de consolidar, con apego irrestricto a las garantías individuales y a libertades políticas, un Estado en el cual se salvaguarde el territorio nacional; se dé cabal vigencia al estado de derecho; se procure, eficaz y honestamente la justicia y se promueva el pleno goce de los derechos humanos, independientemente del género, condición social o étnica. | No<br>(se infiere).           | No<br>(se infiere)           |

FUENTE: Universidad Iberoamericana, 2006a.

Nota: PND: Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006); PNDS: Programa Nacional de Desarrollo Social (2001-2006). EC: Estrategia Contigo; LP: Ley de Planeación; LGDS: Ley General de Desarrollo Social.

### Cuadro 3.1.2.2

#### Objetivos y población objetivo del programa

| Objetivo general                                                                                                                                                                                                                    | Objetivos específicos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Población objetivo                                                                                                                                                                                                                             |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar las condiciones de alimentación y nutrición de los hogares.</li> <li>• Promover acciones que sean sinérgicas o complementarias con otras dependencias y organizaciones.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribuir a la superación de la pobreza en localidades cuyos habitantes no disponen de apoyos de programas alimentarios del Gobierno Federal.</li> <li>• Incrementar la ingesta diaria de alimentos.</li> <li>• Incrementar el valor o nivel nutricional de los hogares beneficiados.</li> <li>• Mejorar los hábitos de alimentación e higiene a través de la capacitación.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hogares en condiciones de pobreza en localidades rurales de media, alta y muy alta marginación de hasta 2,500 habitantes, que no reciben apoyos de Oportunidades y Abasto Social de Leche.</li> </ul> |

FUENTE: Reglas de Operación del PAL, 2006.

### Cuadro 3.1.2.3

#### Cobertura financiera del PAL

(millones de pesos)

| Presupuesto | 2004  | 2005  | 2006 (enero-junio) |
|-------------|-------|-------|--------------------|
| Programado  | 500.0 | 500.0 | 300.0              |
| Modificado  | 433.3 | 381.8 | 339.9              |
| Ejercido    | 396.7 | 377.7 | 166.5              |

FUENTE: Universidad Iberoamericana, 2006a.

Adelantando algunas líneas del análisis de coherencia, el diseño del Programa es congruente con los principios y objetivos de la Ley General de Desarrollo Social y del Programa Sectorial, aunque como resalta la evaluación del PAL, el diseño ha estado huérfano de estudios que evidencien de forma inequívoca la

presencia y persistencia de este Programa, además de que su diseño tampoco ha tenido en cuenta las capacidades y posibilidades de cogestión con las autoridades locales, sean éstas entidades, o Ayuntamientos.

La visión que va de suyo en el diseño de la Oferta Pública Federal, asume una de las prácticas más usuales en el diseño de políticas públicas: el incrementalismo, el cual sería positivo si se conociera el destino del incremento, sin embargo, cobra un cariz negativo, si dicha ampliación en vez de sumar, sólo sirve para “tapar rotos” o como “vapor del momento”. En este sentido, el PAL nos recuerda sin recato que no complementa otras acciones de apoyo alimentario, aunque hipotéticamente todas juntas ayuden a cumplir con la misión de combatir la pobreza, que comparten todos estos programas. Este hecho incontrovertible vislumbra limitaciones en el alcance del Programa con relación a la estrategia general de política social e incluso con respecto a otras políticas como las sanitarias, educativas y agrícolas.

El conjunto de estos elementos indica que al margen de la eficiencia operativa, siempre muy saludable, la concepción continúa siendo la misma, aunque se conozcan los paradigmas de la gestión pública moderna: partenariado, descentralización, delegación, corresponsabilidad de gestión (paradigmas que, hay que decirlo, son los mismos de siempre nada más que puestos al día).

Los métodos empleados en la evaluación del PAL demuestran ser los oportunos por la profusión de información que proporcionan en todos los apartados: procedimientos, diseño, difusión, resultados. La calidad de la evaluación, vista en términos de aprehensión del PAL por parte de los evaluadores, es muy buena. El equipo evaluador demuestra conocer profundamente el ámbito del PAL: es un programa público con una estrategia general de combate a la pobreza, que convive con otras opciones públicas de apoyo alimentario.

En otro sentido, la evaluación y el equipo evaluador tienen una virtud demostrativa, es decir, demuestran únicamente lo que ha tenido éxito y no mencionan lo que no ha tenido el éxito esperado, al tenor de los documentos que originan el Programa. Las recomendaciones y los análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas, ofrecen oportunidades de mejora en dos grandes apartados: la correctiva o de acciones que corregirán aquello que no ha funcionado, y la *de innovación y desarrollo*. En este último hace falta un tono prospectivo en la evaluación, es decir, el manejo de escenarios posibles al tenor de la cantidad de información de la que ya se dispone. El único escenario considerado es la desaparición del PAL, como consecuencia



del ‘canibalismo’ del Programa Oportunidades, que eventualmente cuenta con más publicidad y un mayor calado social:

- Con los datos disponibles, ¿qué pasaría si el PAL transitara hacia éste o aquel escenario?
- ¿Qué pasaría si por cada Estado se ofrecieran soluciones inclusivas federación-local *ad hoc*. a la demanda local?
- ¿Qué pasaría si la ejecución o gestión del Programa se delegara a los estados?
- ¿Qué pasaría si el PAL fuera compatible con el Programa de Abasto de Leche y Oportunidades?
- ¿Qué capacidades habría que tener si aumentara o disminuyera el presupuesto?
- ¿Qué pasaría si el financiamiento del Programa fuera mixto: público y privado?

Pues bien, la evaluación, lamentablemente no tiene este propósito prospectivo que animaría a los peticionarios de la misma a repensar la dimensión y alcance del Programa.

La inexistencia de un documento soporte que recalque la necesidad de la intervención pública en un programa como el PAL, y en los términos que se manifiestan en sus RO —incluyendo una mejor definición de la Población Objetivo—, aunado a los resultados obtenidos en los tres años de vida del Programa al momento de la evaluación, hace pensar que Oportunidades puede —intencionadamente o no— llevar a cabo una “Oferta Pública de Adquisición” del Programa de Apoyo Alimentario (que podemos calificar de hostil), y con mayor razón si se considera la escasísima acción intergubernamental del PAL.

### 3.1.2.1. Análisis y conclusiones

#### *Coherencia*

En términos generales, el PAL y la evaluación es coherente *ad extram* y *ad intram*.

Siguiendo esta lógica de coherencia *ad extram*, el PAL es la consecuencia de los lineamientos trazados en el PND referentes al Ramo 20 (Desarrollo Social). A su vez, desde la perspectiva complementaria o de desarrollo, el

PAL se encuentra íntimamente ligado a lo estipulado en el Título Tercero de la Política Nacional de Desarrollo Social de la Ley General de Desarrollo Social<sup>77</sup>. Es por esto que se concluye que su coherencia o alineación normativa es bastante fidedigna.

Si bien se considera que el PAL es coherente con las disposiciones normativas y no normativas que lo fundamentan, internamente deben tomarse en cuenta ciertas ventanas de oportunidad, en aras de afianzar lo que hemos denominado coherencia *ad intram*:

1. La gestión de las sinergias intergubernamentales y multinivel.
2. La elaboración de un documento que avale de forma inequívoca la persistencia de este Programa dentro del abanico de programas federales en materia de combate a la pobreza.
3. Afianzar los elementos descriptivos de la Población Objetivo del Programa, respecto del universo genérico denominado pobreza.

*1. La gestión de las sinergias intergubernamentales y multinivel.* Hablar de sinergias es hablar de asociacionismo o federalismo. Sinergia es también sinónimo de sumar, adicionar, aportar, incrementar. Si abrazamos estos sentidos, podremos concluir que la coherencia del Programa es “incipiente” y más si nos atenemos a la profusión de los artefactos jurídicos obligatorios de colaboración entre los principales actores institucionales del PAL: Federación y estados.

“...no se encontró un diseño, planificación, calendarización o bien actividades de revisión de resultados y verificación de los mismos referidas al establecimiento de acuerdos. Debido a la ausencia de un programa planificado de la organización con otras entidades, no es posible realizar un análisis integral...”<sup>78</sup>

El PAL sucumbe en lo concerniente a coherencia con los principios federalistas, a saber, la autonomía soberana de las entidades para la administración de sus asuntos. Los esfuerzos federales son concebidos desde una óptica jerárquica en la que el inferior (entidad) acata lo que manda el superior (Federación).

<sup>77</sup> Artículo 14. La Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir, cuando menos, las siguientes vertientes: I. Superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación.

<sup>78</sup> Universidad Iberoamericana, *Síntesis Ejecutiva de la Evaluación del PAL*, México, 2006b:27.

En suma, el PAL es un claro ejemplo de ineficiencia intergubernamental<sup>79</sup> porque duplica esfuerzos originarios del ámbito local, incluso del orden Federal (Oportunidades). Un efecto no deseado de esto es que las entidades federativas no crecen desde un punto de vista de habilidades de gestión de la *cosa pública*, ahogando, por ende, cualquier esfuerzo local de atención de una demanda.

El Programa, además de buscar coherencia desde la sinergia intergubernamental y multinivel<sup>80</sup>, debería servir para demostrar con datos fehacientes que la no incorporación de este *modus operandi* redundaría en no alcanzar mejores resultados, o lo que es lo mismo, en ineficacia.

Es conveniente resaltar un aspecto importante del Programa: el PAL no se activa en los casos en los que los beneficiarios, aun reuniendo las características de las RO, reciban apoyos alimentarios federales. Es decir, presume no duplicar esfuerzos, a reserva de cubrir una población concreta que se circunscribe a un ámbito administrativo concreto. Esta concepción exclusiva y diferencial de otras ofertas federales es una muestra fehaciente, a nuestro entender, de la falta de complementariedad, ya que se asume de antemano que, aunque sea necesario un programa con las características del PAL, éste tiene que “ir por su cuenta”, sin menoscabo de otras ofertas federales de ayuda alimentaria. Este es un defecto esencial de la política social de Estado en el ámbito nacional en materia de combate a la pobreza, la coexistencia de estancos administrativos que imposibilitan sinergias de efecto multiplicador.

Continuando con esta línea argumental, el combate a la pobreza debe ser frontal aunque su planificación debe ser estratégica y por ende orientada. La complementariedad con otros programas federales en materia de vivienda, salud, educación y agricultura, conlleva una visión holística y pragmática que provoca efectos multiplicadores, supletorios y suplementarios. La oferta

<sup>79</sup> La coexistencia de programas federales con estatales termina por complicar los incipientes o desarrollados esfuerzos locales de combate a la pobreza. “El análisis comparativo nos indica que de los 74 programas sociales alimentarios para los que se tiene información, en 29 estados de la República Mexicana a junio de 2006, 39 son complementarios y 35 se duplican” (Universidad Iberoamericana, *Estudio de Evaluación Externa del Programa de Apoyo Alimentario a cargo de DICONSA*, S. A. de C. V., México, 2006a:18-19).

<sup>80</sup> Para una relación detallada de los programas estatales de apoyo alimentario, ver Tablas 3-17 del Inventario de programas sociales alimentarios estatales (Universidad Iberoamericana, 2006:193 y SS).

de programas desde diferentes secretarías federales y la incardinación en estructuras independientes en un esquema federalista<sup>81</sup> significa que gestionar un programa como el PAL es esencialmente una actividad eficientista consistente en interrelacionar visiones diferentes en aras de una misión concreta: combatir la pobreza.

2. *La elaboración de un documento que avale de forma inequívoca la persistencia de este Programa dentro del abanico de programas federales en materia de combate a la pobreza.* Este documento significa un acto de publicidad y confianza, elemento crucial para lograr identificar el programa con un objetivo público. Además de la utilidad informativa y publicitaria<sup>82</sup>, el documento incorpora la principal y casi única justificación para la persistencia del Programa<sup>83</sup>, es decir, el documento soporta la permanencia del PAL dentro de la oferta pública federal de combate a la pobreza, muestra que el PAL atiende un “nicho de mercado” y ofrece el argumento de que si el Programa no existiera, habría que inventarlo, dados los diseños y candados normativos de los otros programas alimentarios federales.

3. *Afianzar los elementos descriptivos de la Población Objetivo del Programa, respecto del universo genérico denominado pobreza.* Sopesar la coherencia de un programa público es examinar la claridad del rumbo que se propone, como en el caso del conocido pasaje de “Alicia en el País de las Maravillas” y el gato de Cheshire<sup>84</sup>. Por tanto, la coherencia del PAL está íntimamente ligada a la definición de su Población Objetivo y su ámbito geográfico. Saber adónde queremos llegar es una gran ventaja a la hora de decidir un camino, o en otras

<sup>81</sup> Un Esquema Federal es un Estado donde las simetrías y la solidaridad regional debe estar por encima de las controversias políticas, o lo que es lo mismo, el nacionalismo como corolario de la gestión de los asuntos públicos.

<sup>82</sup> Queda de manifiesto en la evaluación externa que hay oportunidades en materia de publicidad y de marketing que presuntamente impactarían en la efectividad total de la intervención pública.

<sup>83</sup> Otro aspecto es afrontar las oportunidades y reducir las debilidades que la evaluación resalta.

<sup>84</sup> “Minino de Cheshire —empezó Alicia tímidamente, pues no estaba del todo segura de si le gustaría este tratamiento: pero el gato no hizo más que ensanchar su sonrisa, por lo que Alicia decidió que sí le gustaba—. Minino de Cheshire, ¿Podrías decirme, por favor, qué camino debo seguir para salir de aquí? —Esto depende en gran parte del sitio al que quieras llegar— dijo el Gato”. (Carroll, L. *Alicia en el país de las Maravillas*).

palabras, cuanto más clara sea la categoría, cohorte, o grupo al que se dirige el Programa, mejores resultados se obtendrán<sup>85</sup>.

### *Reglas de Operación (RO)*

Partamos del supuesto de que las Reglas de Operación de un Programa no son un manual de procedimientos ni de organización, por lo que su extensión y el nivel de detalle que poseen no deben ser amplios. Por tanto, al alejarnos “de lo que no es”, en teoría, nos acercamos a “lo que podría ser”<sup>86</sup>.

En este tenor, si bien la Evaluación manifiesta que las RO del PAL podrían estar más apegadas a los “Criterios generales para emitir Reglas de Operación” de la Secretaría de la Función Pública; éstas deben ser, ante todo, precisas y concretas<sup>87</sup>. De la lectura de las RO de programas federales puede concluirse que algunos aspectos de las mismas podrían integrarse en el *corpus* de los manuales o lineamientos de operación de los programas, con el notable incremento cualitativo de aquéllas.

Los contenidos de las RO son los que los titulares del Programa asumen como necesarios para desplegar un programa como el PAL. Las RO están perfectamente alineadas al proyecto federal en materia de desarrollo social, aunque en la parte justificativa de las RO, y en aras de lograr mayor consistencia y coherencia programática, sería muy oportuno recalcar la necesidad de integrar al Programa un documento que denominamos soporte y que ofrecería la razón o razones suficientes para desplegar el PAL.

<sup>85</sup> Sobre este asunto medular de la Población Objetivo, véase el contenido de los apartados de eficacia y eficiencia e impacto.

<sup>86</sup> Si comparamos las RO con otras normas de diferente rango jerárquico, la Regla de Operación es el equivalente a una Ley, siendo menos extensa y esencialmente limitativa, y el Manual de Operación de un Programa puede equipararse al Reglamento de una Ley, siendo más extenso y explicativo.

<sup>87</sup> <http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/index.htm>: *¿Qué son las Reglas de Operación?* Son un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa, con el propósito de lograr las metas de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia. *¿Para qué me sirve conocer las Reglas de Operación?* Para saber quién es sujeto de recibir los apoyos, conocer los apoyos específicos que ofrecen los programas, así como los requisitos para obtenerlos. Para saber cómo pueden contribuir a mi desarrollo personal y de mi comunidad. Para vigilar como ciudadano que los recursos públicos se apliquen como han sido programados.

Las RO, sin tener que ser mini-manuales de operación, deben ofrecer orientaciones de operación y los límites de la misma, es decir, las fronteras de actuación que muestran la esfera y el ámbito de la intervención de un programa como el PAL.

“Estimamos que las RO del PAL no son extensas, pero sí imprecisas e incongruentes como pone de manifiesto la evaluación externa: los aspectos más relevantes son los vinculados con la Población Objetivo y la integración del padrón, así como con lo relacionado con la corresponsabilidad y la ausencia de indicaciones claras de tiempos y lugares para desarrollar actividades clave del proceso. En el análisis de las Reglas publicadas en 2006 se encontró que las deficiencias en relación con la integración y actualización del Padrón fueron superadas, teniéndose ahora mucho más claridad en las responsabilidades de DICONSA y de SEDESOL”.<sup>88</sup>

En este sentido, creemos conveniente rescatar el cometido de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER)<sup>89</sup>, que es la instancia federal encargada de mejorar la regulación, incluidas las RO.

Además de las disposiciones de las RO, el PAL cuenta con una profusa documentación para la operación de los procesos internos conducentes a la satisfacción de la necesidad de combatir la pobreza mediante la entrega de apoyos alimentarios y no alimentarios.

Queremos resaltar la “novedosa” evaluación de los procesos de operación del PAL bajo la égida de la Norma de Calidad<sup>90</sup> ISO9001. Los resultados de

<sup>88</sup> Universidad Iberoamericana, 2006b:14.

<sup>89</sup> [www.cofemer.gob.mx](http://www.cofemer.gob.mx): Su mandato es garantizar la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones, y que éstas logren beneficios mayores a sus costos para la sociedad.

<sup>90</sup> No tenemos que olvidar que durante la Administración del Presidente Fox, una de las estrategias de la *Agenda Presidencial de Buen Gobierno* fue la de “Gobierno de Calidad”. La estrategia de calidad de la Agenda de Buen Gobierno ha sido un buen intento de introducir en la dinámica burocrática, sistemas que aseguren la correcta entrega de bienes y servicios públicos. Uno de los efectos de esta estrategia ha sido la búsqueda de certificaciones ISO y la concepción de que todo lo que pasa por el tamiz ISO es sinónimo de eficacia, oportunidad y excelencia burocrática.

la evaluación son bastante sólidos y las observaciones bien fundamentadas<sup>91</sup> El *modus operandi* de la Norma de Calidad ISO9001 resuelve bastante bien la relación entre lo expresado en los manuales de operación y procedimientos respecto a lo que en verdad acontece en el devenir burocrático. La desviación entre lo planeado y lo realizado es motivo de “no conformidad” u “observación” y reporte de acciones correctivas o preventivas. Es una forma innovadora por el hecho de integrar en una evaluación externa, una pseudo auditoría de calidad.

Estudiar y valorar los indicadores de las RO es una tarea de cierta manera frustrante. A continuación se enuncian los tres indicadores del PAL:

1. Indicador de cobertura de hogares, modalidad apoyo alimentario. Este indicador ofrece respuesta a la pregunta ¿Cuántos hogares se han atendido?
2. Indicador de eficiencia de entregas. Este indicador ofrece información del grado de eficiencia de las entregas, es decir, nos ofrece información de la relación entre recursos disponibles y entrega de apoyos. Pues bien, sencillamente, el algoritmo es inútil para saber lo que el título del indicador enuncia: número de apoyos entregados\*100/número de apoyos programados de acuerdo con el padrón de beneficiarios.
3. Indicador de eficiencia presupuestal. Nuevamente el titular del PAL, ahonda en la relación entre recursos disponibles y el éxito en el ejercicio del presupuesto. Al igual que el indicador 2, el algoritmo nada tiene que ver con lo anunciado: subsidio ejercido\*100/subsidio autorizado.

Los tres indicadores propuestos en las RO del PAL para el año 2006 no ofrecen información relevante sobre la efectividad del Programa. Los indicadores, justifican lo siguiente: “somos buenos en lo que hacemos, aunque no podemos saber si se ha atendido la necesidad de combatir la pobreza”. Con respecto a la coherencia del PAL, estos indicadores no atisban información sobre los resultados del mismo... son bastante autocomplacientes y autorreferenciales (DICONSA). Con esta información nunca se sabrá si el Programa merece permanecer o desaparecer.

Para concluir este apartado, hay que señalar lo siguiente. En las RO en el apartado 7.2. “Contraloría Social”, se aborda la participación de los

<sup>91</sup> Ahora queda saber si los auditores de calidad también estaban certificados bajo la norma ISO 19011:2002, “Directrices para la Auditoría de los Sistemas de Gestión de la Calidad y/o Ambiental”.

beneficiarios en las actividades de vigilancia del Programa. Una forma de ganar confianza y afianzar este Programa entre la Población Objetivo, ha sido la presencia de Comités de Beneficiarios con personal<sup>92</sup> muy comprometido que consciente o inconscientemente ha contribuido a desarrollar una formidable red social de sustentación (capital social). Esto es una verdadera fortaleza del PAL que en la evaluación ha tenido una atención desigual: mucha descripción y poca inferencia (ver satisfacción).

En resumen, este apartado sirve para reconocer que, salvo lo ya expuesto en los párrafos precedentes, las RO son “adecuadas” para el cumplimiento de los objetivos programáticos y la demanda social. En cuanto a su diseño, baste la referencia a lo que la COFEMER dispone, y que es de esperar tenga cierta connotación sociológica.

“Como se puede ver en las Tabla 3-5, Tabla 3-6 y Tabla 3-7, las RO contienen la mayoría de los principios, objetivos, y elementos institucionales de política social, sin embargo, gran parte de ellos no se expresan de forma explícita”<sup>93</sup>.

### *Calidad*

La calidad de un ejercicio de evaluación tiene que transitar hacia una óptica de plena satisfacción de las partes involucradas y abandonar la acomodada postura de la complacencia técnica. La evaluación de las políticas y programas públicos sirve para los propósitos que el evaluador precise y tienen que ser coincidentes con las demandas y necesidades sociales. La evaluación, por una parte, debe contener un mínimo de fortaleza y coherencia metodológica y técnica y, por otra, debe ser efectuada por personas que además de conocer las técnicas y métodos típicos de investigación, deben aprehender el objeto de estudio sin influirlo o condicionarlo. Por tanto, la calidad de una evaluación depende del binomio capacidades y conocimiento; capacidades técnicas y conocimientos del programa, de su entorno, historia, significado, impacto, objetivo, misión, etcétera.

El PAL se beneficia de una evaluación impecable por lo siguiente: los evaluadores demuestran un amplio conocimiento del Programa y del sector social. El enfoque que se fundamenta en los términos de referencia de la

<sup>92</sup> La figura del promotor de programas es uno de los grandes pendientes de los programas sociales en términos de profesionalización y reconocimiento gubernamental.

<sup>93</sup> Universidad Iberoamericana, 2006a:122.



evaluación externa, es adecuado y ha ofrecido información cualitativa y cuantitativa suficiente para desarrollar y evolucionar el Programa hacia cotas de excelencia (la suya)<sup>94</sup>.

La evaluación, lejos de ser compasiva, ha puesto de manifiesto aquello que funciona y aquello que constituye una oportunidad de desarrollo a favor de la efectividad de la acción pública, y todo desde el positivista fundamento técnico y sin dejar de tener una visión de conjunto, a saber: el combate a la pobreza y el ámbito geográfico y social de referencia.

Las técnicas de investigación social empleadas son de todo tipo, cualitativas y cuantitativas (observación, encuesta, estudio documental), resultando un acercamiento al objeto y a su realidad de primerísima calidad.

La aplicación de una óptica de excelencia y satisfacción en el ejercicio evaluativo conduce a la rendición de cuentas y, por supuesto, a la transparencia. La evaluación pone de manifiesto y transparenta las dinámicas y procesos programáticos, así como la eficacia en el ejercicio del gasto; además, permite al “propietario” del programa, argumentar la necesidad de una oferta pública como el PAL a través de las cifras que aquélla arroja.

Creemos conveniente hacer una última matización: la pseudo auditoría de calidad aplicada a los procedimientos no tiene relación con este apartado.

### *Eficiencia y eficacia*

Desde un punto de vista global, cualquier acción o programa público que combata la pobreza tiene una aprobación política y social. En este sentido, el PAL como forma de combate a la pobreza es esencialmente eficaz, aunque está condenado a la ineficiencia debido a una definición incierta de la Población Objetivo del Programa, y a unos indicadores inapropiados<sup>95</sup>.

Es tarea de las evaluaciones no sólo ofrecer datos, sino trascender la visión economicista del costo-beneficio y ofrecer información concluyente. Un dato, un número, puede conducir a la decisión “política” de ampliar o eliminar un programa; sin embargo, la información concebida como un constructo para

<sup>94</sup> Los términos de referencia de las evaluaciones de los programas, casualmente, no están disponibles en las páginas Web de las dependencias, y quizás sería oportuno considerar la publicación de los mismos, como se hace con las evaluaciones externas. Otro aspecto a destacar es que en los términos de referencia intervienen dos actores, el cliente que es la dependencia pública, y el equipo evaluador. Como se comprenderá esta es una relación estrictamente mercantil.

<sup>95</sup> Ver apartado de Reglas de Operación.

un propósito, nos conmina a la reflexión y a contrastar con la visión de Estado que vincula todas las acciones en materia de combate a la pobreza.

A reserva de lo anterior, la estadística y la matemática de la que se sirve la evaluación es adecuada y permite concluir si las acciones, omisiones, y orientaciones del Programa han servido para atender la demanda justificativa del mismo. El manejo estadístico no es caprichoso y sólo está supeditado a la existencia de información fidedigna acerca de la Población Objetivo y su reflejo en el padrón, los costos de transacción, producción, logística, etcétera.

En esta evaluación, la disposición de una gran cantidad de cifras llegó a ser apabullante, sin llegar al diagnóstico de “cifritis aguda”. En este sentido, la estadística de la evaluación del PAL es bastante buena y adecuada.

En aras de la eficacia del Programa, es perentorio disponer ya sea de primera mano o por fuentes secundarias, de estudios que avalen la necesidad del PAL (ver el apartado de Coherencia), particularmente de estudios sobre nutrición y salud que sirvan para contrastar los resultados y los recursos que se devengaron para alcanzar los objetivos y metas.

Desde un punto de vista de ahorro de recursos, la evaluación se concentra en los mecanismos para asegurar la disponibilidad del apoyo por parte de los beneficiarios. Recordemos que dos de los indicadores de las RO manifiestan la intención de medir la eficiencia, sin embargo, es la evaluación la que ofrece una buena orientación<sup>96</sup> cuando recalca oportunidades de mejora si se aprovecharan las estructuras de organización local existentes, tanto para la entrega de los apoyos alimentarios, como la de los complementarios.

Una de las formas de incrementar la eficacia y eficiencia es disponer de documentos operativos claros, útiles y congruentes con la realidad que norma o pauta. La evaluación es contundente al afirmar que “la falta de correspondencia de los contenidos de los documentos operativos dificulta de forma importante el análisis de procesos... los productos a generar y los responsables encargados de generarlos” (Universidad Iberoamericana, 2006b:20).

Si contrastamos el cumplimiento de las metas físicas y financieras, la evaluación expresa que el cumplimiento de metas en el ámbito estatal refleja un comportamiento dispar en familias atendidas, además de no alcanzar las metas fijadas de paquetes y beneficiarios. Al tenor de las cifras que se manifiestan, el PAL ha tenido cifras cercanas a la perfección (100%) en su ciclo de vida (no olvidemos las variaciones presupuestales desde 2004).

<sup>96</sup> Dos condicionantes de eficacia son: los gobiernos estatales no cuentan con el adecuado presupuesto y redes de distribución como las de DICONSA y situaciones de contingencias medioambientales que ponen en riesgo la entrega de los apoyos.

**Cuadro 3.1.2.1.1****Datos de eficacia y eficiencia del PAL**

| Metas                       | 2004     |          | 2005     |          | (enero-junio) 2006 |          |
|-----------------------------|----------|----------|----------|----------|--------------------|----------|
|                             | Familias | Paquetes | Familias | Paquetes | Familias           | Paquetes |
| Físicas<br>(Eficacia %)     | 85       | 82       | 83       | 79       | 107                | 91.9     |
| Financieras<br>(Eficacia %) | 92       |          | 98       |          | 98.5               |          |

FUENTE: Universidad Iberoamericana, 2006b.

Para concluir este apartado de metas físico-financieras, es conveniente remarcar un aspecto de efectividad (ver Impacto). Si bien el Programa ha estado muy cerca de cumplir sus metas, la evaluación demuestra que en 2004 en ninguno de los estados se entregaron los doce apoyos<sup>97</sup>. En 2005, 18 estados sí los entregaron<sup>98</sup>.

Si se contrasta la eficacia, aquello que se logra, debemos retomar los objetivos del PAL (2006): mejorar las condiciones de alimentación y nutrición, incrementar la ingesta diaria de alimentos, el nivel nutricional de los hogares, mejorar los hábitos alimenticios y estudios sobre nutrición, de consumo y grupos de control para diferenciar el avance. La evaluación presenta un enfoque correcto para conocer los resultados de los objetivos sobre nutrición; sin embargo, se encuentra con un notable impedimento: las bases con que cuenta no permiten llevar a cabo una evaluación<sup>99</sup>. En otro sentido la evaluación saca conclusiones a partir de dos casos en que se ha reducido el sobrepeso y la desnutrición leve y moderada —muestra por demás insuficiente para realizar generalizaciones sobre el total de la población—. Hubiera sido más oportuno ampliar el número de casos para hacer válidas las conclusiones.

La evaluación no es capaz de determinar el efecto de desplazamiento por no disponer de bases de datos con individuos que sí reciben el apoyo y bases

<sup>97</sup> Se refiere a los 12 apoyos anuales, uno por mes. El beneficio estimado es de 332.5 pesos por mes (224.5 del apoyo en especie y 98 por plástica) y representa alrededor del 10% de su ingreso familiar (Universidad Iberoamericana, 2006b: 18 -Síntesis Ejecutiva-).

<sup>98</sup> Las entregas podrían concebirse como un indicador de efectividad o cumplimiento de los procesos conducentes a la entrega del apoyo.

<sup>99</sup> Universidad Iberoamericana, 2006b:53.

de datos con individuos que no lo reciben (grupo de control). Al no existir tal información no puede concluirse fehacientemente la eficacia y el impacto del Programa en este rubro; sin embargo, el equipo evaluador, utilizando la técnica de *propensity score matching*, termina por elaborar un grupo de control y concluye que “las familias beneficiarias del PAL gastan aproximadamente 71 pesos menos en comida que familias similares en variables observables. Es decir, si las familias reciben 150 pesos de beneficio y reducen a 70 pesos su gasto, el gasto global en consumo aumentó 80 pesos”. Este ejercicio, a reserva de disponer para el futuro de bases de datos adecuadas, demuestra que el Programa es una fuente de poder adquisitivo, y por ende, impacta en la calidad de vida de la Población Objetivo.

Por último, el PAL pretende mejorar hábitos y lo hace a través de los apoyos complementarios que consisten en pláticas de diversos temas: higiene, nutrición y salud. La eficacia de estos apoyos es alta, dada la enorme satisfacción que manifiestan los beneficiarios, adicionando un grado de satisfacción similar por los productos que integran el paquete alimentario. En este apartado, deberán evaluarse las acciones complementarias en aras de eficientar los recursos e impactar en términos de formación de capital social.

### *Impacto*

Conocer el impacto es cuestionar los resultados más allá de la simple recepción de los apoyos alimentarios y complementarios, es decir, habría que indagar si han redundado los apoyos alimentarios y complementarios en la calidad de vida, la educación, el capital social, y la salud pública de la población beneficiada, en otras palabras, ¿Cuál ha sido el efecto multiplicador de los apoyos del Programa?

Mucho del impacto está influido por la existencia de facilitadores e instancias *ad hoc* (Comités de Beneficiarios) que sirven para concienciar a las personas sobre las bondades de los apoyos. La Evaluación, en este sentido, pudiera haber ahondado más en el papel del facilitador y de los Comités, con relación a los efectos sociales que el Programa ha desatado. Para comprender el impacto de estas figuras se utilizaron estudios de caso basados en técnicas antropológicas de probada eficacia, pero la escasa cantidad de estudios (3) no se considera representativa para abrazar el rico abanico de posibilidades y situaciones del PAL en todas las entidades federativas.

Retomando la utilidad de los facilitadores y de los Comités de Beneficiarios, a reserva de ahondar este particular en el apartado correspondiente, y tomando

en consideración la necesidad de sinergias de programas y experiencias, sería oportuno estudiar la factibilidad de interactuar con las Agencias y Agentes de Desarrollo Local, como un medio para multiplicar los resultados obtenidos por la mera entrega de los apoyos alimentarios y complementarios.

Conocer el impacto es registrar la opinión de la Población Objetivo, amén de la de los administradores del PAL y de otros programas de apoyo alimentario. La evaluación no ofrece suficiente información al respecto. Sólo se reporta la recomendación de complementar<sup>100</sup> esfuerzos, buscar sinergias<sup>101</sup> mediante los instrumentos considerados en las RO de la mayoría de programas federales, a saber, los Acuerdos de Colaboración<sup>102</sup>, y los resultados de la encuesta de satisfacción que más adelante comentaremos.

La etapa de innovación y desarrollo (i+d) que debería detonar la evaluación debe ser incorporada en todos los ámbitos del Programa. Pensar, hacer y evaluar representan una linealidad que debe continuar en la consiguiente etapa de mejorar y perfeccionar la oferta pública que representa el PAL y que, no olvidemos, se encarga de combatir la pobreza alimentaria.

En conclusión, la evaluación del impacto podría haber retomado una orientación algo más abstracta, es decir, de los datos que tenemos y dada la aplicación de técnicas cualitativas, tendría que haber extrapolado los resultados del impacto del Programa en la sociedad como forma de combate a la pobreza.

### *Focalización: Población Objetivo*

La Población Objetivo del Programa se explicita en el numeral 3.2 de las RO 2006 como: “Los hogares en condiciones de pobreza de acuerdo con los criterios establecidos por la SEDESOL y por el Consejo Nacional de Evaluación de las

<sup>100</sup> La permanencia del PAL depende de las utilidades directas que genera, pero también de las utilidades indirectas y escalares respecto de otras ofertas públicas de apoyo alimentario.

<sup>101</sup> Permítase este ejemplo balístico: si el objetivo es hacer un agujero en la pared, es más eficaz hacerlo si utilizamos la fuerza destructiva de un proyectil calibre 3x que si usamos tres veces un proyectil calibre x (no hay que olvidar que nuestro tirador monopoliza la cantidad de disparo y forma de ejecutarlos).

<sup>102</sup> Hubiera sido conveniente, retomando la técnica de estudio de caso, recabar y analizar las opiniones vertidas, mediante entrevistas semi-estructuradas, de los administradores y operadores de los programas de apoyo alimentario federales (LICONSA y Oportunidades) y de los correligionarios estatales.

Políticas de Desarrollo Social, que se encuentren en las localidades a que se refiere el numeral 3.1. No podrán ser beneficiarios los hogares de localidades que reciban apoyos alimentarios de otros programas del Gobierno Federal, incluyendo el Programa de desarrollo humano Oportunidades y el Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA, S. A. de C. V. No se considera en esta restricción al Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA”.

Efectivamente, el PAL se enfoca a municipios con menos de 2,500 habitantes de alta y muy alta marginación, reconociendo la posibilidad de actuar en municipios de marginación media. En este sentido, es extremadamente pertinente la amenaza que la evaluación manifiesta: la expansión de Oportunidades estaría ahondando en prácticas depredadoras respecto al PAL.

### Cuadro 3.1.2.1.2

#### Resultados de cálculo de la Población Objetivo del PAL

| Población Objetivo                                                                                                            | 2004      | 2005      | 2006      |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|
| Hogares                                                                                                                       | 597,705   | 565,835   | 717,337   |
| Habitantes promedio por hogar en localidades $\leq 2,500$ habitantes de alta y muy alta marginación (FUENTE: CONAPO-SEDESOL). | 5.13      |           |           |
| Número de habitantes promedio de la Población Objetivo                                                                        | 3,066,226 | 2,902,733 | 3,679,938 |

FUENTE: Universidad Iberoamericana, 2006b:40.

La evaluación es expedita en lo que a Población Objetivo se refiere:

“la recomendación de contar con una clara definición de la Población Objetivo, ya que de este hecho surgen acciones que permiten mejorar la cobertura y focalización” (Evaluación, pág. 511)

El reto del PAL residiría en la capacidad de incrementar la cobertura bajo esquemas financieros públicos, y en el mejor de los casos, mixtos. Nuevamente, esto nos reconduce a la necesidad de clarificar el para quién y en dónde del PAL, bajo un esquema de colaboración y utilizando terminología de teoría de juegos, como si fuera un escenario de juego de suma positiva (no cero).

La focalización ha sido un pequeño “talón de Aquiles” del PAL. Como fue manifestado en la Evaluación, el error de inclusión (“no deberían estar pero están”) es muy alto, lo cual denota que, si bien la definición de la población en las RO 2006 ha contribuido a focalizar, durante los dos años anteriores observó una gestión incorrecta.

### **Cuadro 3.1.2.1.3**

#### **Datos extraídos de las Tablas 1-3, 1-4, 1-5 y 1-6 de la Evaluación**

| 2004                            |          |        |         |
|---------------------------------|----------|--------|---------|
| Tipo de marginación             | Muy alta | Alta   | Media   |
| Número de localidades atendidas | 2125     | 2124   | 1453    |
| Población atendida              | 38,880   | 73,261 | 141,423 |
| Error de inclusión de hogares   | 55.8%    |        |         |

| 2005                            |          |        |        |
|---------------------------------|----------|--------|--------|
| Tipo de marginación             | Muy alta | Alta   | Media  |
| Número de localidades atendidas | 1961     | 2068   | 1145   |
| Población atendida              | 36,266   | 63,257 | 85,292 |
| Error de inclusión de hogares   | 47.6%    |        |        |

| 2006 (enero-junio)              |          |        |        |
|---------------------------------|----------|--------|--------|
| Tipo de marginación             | Muy alta | Alta   | Media  |
| Número de localidades atendidas | 1633     | 1775   | 964    |
| Población atendida              | 28,318   | 50,436 | 73,063 |
| Error de inclusión de hogares   | 0.79%    |        |        |

FUENTE: Universidad Iberoamericana, 2006b:44-48.

La evaluación resalta algo sumamente importante y medular:

“para proceder finalmente al cálculo de la Población Objetivo, es necesario tomar una decisión sobre el tipo de pobreza a la cual está enfocado el Programa. Como se indicó antes, los criterios de elegibilidad de localidades y hogares de las RO del PAL vigentes para 2004, 2005 y 2006 no clarifican el grado o umbral de pobreza en los que deben encontrarse los hogares de las localidades elegibles”.

### *Satisfacción de los beneficiarios*

La evaluación ha contribuido a conocer la satisfacción de los beneficiarios. La aplicación de la encuesta y el estudio de caso son técnicas suficientes y contrastadas, las cuales ofrecen información muy valiosa para un hipotético rediseño del PAL. Se sabe qué “gusta y disgusta” a los beneficiarios y se conoce la percepción muy positiva del Programa en las localidades de la Población Objetivo.

Concretamente, la encuesta, extensísima, pretende responder tres preguntas fundamentales: ¿Cuál es la opinión de los beneficiarios sobre el acceso al Programa?, ¿Cuál es su percepción acerca de la atención recibida?, y ¿Cuál es su satisfacción sobre los apoyos recibidos?

La Evaluación plantea algunos asuntos que es posible mejorar: difusión, entrega de apoyos en circunstancias climáticas desfavorables y sobre todo estudiar la forma de afianzar los contenidos de las pláticas en los asistentes.

La Evaluación desarrolla dos índices de percepción de beneficiarios:

1. Sobre la contribución del PAL a la superación de la pobreza. La técnica está bien desarrollada y ofrece información importantísima: “los beneficiarios están de acuerdo con que el Programa contribuye a la superación de las condiciones de pobreza en que viven”.
2. Índice de percepción de los beneficiarios sobre la ejecución del PAL; según este índice los beneficiarios perciben que la ejecución está muy bien.

En resumen, las técnicas son las adecuadas, el enfoque oportuno, y los resultados ofrecen información suficiente para que el “propietario” del programa argumente sobradamente la persistencia del PAL en la oferta de programas de apoyo alimentario y de combate a la pobreza. El PAL tiene un



enorme refrendo social, aun cuando la forma en que se ha manejado por la indefinición de la Población Objetivo ha condicionado un mayor alcance del Programa.

Conviene retomar lo ya mencionado sobre el efecto multiplicador de la labor de los facilitadores y de los Comités de Beneficiarios en la buena disposición de la Población Objetivo con respecto al PAL.

### 3.1.2.2. Recomendaciones

Como recomendación general se propone que DICONSA fundamente las innovaciones o mejoras al PAL de acuerdo con las recomendaciones y evidencias de la evaluación, porque es una evaluación impecable en términos metodológicos y técnicos.

Otra recomendación es que, al margen de los procesos de contratación de la institución evaluadora de conformidad con la normatividad vigente, sea la misma institución que realizó la primera evaluación la socia estratégica para evaluar el devenir del PAL, ya que ha demostrado un profundo conocimiento sobre desarrollo social.

### *Coherencia*

La evaluación debió profundizar en los efectos que implicó no aprovechar las sinergias individuales. Este aspecto es especialmente importante en la gestión pública moderna y los dictados del *New Public Management* a los que México se adhiere vía la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Es una evaluación extensísima, constituyendo esto una fortaleza. Sus recomendaciones y señalamientos están muy bien fundamentados en las evidencias obtenidas<sup>103</sup>, por lo que, si fueran tomadas en cuenta por la autoridad, proyectarían al PAL a mejores cotas de efectividad. El problema, como se insiste para todos los programas públicos revisados, es que la evaluación no esté integrada a la gestión del programa, tanto en la toma de decisiones operacionales como eventualmente en el rediseño o el ajuste en sus orientaciones, objetivos y metas.

<sup>103</sup> Los resultados son los que probablemente se “tenían en mente”.

### *Reglas de Operación*

Recomendamos que el análisis de las RO no sólo se circunscriba a la comparación de las Reglas de años anteriores y al cumplimiento del índice y contenidos propuesto por la Secretaría de la Función Pública. En este sentido, debió ponderar la calidad jurídica de la Regla en función de los parámetros de la COFEMER.

Dado que los indicadores forman parte de las RO, estimamos que el análisis de éstas debiera haber incluido referencias concretas al alcance y utilidad fáctica de los indicadores. En este sentido, la evaluación debió ser más contundente en la crítica de los indicadores y con mayor razón dada la fantástica numeralia que la evaluación despliega. Falta valorar las RO como instrumentos de gestión programática, no solo como mecanismo de ejercicio presupuestal, esto es, como instrumento que garantice el cumplimiento de la misión, impacto, objetivos y metas del programa.

### *Calidad*

Un aspecto que afecta la creatividad y autonomía de los evaluadores externos involucra a los Términos de Referencia (TR) de la Evaluación Externa del Programa. Por una parte, los TR asumían los lineamientos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública. A su vez, los TR eran fijados por DICONSA y la Dirección General de Evaluación de los Programas Sociales de la SEDESOL (que no existía), aunque los objetivos, los alcances y la metodología son determinados por la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales (que sí existía). Es decir, la peticionaria era DICONSA, el marco de la evaluación era el de Hacienda y la Función Pública, y el diseño correspondía primordialmente a la SEDESOL, vía la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales. Una verdadera madeja que se espera no haya afectado al equipo evaluador.

### *Eficiencia y eficacia*

Queremos retomar lo expresado acerca de la “enormidad” de la evaluación y la utilidad marginal que puede generar el exceso de datos y cifras. Como nos señalan los dictados de la teoría de la comunicación, el exceso de información puede convertirse en ruido, afectando la capacidad de comprensión de lo que se quiere evaluar.

Ya que se evaluaron los factores económicos, institucionales y normativos, hubiese convenido complementar esto con la evaluación de las competencias y

capacidades instaladas del capital humano, a fin de determinar si constituyen un factor determinante en la efectividad del Programa.

Sugerimos incrementar el tamaño de la muestra de casos de estudio estatales a fin de obtener conclusiones con menor margen de error, ya que la afirmación de que el PAL ha contribuido a reducir el sobrepeso y la desnutrición leve y moderada a partir de dos casos, es inadmisibile, pues si la muestra es igual a dos, cuando la población son miles o millones, los resultados no pueden generalizarse al total de la población.

### *Impacto*

Recomendamos que la evaluación aborde los efectos de los facilitadores y de los Comités de Beneficiarios en la obtención de resultados y sobre la confianza que tienen los beneficiarios del Programa.

Estimamos que la evaluación debió ofrecer razones numéricas para la creación de sinergias con programas que ahondan en el desarrollo local endógeno, para las labores de difusión y distribución de los apoyos complementarios.

### *Focalización*

Recomendamos mantener el método y las técnicas empleadas para la evaluación de la focalización del PAL<sup>104</sup>. La recomendación estaría dirigida a DICONSA y a la SEDESOL para que retomen las evidencias y determinen de modo inequívoco las características de la Población Objetivo. Esto, indudablemente, traerá mejores resultados.

### *Satisfacción de los beneficiarios*

Profundizar si el éxito de los apoyos complementarios es consecuencia del numeral 3.5.3. de las RO (*Sanciones*) que señala como causa de baja del padrón “incumplir con la corresponsabilidad de asistir a las pláticas de capacitación sobre alimentación, nutrición y salud”.

Recomendamos estudiar el impacto de las pláticas como mecanismo de formación de capital social.

<sup>104</sup> También se recomienda a la dependencia pública encargada del desarrollo social, revisar sus tipologías y parámetros de focalización.

### 3.1.2.3. Consistencia y calificaciones

Conforme a la metaevaluación, a continuación se presenta su valoración de conjunto, considerando por una parte las conclusiones y su consistencia con el desarrollo analítico, y por la otra, la consistencia de las recomendaciones con respecto a las conclusiones.

Asimismo, las valoraciones se han efectuado a partir de los dos ámbitos o lógicas de análisis que sistemáticamente se aplicaron a cada ámbito de la metaevaluación: lógica de planeación ( $L_p$ ) y lógica de gestión ( $L_g$ ). Ambas lógicas, aunque vinculadas, responden a principios diferentes: la lógica de planeación o programática se fundamenta en principios de racionalidad absoluta; la lógica de gestión, se asienta en la interacción fáctica de los actores en un ámbito dado. Los resultados se presentan en calificaciones de 5 a 10, como en el resto de la metaevaluación, la idea no es aprobar o reprobar, sino señalar las fortalezas o debilidades de la evaluación.

**Cuadro 3.1.2.3.1**  
**Valoración de la metaevaluación del PAL**

| Ámbitos                           | Calificaciones |       |          |
|-----------------------------------|----------------|-------|----------|
|                                   | $L_p$          | $L_g$ | Promedio |
| Coherencia                        | 8              | 5     | 6.5      |
| Reglas de Operación               | 7              | 5     | 6.0      |
| Calidad                           | 8              | 5     | 6.5      |
| Eficiencia y eficacia             | 8              | 5     | 6.5      |
| Focalización                      | 8              | 5     | 6.5      |
| Impacto                           | 8              | 5     | 6.5      |
| Satisfacción de los beneficiarios | 8              | 5     | 6.5      |
| Promedio                          | 7.9            | 5     | 6.4      |

La lógica de planeación obtiene una puntuación más alta, lo que significa que en general hay un rigor analítico en el discernimiento del problema, de la misión y de los resultados a lograr en el programa, así como sinergias con

otros programas públicos. No obstante, se asigna una calificación intermedia de 8, en virtud de que esta consistencia se queda solamente en la superficie institucional formal del programa (*ad extram*), en la medida en que no abunda en la formulación de mecanismos, indicadores y parámetros que guíen la gestión conforme a estas orientaciones del diseño normativo.

Por las razones anteriores, en la columna de lógica de gestión, las valoraciones se desploman hasta 5. No hay una traducción de la coherencia formal que propicie un sistema de seguimiento que oriente la gestión a logros y resultados. Esta situación se extiende a los demás criterios de valoración (RO, calidad, eficiencia, focalización, impacto y satisfacción de los beneficiarios) por lo que en todos ellos se asigna la calificación mínima de 5 puntos (ver cuadro 3.1.2.3.1). Cabe señalar que esta es una debilidad que expresa problemas estructurales complejos difíciles de resolver.

En lo que se refiere a las RO, la calificación asignada de 7, está justificada por su escasa orientación programática. En cuanto a calidad de la evaluación, hay métodos cuantitativos y esquemas prácticos que son valiosos en la evaluación; sin embargo, ésta adolece de un enfoque integrador de conjunto, señalado ya en el criterio de coherencia, por lo que también se asignó una valoración intermedia de 8. Es importante subrayar la interdependencia de los criterios de evaluación, razón por la cual la valoración en el criterio general de coherencia tiene repercusión en los demás criterios específicos, como lo mostramos enseguida.

En eficiencia y eficacia, impacto y satisfacción, también hay un reconocimiento similar. Sus valoraciones en la parte de lógica de planeación no pueden ser superiores a 8. La ausencia de un mecanismo integrador que asegure una gestión por resultados, dificulta la eficiencia, que no puede limitarse sólo a la reducción de costos, sino que debe vincularse con los resultados y con su calidad y valor. Lo mismo ocurre con la focalización, en la que adicionalmente se detectaron ambigüedades en su definición y desvíos en su instrumentación. Por último, la satisfacción de los beneficiarios no puede limitarse a las encuestas de percepción de actores que tienen un manifiesto interés en el programa, más bien debe impulsarse la auténtica participación de la ciudadanía (beneficiarios), no como elementos pasivos, sino como elementos activos del programa, lo que implica abrir y fortalecer su participación en los contenidos normativos del mismo, esto es, en la definición de su problemática, misión, objetivos, metas y resultados, acción difícil de promover en el marco del excesivo centralismo de estos programas.

### 3.1.3. Programa de Desarrollo Local (Microrregiones)

#### *Antecedentes*

Como es bien sabido, la pobreza<sup>105</sup> es un fenómeno multifacético<sup>106</sup> —de naturaleza social, cultural, política, pero sobre todo de naturaleza económica— que ha afectado a la mayoría de la población del territorio mexicano<sup>107</sup>. A su vez, la marginación, en tanto fenómeno que mide el porcentaje de población sin acceso a bienes o servicios, está estrechamente ligada al fenómeno de la pobreza. Ello ha provocado la implementación de estrategias por parte del Gobierno Federal tendientes a reducir los índices de pobreza y marginación en el país, los cuales se muestran a continuación (Cuadro 3.1.3.1):

#### **Cuadro 3.1.3.1**

#### **Porcentaje de población sin acceso a bienes o servicios**

| Indicador                                                                       | Nacional | Microrregiones |
|---------------------------------------------------------------------------------|----------|----------------|
| Población total.                                                                | 97.4 mil | 19.9 mil       |
| Población analfabeta de 15 años o más.                                          | 9.5%     | 23.2%          |
| Población sin primaria completa de 15 años o más.                               | 28.5%    | 51.9%          |
| Ocupantes con vivienda sin servicio de drenaje ni servicio sanitario exclusivo. | 9.9%     | 27.5%          |
| Ocupantes en vivienda sin servicio de energía eléctrica.                        | 4.8%     | 15.4%          |
| Ocupantes en vivienda sin agua entubada.                                        | 11.2%    | 30.3%          |
| Vivienda con algún nivel de hacinamiento.                                       | 45.9%    | 62.1%          |
| Ocupantes de vivienda con piso de tierra.                                       | 14.8%    | 41.5%          |
| Población que vive en localidades con menos de 5,000 habitantes.                | 31.0%    | 77.8%          |
| Población ocupada con ingreso de hasta dos salarios mínimos.                    | 51.0%    | 76.4%          |

FUENTE: SERPRO, 2006:16.

<sup>105</sup> Es decir, la carencia de recursos necesarios para satisfacer las necesidades básicas de cierto grupo social que no tiene la capacidad de acceso a dichos satisfactores.

<sup>106</sup> El hecho de que el fenómeno de la pobreza responda a diversos factores, no implica que el factor económico deba subestimarse, en realidad, la pobreza es ante todo un fenómeno de naturaleza económica.

<sup>107</sup> Hasta el año 2000 se reconoce que más de 50 millones de mexicanos se encontraban en una situación de pobreza. En el sexenio foxista hay una revisión en la metodología

De esta manera, la Estrategia de Microrregiones<sup>108</sup> anunciada en 2001 constituye uno de los principales esfuerzos de coordinación institucional por parte del Gobierno Federal para incidir favorablemente en las causas que originan la pobreza de los territorios con los más altos índices de marginación. Las microrregiones son espacios geográficos que se ubican en áreas rurales con características similares de marginación. La idea es lograr reducir la heterogeneidad territorial, reduciendo las desigualdades de las diversas zonas más marginadas del país, al dotarlas de los bienes y servicios básicos de los que carecen.

De acuerdo con las RO del Programa de Desarrollo Local (PDL), también conocido como Microrregiones emitidas en 2003, las principales líneas de acción de dicha Estrategia fueron: la identificación territorial de la marginación, la integración y establecimiento de demandas, la definición de prioridades de la demanda social en los territorios identificados, el impulso de Centros Estratégicos Comunitarios (CEC), la consolidación y conformación de una oferta institucional articulada, el equilibrio entre la demanda social con la oferta institucional, la realización de las acciones y la evaluación de los avances y el impacto social (RO 2003). La idea del PDL era articular sus acciones con otros programas estatales, municipales e incluso federales, para impulsar el desarrollo social y humano de los mexicanos en condiciones de marginación que habitan en regiones con los más altos índices pobreza, con el objetivo general, objetivos específicos, cobertura y Población Objetivo que se presentan en el Cuadro 3.1.3.2.

para la medición de la pobreza, en sus diferentes líneas, que curiosamente muestran una tendencia a su disminución. Desde una perspectiva no oficial, autores como Julio Bolvinik, muestran una tendencia contraria. Considerando el referente del segundo capítulo de esta obra, no hay razones para pensar que la pobreza haya disminuido en el período de 2000 a 2006: el PIB *per cápita* no creció, se desplomó la generación de empleos y se estancaron los salarios.

<sup>108</sup> Estrategia que tiene como referencia las concepciones europeas de desarrollo territorial consistentes en el fortalecimiento de polos autosuficientes que generen impactos en determinadas áreas de influencia.

### Cuadro 3.1.3.2

#### Objetivos y focalización del Programa de Desarrollo Local (Microrregiones) 2003

| Objetivo general                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Objetivos específicos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Cobertura y Población Objetivo                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Buscar el desarrollo integral y sustentable de los espacios territoriales que registran los índices más altos de marginación del país a través de la promoción de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyectos estratégicos emanados directamente de un proceso de planeación participativa.</li> <li>• La promoción de un enfoque de género en la distribución de los recursos, las oportunidades y los beneficios del Programa.</li> <li>• La corresponsabilidad de la población en el desarrollo económico, social y humano.</li> <li>• El apoyo a la población rural en condiciones de pobreza en la realización de gestiones que les permitan contar con los documentos oficiales que les acrediten los atributos de personalidad jurídica.</li> <li>• La generación de procesos complementarios de desarrollo regional integral en las comunidades en condiciones de pobreza que muestren expresiones agudas de exclusión social o resquebrajamiento del tejido social.</li> </ul> | <p>De acuerdo con sus diferentes modalidades son:</p> <p>A) Microrregiones y Zonas de Alta Marginación.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar, impulsar y consolidar CEC como detonadores de desarrollo...</li> <li>• Actuar a partir del conocimiento de las condiciones sociales de las Microrregiones y otros espacios territoriales marginados...</li> <li>• Aprovechar las estrategias y programas institucionales implementados por los diferentes órdenes de Gobierno...</li> <li>• Fomentar la concurrencia de acciones y recursos de otras dependencias federales y los otros órdenes de Gobierno, sector social, privado e instituciones académicas, que permitan potenciar los resultados.</li> <li>• Promover la no duplicidad de acciones, supervisar y vigilar el proceso de ejecución de los proyectos.</li> <li>• Involucrar a las comunidades y a las beneficiarias y los beneficiarios en la construcción de un nuevo camino para la resolución de sus problemas y necesidades...</li> </ul> | <p>La cobertura está comprendida por microrregiones y Zonas de Alta Marginación.</p> <p>Serán sujetos de atención del programa los habitantes de muy alta y alta marginación, de conformidad con la publicación de la SEDESOL en el Diario Oficial de la Federación, así como la población que habita en los espacios territoriales, determinados con la aprobación de la SEDESOL, donde se presentan fenómenos de convergencia de altos índices de marginación, con otras expresiones de exclusión social o resquebrajamiento severo del tejido social.</p> <p style="text-align: right;"><i>Continúa en la página siguiente</i></p> |



| Objetivo general                                                                                                                                                                                                                                                               | Objetivos específicos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Cobertura y Población Objetivo |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• El fomento a la organización social con proyectos que respondan a las demandas de las comunidades de la región, con el objeto de abatir las múltiples causas que originan la pobreza desde la perspectiva de la comunidad.</li> </ul> | <p>B) Identidad Jurídica</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporcionar información y asesoría en materia jurídica e impulsar acciones en los tres órdenes de Gobierno, para proveer la documentación necesaria a la población en condiciones de pobreza que así lo requiera.</li> <li>• Realizar acciones en materia de identidad y certeza jurídica, para facilitar la celebración de actos jurídicos que propicien la regularización de su situación ante las instancias legales competentes.</li> <li>• Sensibilizar a la población en condiciones de marginación, mediante distintos canales, sobre la necesidad y ventajas de contar con los documentos que les permitan ejercer sus derechos ciudadanos.</li> <li>• Promover la concertación y concurrencia entre dependencias, instituciones y asociaciones vinculadas con el quehacer jurídico.</li> <li>• Instrumentar operativos de identidad y certeza jurídica en los CEC.</li> <li>• Impulsar la complementariedad de aportaciones de los tres órdenes de Gobierno y de la sociedad en su conjunto, de manera que el abatimiento de la problemática de tipo jurídico en apoyo a la población en condiciones de pobreza, sea el resultado del esfuerzo de los diversos actores sociales.</li> </ul> |                                |

FUENTE: RO del 5 de marzo de 2003

Es necesario señalar que las RO del PDL sufrieron diversos cambios desde el inicio del Programa hasta el año 2005, por lo que su objetivo general, sus objetivos específicos, cobertura y Población Objetivo fueron modificados como se muestra en el Cuadro 3.1.3.3.

**Cuadro 3.1.3.3**  
**Objetivos y focalización del Programa de Desarrollo Local**  
**(Microrregiones) 2005**

| Objetivo general                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Objetivos específicos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Población Objetivo                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coadyuvar al desarrollo de las Microrregiones a través de la realización de obras y acciones en beneficio de sus habitantes, buscando la corresponsabilidad de la población en el desarrollo social, económico y humano; y promoviendo la equidad y enfoque de género en los beneficios del Programa.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar CEC e impulsarlos, a través de la dotación de servicios, infraestructura social y acciones de tipo productivo, fomentando la concurrencia de esfuerzos y recursos de los tres órdenes de Gobierno, que permitan potenciar los resultados y promover la no duplicidad de acciones.</li> <li>• Promover que los beneficiarios aporten mano de obra o materiales para la ejecución de las obras o acciones, así como su participación en el seguimiento y mantenimiento de las mismas.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• La cobertura del Programa son las localidades identificadas como CEC, ubicadas en las Microrregiones determinadas por la Secretaría de Desarrollo Social. El Programa podrá también operar en las localidades ubicadas en el área de influencia del CEC, siempre y cuando las acciones que se desarrollen tengan impacto en éste.</li> <li>• La Población Objetivo son los habitantes de los espacios territoriales señalados.</li> </ul> |

FUENTE: RO de 2005.

Como puede apreciarse en los cuadros 3.1.3.3 y 3.1.3.4, aunque el objetivo del PDL ha sido modificado a lo largo de su historia, su esencia radica en contribuir al desarrollo de las zonas marginadas del país a través de obras y acciones que fomenten su desarrollo social, económico y humano. Específicamente, el Cuadro 3.1.3.4 muestra las diferencias en las RO de 2003 y 2005 en cuanto a las modalidades de apoyo mediante las cuales el PDL busca el desarrollo de las zonas marginadas.

### Cuadro 3.1.3.4

#### Modalidades de apoyo incluidas en las RO 2003 y 2005

| Modalidades de apoyo RO 2003                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Modalidades de apoyo RO 2005                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>A) Microrregiones y Zonas de Alta Marginación</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Accesibilidad.</li> <li>• Infraestructura social básica.</li> <li>• Desarrollo comunitario.</li> <li>• Salud, educación, cultura y deporte.</li> <li>• Vivienda.</li> <li>• Centros comunitarios de aprendizaje.</li> <li>• Abasto y acopio.</li> <li>• Infraestructura y fomento productivo.</li> <li>• Telefonía.</li> <li>• Equipamiento intermunicipal.</li> </ul> <p>B) Identidad Jurídica</p> <p><i>De las personas:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Actas de nacimiento, de reconocimiento de hijos, de tutela, de emancipación, de matrimonio, de divorcio administrativo, de defunción.</li> <li>• Clave Única de Registro Poblacional.</li> <li>• Registro Federal de Contribuyentes.</li> <li>• Certificado de Estudios.</li> </ul> <p><i>De los bienes:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De los bienes inmuebles.</li> <li>• De los bienes muebles.</li> <li>• De la apropiación de los animales.</li> <li>• De los Tesoros.</li> <li>• De las constancias de servidumbre.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Accesibilidad.</li> <li>• Infraestructura social.</li> <li>• Desarrollo comunitario.</li> <li>• Salud, educación, cultura y deporte.</li> <li>• Vivienda.</li> <li>• Centros comunitarios de aprendizaje.</li> <li>• Abasto y acopio.</li> <li>• Infraestructura y fomento a la promoción y productividad.</li> <li>• Telefonía.</li> <li>• Promoción social.</li> <li>• Equipamiento intermunicipal.</li> <li>• Identidad jurídica.</li> </ul> |

FUENTE: RO 2003 y RO 2005.

En las RO de 2003 y 2005 se estipuló que las instancias ejecutoras del PDL podrían ser las dependencias federales, la Delegación Federal de la SEDESOL en el Estado, el Gobierno del Estado, los municipios, organizaciones de la sociedad civil o instituciones académicas y de investigación, y los propios beneficiarios y beneficiarias de los proyectos, para lo cual se suscribirían los acuerdos, anexos o convenios de ejecución, coordinación o concertación correspondientes.

Asimismo, de acuerdo con las RO 2003, lo mismo que las RO de 2005, las obras o acciones financiadas con cargo a la modalidad de Microrregiones

y Zonas de Alta Marginación, deberían responder a las demandas de las comunidades, las cuales, a través de un proceso de planeación participativa, se formalizarían con base en los criterios de elegibilidad y se nombrarían los representantes de la localidad que se encargarían de presentar y gestionar las propuestas ante las instancias correspondientes; una vez con el conjunto de los representantes de las localidades de una microrregión, se integraría un Consejo Microrregional<sup>109</sup> o instancia de participación social similar, que tendría la función primordial de priorizar las propuestas de obras o acciones de las comunidades y serviría como canal fundamental de comunicación entre las comunidades y las instancias institucionales vinculadas a los CEC; posteriormente, las propuestas de inversión se presentarían a través del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE) a la Delegación Federal de la SEDESOL en el Estado, instancia que de acuerdo con el análisis técnico-normativo de cada uno de los proyectos y conforme a la disponibilidad presupuestal del Programa, informaría sobre la viabilidad de los proyectos presentados en un plazo máximo de 30 días hábiles.

Por otra parte, un aspecto esencial de los programas sociales, dada la naturaleza multifacética de la pobreza, es su pretendido carácter integral. Es el Programa Oportunidades el que a diferencia de otros programas sociales, mantiene aparentemente un nivel más elevado de integralidad en cuanto a demanda y oferta de acciones para reducir la pobreza, su focalización, su impacto y su coordinación horizontal; no obstante, este aspecto será retomado brevemente para el caso del PDL.

Conforme a lo expuesto, puede concluirse que el PDL forma parte de la categoría de programas sociales focalizados y compensatorios, como el de Oportunidades. Sin embargo, existen diferencias entre el PDL y Oportunidades. Por integralidad, en el Programa Oportunidades se entiende la interdependencia que debe reconocerse entre alimentación, salud y educación, y en estas dimensiones, la necesidad de una coordinación horizontal institucional para empatar la oferta y la demanda de dichas dimensiones. Por su parte, el PDL no focaliza sus acciones en estas tres dimensiones, sino que se amplía al desarrollo social así como al desarrollo económico; en lo referente a la coordinación horizontal también pareciera un planteamiento más ambicioso el coordinar todos los programas de desarrollo social en los órdenes de Gobierno: Federal, Estatal y Municipal.

<sup>109</sup> Instancias que como muestran las evaluaciones no funcionaron en la práctica.

Una vez contextualizado el PDL, en este apartado se presenta la metaevaluación realizada al PDL, considerando que la evaluación debe actuar como un mecanismo de retroalimentación que gradualmente se convierta en una práctica interna de las instancias ejecutoras de los programas; y que la metaevaluación es una reflexión sobre las evaluaciones realizadas para valorar:

- a) Su pertinencia y utilidad.
- b) Si las evaluaciones están cumpliendo con su cometido.
- c) Si los enfoques y el método adoptado son los adecuados.
- d) En su caso, definir cuáles son las causas por las que las evaluaciones no cumplen con la finalidad que se les atribuye.

Específicamente, dicha metaevaluación está encaminada, en primer lugar, a analizar la consistencia del desarrollo analítico y las conclusiones del IE a través de aspectos como: coherencia interna, RO, calidad, eficiencia y eficacia, impacto, focalización, Población Objetivo y satisfacción de los beneficiarios; en segundo lugar, a revisar la congruencia entre el análisis y conclusiones del IE respecto de las recomendaciones que emite y la funcionalidad de éstas; y en tercer lugar, a asignar una calificación general cuyo sustento se encuentra en el análisis realizado al Informe de Evaluación.

Entre 2002 y 2005, las evaluaciones al PDL fueron realizadas por tres organismos diferentes. La Red para el Desarrollo Sostenible de México, A. C. realizó la evaluación correspondiente a 2002; la Universidad Nacional Autónoma de México, la de 2003; y Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico, S. C. realizó las evaluaciones 2004 y 2005. No obstante, esta metaevaluación se realizará con base en el Informe de Evaluación (IE) de 2005, el cual recupera los informes de evaluación 2002, 2003 y 2004 y evalúa la experiencia final del PDL. No obstante, cuando se considere pertinente, se hará referencia a los IE 2002, 2003 y 2004. Antes de continuar conviene destacar que la calidad de las evaluaciones fue decreciendo, siendo las evaluaciones 2002 y 2003 las más eficientes y las evaluaciones 2004 y 2005 las más deficientes, como puede apreciarse en el Cuadro 3.1.3.5; ello resulta interesante ya que las evaluaciones más deficientes son realizadas por un mismo organismo evaluador y no al revés.

### Cuadro 3.1.3.5

#### Diferencias significativas entre los Informes de Evaluación 2002, 2003, 2004 y 2005

| Aspecto                                                                                         | Evaluación 2002                   | Evaluación 2003                   | Evaluación 2004                   | Evaluación 2005 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------|
| ¿Cumple con la evaluación de los aspectos básicos que deben incluir los Informes de Evaluación? | Sí                                | Sí                                | Parcialmente                      | Parcialmente    |
| ¿Presenta una explicación adecuada de marco metodológico?                                       | Sí                                | Sí                                | No                                | No              |
| ¿Presenta métodos de evaluación?                                                                | Sí                                | No                                | Sí                                | No              |
| ¿Identifica aspectos problemáticos del Programa?                                                | Sí                                | Sí                                | Parcialmente                      | Parcialmente    |
| ¿La Evaluación justifica más que señala aspectos problemáticos del Programa?                    | No                                | No                                | Sí                                | Sí              |
| ¿Presenta una postura crítica respecto a los procesos de evaluación de los programas?           | Sí                                | Sí                                | No                                | No              |
| ¿Reformula las RO a partir de las recomendaciones de la evaluación?                             | Sí (pero no de manera sustancial) | Sí (pero no de manera sustancial) | Sí (pero no de manera sustancial) | No              |
| ¿Es redundante en la información?                                                               | No                                | Sí                                | No                                | Sí              |

FUENTE: Elaboración propia.

Aunque no es posible generalizar, uno de los mejores desempeños en la acción evaluatoria correspondió a una universidad pública y el peor desempeño a una organización civil. Cuando el desempeño disminuye y la crítica es menos abierta, evidente y contundente, hay continuidad en la entidad evaluadora, es decir, pareciera que *se premia* la ineffectividad en la actividad evaluatoria y el bajo nivel de crítica.

### 3.1.3.1. Análisis y conclusiones

#### *Coherencia*

En el contexto de esta metaevaluación la *coherencia* del Informe de Evaluación (IE) se refiere tanto a la coherencia interna del programa metaevaluado como a la coherencia que debe prevalecer en sus relaciones de complementariedad y/o sinergias posibles con otros programas dedicados al desarrollo social. Pero también, como resultado de lo anterior, la metaevaluación se refiere a la coherencia del IE mismo.

Ahora bien, considerando que los términos de referencia (TR) establecen las características básicas y específicas que deben presentar las evaluaciones, éstos deberían ser indicativos del grado de coherencia del IE metaevaluado, sin embargo, cuando la concepción de los TR es ambigua y errónea, simplemente no son indicativos de dicho grado de coherencia. Por tanto, la consistencia de la evaluación realizada debe ir más allá de los TR: si éstos están equivocados, la evaluación estará también equivocada debido a su apego a los TR. No obstante, ni en las RO del Programa (2003 y 2005) ni en el IE 2005, se hace alusión a los TR que servirían de base para realizar la evaluación.<sup>110</sup> Es por ello que quizá el IE 2005 del PDL adquiere una estructura temática similar a la que presentan las RO del programa evaluado.<sup>111</sup>

<sup>110</sup> Mientras que los IE 2002 y 2003 indican que su evaluación sí se apegó a los TR del Programa, los IE 2004 y 2005 no los mencionan.

<sup>111</sup> *Grosso modo*, las RO del PDL (2003) se estructuran de la siguiente forma: la importancia y naturaleza de la Estrategia de Microrregiones, la cual da paso al planteamiento del objetivo general y objetivos específicos. Posteriormente se especifican las modalidades de apoyo, la cobertura, la Población Objetivo, criterios de selección de los beneficiarios, lineamientos y apoyos específicos y forma de operación —difusión, promoción, ejecución, derechos y obligaciones de los beneficiados, causas de incumplimiento, retención y suspensión de recursos, contraloría social, actas de entrega y recepción, y mantenimiento—. Finalmente se expone la forma de evaluación, indicadores, control y auditoría. Por su parte, en términos generales, el IE 2005 se compone de una síntesis ejecutiva —cuya información es similar a la incluida en el apartado de conclusiones globales— que expone una visión general de los resultados de la evaluación. Asimismo incluye una pequeña introducción seguida de una descripción del análisis de la problemática que da origen al Programa, de la evolución del Programa y de la correspondencia de los cambios del diseño del Programa con las recomendaciones señaladas por evaluaciones anteriores. Posteriormente, una vez justificada la pertinencia

Los objetivos que se plantea el IE 2005 (IE 2005:9-10) son los siguientes:

1. Evaluar el diseño del Programa considerando un análisis de la problemática que da origen al mismo.
2. Evaluar la cobertura y focalización del Programa en el período 2002-2005.
3. Evaluar los resultados del Programa incluyendo un meta-análisis de las evaluaciones 2002-2005.
4. Evaluar la percepción de los beneficiarios del Programa.
5. Proponer una agenda de investigación para agendas futuras.
6. Realizar un planteamiento de las fortalezas, retos y recomendaciones del Programa con base en el meta-análisis 2002-2005.

Como se analizará líneas abajo, el IE no presenta una visión amplia de lo que significa la evaluación; de hecho, algunos de los objetivos que se plantea el IE no sólo no cumplen la función de evaluar, sino que simplemente son realizados de forma parcial y puede decirse en el extremo que ni siquiera se realizaron.

Así pues, tras mostrar el escaso desarrollo económico local de ciertas áreas del país, el IE justifica el objetivo del PDL (2003:3):

“buscar el desarrollo integral y sustentable de los espacios territoriales que registran los índices más altos de marginación del país” (RO, 2003).

del Programa, el IE presenta una serie de capítulos dedicados al análisis de la focalización y cobertura, la operacionalización del Programa (análisis de metas financieras y físicas), los resultados (beneficios económicos y sociales) y la percepción de los beneficiarios y autoridades municipales respecto de aspectos específicos del Programa. La parte final del IE incluye tanto un conjunto de agendas de investigación para evaluación futura (recomendaciones) como las conclusiones —que, como ya se mencionó, su información es similar a la incluida en el apartado de síntesis ejecutiva—. Mientras la estructura de los IE 2004 y 2005 es similar —debido a que son hechos por el mismo organismo evaluador—, la estructura de los IE 2002 y 2003 es diferente —debido a que son realizados por diferentes organismos evaluadores—.



Concluyendo que el objetivo y la forma de lograrlo son adecuados para hacer frente al problema del desarrollo local:

“En conclusión el Programa presenta una adecuada consistencia interna, en la correspondencia de sus objetivos con la problemática identificada y en sus relaciones lógicas entre sus actividades, componentes, propósitos y fin” (IE:2005: 33).

Dicha conclusión se sustenta en la utilización de un método de análisis denominado Matriz de Marco Lógico, que no es más que una representación matricial de los fines, propósitos y componentes del Programa, y de los indicadores, medios de verificación, supuestos y actividades que permiten dar cuenta del desempeño de dichos fines y propósitos; representación que no explica explícitamente el porqué el Programa tiene una cierta coherencia lógica, es decir, la representación en filas y columnas de los elementos que conforman la matriz no es necesariamente sinónimo de coherencia, al menos no de la coherencia inherente al Programa evaluado. Por ejemplo, la continuidad y coordinación horizontal del PDL son supuestos generales y poco orientadores, es decir, la continuidad y coordinación horizontal programática debe ser real no solamente formal; en este sentido, la Matriz de Marco Lógico solamente da cuenta de lo formal, pero no de lo real, lo cual representa la materia prima de la actividad evaluatoria.

Por tanto, la Matriz de Marco Lógico no es más que una aparente forma lógica de justificar la coherencia del Programa, el cual, si bien no es incoherente —en el ámbito de planeación— tampoco es la respuesta racional<sup>112</sup> al problema que pretende resolver.<sup>113</sup> A manera de ejemplo, se expone el siguiente fragmento de la matriz:

<sup>112</sup> Racionalidad en términos de la solución óptima y no satisfactoria (Simon, 1988).

<sup>113</sup> A diferencia, los IE 2002 y 2003 sí señalan algunas de las deficiencias en la planeación —e incluso en la redacción— del PDL.

**Cuadro 3.1.3.1.1****Fragmento de la Matriz de Marco Lógico: Propósito**

| Enunciado del objetivo                                                                                                                                                                                      | Indicadores/Información                                        |                                                                                                                                                                            | Medios de verificación                                                                                          | Supuestos                                                                                                                                     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                             | Enunciado                                                      | Forma de cálculo                                                                                                                                                           |                                                                                                                 |                                                                                                                                               |
| <b>Propósito:</b>                                                                                                                                                                                           |                                                                |                                                                                                                                                                            |                                                                                                                 |                                                                                                                                               |
| Localidades CEC dentro de las microrregiones, con menores índices de marginación y con infraestructura básica, vivienda, acciones de desarrollo y productivas, mínimas para detonar procesos de desarrollo. | • Eficacia:<br>1. Localidades con menor grado de marginación.  | Número de localidades, que disminuyeron su nivel de marginación / el total de localidades comprendidas en las microrregiones de SEDESOL.                                   | Índices de marginación de CONAPO actualizados cada cinco años.                                                  | 1. Que el programa continúe operando, en el corto, mediano y largo plazo.                                                                     |
|                                                                                                                                                                                                             | • Eficacia:<br>2. Dotación de servicios e infraestructura.     | Número de proyectos de servicios e infraestructura, apoyados en localidades CEC/ la carencia de servicios e infraestructura, identificadas en los CEC.                     | Reportes trimestrales y anuales, generados por la DGS, en coordinación con la UARP, SIIPSO e inspección visual. | 2. Corresponsabilidad de los tres órdenes de Gobierno, y los beneficiarios en la inversión y desarrollo de las obras y acciones del Programa. |
|                                                                                                                                                                                                             | • Eficacia:<br>3. Realización de acciones, de tipo productivo. | Número de acciones o proyectos, de tipo productivo, apoyados con recursos del programa en CEC/ la carencia de proyectos productivos, identificados en las localidades CEC. | Reportes trimestrales y anuales, generados por la DGS, en coordinación con la UARP, SIIPSO e inspección visual. | 3. Que el Programa se convierta en política de Estado.                                                                                        |

FUENTE: SERPRO, IE 2005, 2006:24-25.

Notas: CEC: Centros Estratégicos Comunitarios.

DGS: Dirección General de Seguimiento de la SEDESOL.

UARP: Unidad Administrativa Responsable del Programa.

SIIPSO: Sistema Integral de Información de los Programas Sociales.

**Cuadro 3.1.3.1.2****Fragmento de la Matriz de Marco Lógico: Componentes**

| Enunciado del objetivo                                                                                                                                                                                     | Indicadores/Información                                                                            |                                                                                                              | Medios de verificación                                                                      | Supuestos                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
|                                                                                                                                                                                                            | Enunciado                                                                                          | Forma de cálculo                                                                                             |                                                                                             |                          |
| <b>Componentes:</b>                                                                                                                                                                                        |                                                                                                    |                                                                                                              |                                                                                             |                          |
| 1. Infraestructura básica:<br>• Accesibilidad.<br>• Salud, Educación y Deporte.<br>• Abasto y acopio.<br>• Telefonía.<br>• Equipamiento intermunicipal.<br>• Obras de agua.<br>• Obras de electrificación. | • Eficiencia:<br>1. Obras y proyectos de infraestructura realizadas.                               | Proyectos de infraestructura realizados / Total de proyectos apoyados por el Programa.                       | Reportes trimestrales y anuales, generados por la DGS, en coordinación con la UARP. SIIPSO. | Disposición de recursos. |
|                                                                                                                                                                                                            | • Eficacia:<br>2. Costo de las obras de infraestructura.                                           | Total de inversión en obras de infraestructura / Número de obras realizadas.                                 | SIIPSO.                                                                                     |                          |
|                                                                                                                                                                                                            | • Calidad:<br>3. Porcentaje de beneficiarios que se declaran satisfechos con las obras realizadas. | Número de beneficiarios que se declaran satisfechos por las obras realizadas/ Número de beneficiarios total. | Encuesta en evaluaciones externas.                                                          |                          |

FUENTE: SERPRO, IE 2005, 2006:25-26.

Notas:

CEC: Centros Estratégicos Comunitarios.

DGS: Dirección General de Seguimiento de la SEDESOL.

UARP: Unidad Administrativa Responsable del Programa.

SIIPSO: Sistema Integral de Información de los Programas Sociales.

**Cuadro 3.1.3.1.3****Fragmento de la Matriz de Marco Lógico: Actividades**

| Enunciado del objetivo                                                | Indicadores/Información                                                   |                                                                                                                     | Medios de verificación                                                                                 | Supuestos                                                                                                                                                                                                       |
|-----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                       | Enunciado                                                                 | Forma de cálculo                                                                                                    |                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Actividades:</b>                                                   |                                                                           |                                                                                                                     |                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                 |
| Impulso de las localidades CEC.                                       | • Eficacia<br>1. Impulso a las localidades CEC.                           | Número de localidades CEC apoyadas / Total de CEC en las microrregiones. Este indicador se calcula trimestralmente. | Reportes trimestrales y anuales, generados por la DGS en coordinación con la UARP.<br>Datos de SIIPSO. | 1. Que los recursos del Programa sean suficientes para satisfacer la demanda de acciones y proyectos.<br><br>2. Que los beneficiarios le brinden mantenimiento a las obras y cuiden su correcto funcionamiento. |
|                                                                       | • Eficiencia:<br>1. Concurrency de recursos de las entidades federativas. | Recursos aportados por estados / recursos federales aportados por el Programa.                                      | Reportes trimestrales y anuales, generados por la DGS en coordinación con la UARP.                     |                                                                                                                                                                                                                 |
| Fomentar la concurrencia de recursos de los tres órdenes de Gobierno. | • Eficiencia:<br>2. Concurrency de recursos en los municipios.            | Recursos aportados por municipios / recursos federales aportados por el Programa.                                   | Reportes trimestrales y anuales, generados por la DGS en coordinación con la UARP.                     |                                                                                                                                                                                                                 |

FUENTE: SERPRO, IE 2005, 2006:26.

En otras palabras, si bien las obras y acciones incluidas en el PDL pueden coadyuvar a elevar el desarrollo social, económico y humano de las zonas marginadas del país, la matriz no ofrece una explicación cuantitativa ni cualitativa del porqué de dicho hecho.

De esta manera, cuando el IE 2005 establece que el Programa mantiene un alto grado de *coherencia* entre los objetivos que se plantea y la problemática que trata de resolver —así como en su focalización—, se establece al mismo tiempo que la consistencia del Programa se verifica en el ámbito de la formalización de los objetivos y sus estrategias. No obstante, cuando se analiza la operacionalización del Programa, las evidencias muestran que las fallas de

dicha acción son numerosas, por lo que puede establecerse que el hecho de incluir indicadores y reportes sobre los avances de las obras y acciones no implica por sí mismo, una exitosa puesta en operación, pues los reportes que están basados en los indicadores, lo que miden son avances físico-financieros, pero no el grado de eficiencia de la operacionalización del Programa. Lo que se mide es la eficacia pero no la eficiencia, es decir, no hay indicadores de implementación.

En este sentido, si bien el IE 2005 hace un ejercicio de *reconocimiento explícito* de que el Programa mantiene un grado de coherencia formal aceptable, solamente hace un *reconocimiento implícito* de que el Programa carece de un grado de coherencia operacional aceptable. Esto es significativo porque, en última instancia, en la evaluación de un programa importa más el análisis de su funcionamiento real y sus resultados concretos, que el análisis de su estructura de planeación. Obviamente, una planeación deficiente puede llevar a resultados igualmente deficientes, pero suponiendo cierto grado de coherencia en la planeación realizada, el análisis de su operacionalización y el reconocimiento explícito de sus fallas, resulta trascendental para los fines de la evaluación.

Por otra parte, la Población Objetivo está planteada en términos generales con referencia a la tipología definida en las RO, conforme a los habitantes de las microrregiones de alta y muy alta marginación, así como la población que habita en espacios territoriales donde se presentan fenómenos de convergencia de altos índices de marginación con otras expresiones de exclusión social o resquebrajamiento severo del tejido social (RO 2003). De igual forma, la cobertura se define en función de microrregiones determinadas por la SEDESOL y de zonas que muestran expresiones de exclusión social o resquebrajamiento del tejido social. De esta manera, si bien la Población Objetivo y la cobertura están definidas de forma más o menos clara, no permiten el reconocimiento de las necesidades reales de la población de estos territorios, lo cual podría implicar —y de hecho ha implicado— fallas en la implementación del Programa, cuestión no evidenciada explícitamente por el IE 2005, además de que no se establecen las prioridades de las acciones y obras en lo relativo a la cobertura.<sup>114</sup>

<sup>114</sup> Los IE 2002 y 2003 sí analizan las prioridades de las obras y acciones en función de lo ofertado por el PDL.

También, puede citarse lo relativo a los criterios de elegibilidad que se definen en las RO: son insuficientes para asegurar que el Programa se orienta adecuadamente a las zonas y destinatarios que debe llegar; ello es evidente cuando el IE 2005 (105-108) señala que es necesario definir criterios de priorización para la asignación de apoyos. Se requieren estudios de campo que especifiquen las necesidades reales de los beneficiarios en cada entidad federativa para que, conforme a sus necesidades particulares y locales, pueda efectuarse la adecuada asignación de apoyos y no suceda que se apoye en mayor medida a zonas de alta marginación en vez de a zonas de muy alta marginación o que, según los beneficiarios, era necesario efectuar ciertas obras antes de llevar a cabo la que se realizó con el apoyo (IE 2005:105-108). Estas circunstancias evidencian la eficacia y eficiencia de la consistencia del proceso de planeación del PDL.

En lo relativo a los instrumentos, mecanismos y criterios específicos que sustentan la efectiva relación entre *objetivos y reglas de operación viables*, puede decirse con toda seguridad que es ésta la mayor debilidad del PDL. Esto es, dadas las múltiples recomendaciones que el IE expone en el apartado de agendas de investigación futuras<sup>115</sup>, las cuales no hacen sino mostrar las deficiencias en la operación del Programa, puede establecerse que el diseño de las RO no es del todo satisfactorio. Así pues, es necesario restablecer RO que garanticen la eficiencia operativa del Programa. En este sentido, la ausencia de RO viables<sup>116</sup> es sinónimo de ausencia de Reglas de Operación.

Por ello, el restablecimiento de RO viables es indispensable para la eficiencia operativa del Programa, cuestión que el IE 2005 destaca cuando expone que gracias a evaluaciones anteriores se reformularon —aunque no significativamente— las RO de 2005 respecto de las RO de 2003. No obstante, si bien el IE 2005 reconoce los aspectos críticos del Programa, no los presenta como problemas, sino simplemente como agendas de investigación futuras, aspecto cuestionable cuando lo que precisamente se realiza, es una evaluación. En ausencia de RO viables, no solamente el desarrollo del PDL no logra la eficiencia requerida, sino que el proceso de evaluación se dificulta, y por ende, se tergiversa.

<sup>115</sup> Al respecto ver el apartado de recomendaciones incluido en este trabajo.

<sup>116</sup> Por viabilidad se entiende Reglas de Operación que garanticen la eficiencia operativa del Programa.

Ahora bien, en un ambiente permeado por una lógica discursiva de Gestión Pública por resultados por parte del Gobierno Federal, los aspectos problemáticos inherentes al PDL se convierten en aspectos que dificultan una gestión por resultados, pues si se toman en consideración la aparente coherencia interna del Programa, los problemas derivados de la relativa ambigüedad de la definición de la Población Objetivo y la cobertura, la insuficiencia de criterios que aseguren una eficaz designación de apoyos y la ausencia de RO viables, se infiere que la operación del PDL dista mucho de una gestión por resultados. En otras palabras, en el contexto de esta serie de problemas de planeación y operación, seguramente dicho Programa se mantiene dentro del tradicional marco de acción que caracteriza la operación de los programas públicos. La falta de indicadores que vayan más allá del registro físico-financiero y la falta de sistemas de información que posibiliten el análisis de impacto real, puede dar lugar a altos grados de discrecionalidad en el manejo de los programas, a pesar del apego a las RO —formales y generales—, cuestión no evidenciada ni puesta en tela juicio de forma explícita por el IE metaevaluado.

En ausencia de una base de operacionalización efectiva, los programas, aun cuando bien intencionados, pueden dejar de ser referentes orientadores de metas y objetivos específicos, y pasar a ser referentes lejanos demasiado generales que rayan en la imprecisión y la ambigüedad (March, 1994; March y Olsen, 1997), por lo que en estas circunstancias, las evaluaciones pueden dar lugar tanto a dictámenes positivos y justificatorios, como a dictámenes poco críticos que no evidencian explícitamente las fallas sustanciales de los programas. No obstante, resulta importante señalar que los dictámenes, sean positivos o críticos, pierden validez si los evaluadores incorporan sus propios parámetros de evaluación —debido a una inexistente operacionalización o a una operacionalización defectuosa—, ya que éstos simplemente no fueron considerados por los operadores del Programa en estas circunstancias:

- a) No se reconoce la imposibilidad de evaluar.
- b) No se evalúa lo que se debe evaluar.
- c) Lo que se evalúa puede carecer de importancia.

La evaluación de un programa público debe partir del reconocimiento de su concepción: a partir de un programa se esperan ciertos efectos o para lograr ciertos efectos debe establecerse un programa específico; pero más allá de este reconocimiento, la evaluación debe dar cuenta tanto de la efectividad del Programa mismo como de sus resultados. De esta manera, si el PDL se

considera como una variable dependiente y los efectos esperados de dicho Programa se consideran como una variable independiente<sup>117</sup>, los efectos esperados del Programa en cuestión, simplemente no fueron tales debido a los problemas operacionales que presenta éste, los cuales no son planteados como problemas por el IE 2005, sino como una agenda de investigación para evaluaciones futuras: “es necesario realizar una investigación sobre los procesos operativos del Programa, el flujo de canalización de las solicitudes, los tiempos que tarda el proceso y la identificación de los focos rojos de los mismos” (IE 2005:107). El problema no es que el IE no detecte la presencia de problemas con las RO, sino que habiéndolos detectado, no los reconoce como tales. La falla se encuentra entonces en la variable dependiente, por lo que su concepción debe ser reformulada, puesto que carece de sentido reformular la variable independiente, debido a que precisamente representa el problema a vencer.

La cuestión se agrava porque los IE 2002, 2003 y 2004 que retoma el IE en cuestión (2005) sirven para justificar la eficiente evolución del Programa en términos de aumento de cobertura, más que para tomar conciencia del problema en cuestión. De hecho, los aspectos críticos expuestos dentro del IE son justificados en reiteradas ocasiones, más que cuestionados: “el hecho de que el Programa tenga como base el establecimiento de banderas blancas obedece a un proceso de planeación, si bien no de los beneficiarios, sí del Programa, ya que de actuar con base en las necesidades que la población de las localidades marginadas requieren, los recursos nunca serían suficientes para cubrir tal demanda y se generaría una desconfianza de la SEDESOL por parte de los beneficiarios. Por esta razón, la selección de los proyectos no se apegó a las demandas de las localidades beneficiarias, sin embargo, la priorización de las necesidades de los municipios, se sigue realizando a través del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN)” (IE 2005:76).

<sup>117</sup> Resulta conveniente explicitar el significado de gestión asignado a la variable dependiente en este trabajo. En la visión tradicional los efectos dependen del Programa, es decir, los efectos son considerados como la variable dependiente. En la visión propuesta, el Programa depende de los efectos, por lo tanto, el Programa debe diseñarse —pero sobre todo rediseñarse—, conforme a los efectos esperados o verificados de la evaluación.



Por otra parte, resulta interesante exponer que a excepción de la explicación de la Matriz de Marco Lógico para el análisis de coherencia de la parte formal del PDL, el IE 2005 no presenta ni un marco metodológico integral que sustente los resultados de la evaluación y por tanto ni los métodos utilizados para la obtención de la información (para la verificación del cumplimiento de metas físico-financieras, el cumplimiento de las RO, la satisfacción de los beneficiarios de los programas, etcétera).<sup>118</sup> Así, no por el hecho de que el IE posea una estructura lógica, analítica y argumentativa propia, puede establecerse que éste mantenga coherencia interna, sobre todo si se consideran los argumentos anteriormente expuestos.

Resumiendo, el IE 2005 sustenta la coherencia interna formal del PDL, pero omite dar cuenta de la coherencia operativa del mismo. No obstante, cuando es necesario el restablecimiento de RO viables, es decir, cuando existen tantas fallas a nivel operativo, no es posible declarar que el Programa en cuestión posee una coherencia interna formal, porque de haber tal coherencia, las fallas en su implementación serían mínimas. Un ejercicio de planeación defectuoso da como resultado fallas en su implementación. Declarar que un Programa mantiene coherencia interna, solamente porque presenta una serie de acciones que se supone —sólo en términos lógicos— resolverán cierto problema, resulta arriesgado si no se toma en cuenta el aspecto de la operacionalización. En última instancia, el éxito de un Programa se mide más por sus resultados e impactos que por su aparente planeación lógica —y ello no significa que la planeación carezca de importancia—. De forma tal que si el Programa presenta una serie de problemas de operacionalización, no puede establecerse que mantenga una coherencia interna formal; solamente es posible establecer dicha coherencia interna formal, bajo el supuesto de que la planeación e implementación son procesos independientes. No obstante, como se ha mencionado, el éxito de un programa depende de la imbricación de los procesos de planeación e implementación.

Así, si el IE 2005 declara que el Programa posee coherencia interna formal, o supone como separados los procesos de planeación e implementación, o supone que la implementación carece de importancia; sólo bajo esta lógica es posible declarar que el Programa mantiene coherencia interna formal. En este sentido, es posible sugerir que el IE no posee coherencia interna desde el

<sup>118</sup> En los IE 2002 y 2004 sí se muestran en anexos los métodos utilizados; en el IE 2003 no se muestran los métodos utilizados, simplemente se mencionan.

momento que no reconoce que el Programa evaluado tampoco la posee.<sup>119</sup> En otras palabras, el señalamiento de problemas de operacionalización no reconocidos como tales es indicativo o de falta de coherencia evaluativa o de ausencia de una evaluación realmente crítica.

Finalmente, es necesario mencionar que el IE 2005 omite dar cuenta de la coherencia externa del mismo, es decir, en el IE no se realiza un análisis de las sinergias que en determinado momento el PDL ha logrado desarrollar con otros programas dedicados al desarrollo social. De esta manera, en primer lugar, el IE 2005 no ofrece indicios de la existencia de estas sinergias, y en segundo lugar, en caso de que las hubiere, no da cuenta analítica de ello.<sup>120</sup> A lo más, se destaca la participación presupuestal de los tres órdenes de Gobierno —Federal, Estatal y Municipal— en tanto sinónimo de sinergia o concurrencia presupuestal,<sup>121</sup> pero ello poco aporta al análisis evaluatorio del Programa. En el IE 2005 no se aprecia un recuento de acciones coordinadas horizontalmente —entre programas— que dé cuenta de sinergias deliberadas promovidas por los responsables de los programas.<sup>122</sup> En este sentido, resulta necesario destacar, que dada la naturaleza del PDL, un rubro esencial a evaluar en este Programa debiera ser la sinergia lograda entre el PDL y los demás programas de carácter social.

<sup>119</sup> Ello no debe llevar a pensar que los procesos de planeación e implementación deben analizarse y realizarse por separado, por el contrario, dichos procesos deben ser considerados como las caras de una misma moneda, es decir, son procesos mutuamente imbricados.

<sup>120</sup> Al respecto en los IE 2002 y 2003 sí se reconoce y sí se critica la escasa —por no decir nula— complementariedad o sinergia entre los programas de la SEDESOL y el PDL. De acuerdo con estas evaluaciones el PDL ha representado un conjunto desarticulado de acciones dispersas que no se complementan con las acciones de otros programas, aun cuando el PDL se supone un programa coordinador de las acciones de otros programas.

<sup>121</sup> En este sentido es importante destacar —aunque posteriormente se mencionará— que incluso las RO del PDL son aplicables a otros programas.

<sup>122</sup> En este sentido, puede pensarse que solamente en lo formal el PDL impulsa prioridades conjuntas de desarrollo, ya que en la práctica, cada ámbito de Gobierno impulsa sus propias prioridades por separado: “A pesar de que se cumplen los criterios establecidos en la ROP, cada Estado utiliza sus propios criterios para la selección, según sus prioridades y necesidades, e influenciados por la orientación de la SEDESOL” (IE 2005:77).

Lo anterior resulta importante porque en el capítulo I (Diseño del Programa) del propio IE 2005 se establece: “La Estrategia de Microrregiones se diseñó como un instrumento de coordinación institucional [...] En esta estrategia se promueve la participación del Gobierno Federal, los gobiernos estatales, los gobiernos municipales, la sociedad civil, las instituciones académicas, y la iniciativa privada y, se coordina con el esfuerzo de los programas federales que llegan a los municipios de muy alta y alta marginación, con el fin de incentivarlos para concretar acciones en las localidades CEC de manera articulada con 68 programas de 14 secretarías del Gobierno Federal” (IE 2005); de esta manera, cuando el propio IE reconoce la importancia de la complementariedad del PDL, como parte de la Estrategia de Microrregiones, y no realiza un análisis de la misma, ello es al mismo tiempo indicativo de la falta de coherencia interna del IE. Asimismo, como se había señalado, un punto fundamental de los programas sociales es su pretendida integralidad respecto de su posible coordinación horizontal; en este sentido y en este aspecto, el PDL no se caracteriza por contar con dicha integralidad, por lo cual, el PDL no se diferencia radicalmente del Programa Oportunidades —respecto a su integralidad a nivel de coordinación horizontal—.

### *Reglas de Operación*

Es necesario señalar que las RO 2003 son genéricas en cuanto que son establecidas no sólo para el Programa de Desarrollo Local (Microrregiones), sino para los Programas Atención a Jornaleros Agrícolas, Jóvenes por México, Iniciativa Ciudadana 3x1 y del Instituto Nacional Indigenista, cuestión no evidenciada por el IE 2005 ni por los demás IE 2002, 2003 y 2004.<sup>123</sup> Esta era una cuestión importante de subrayar dentro de los IE, ya que la especificidad de las RO —en contraposición a la generalidad— resulta trascendental para el éxito de cualquier Programa.

Ahora bien, respecto de la evaluación de las RO del PDL, el IE 2005 se aboca a hacer un balance de lo sucedido en los siguientes aspectos: difusión y operación del Programa, solicitud de apoyos, selección de proyectos, contraloría social, acciones de transparencia y ejecución de proyectos; no obstante, no hay un análisis evaluativo del año 2005 respecto de estos factores, sólo lo hace

<sup>123</sup> El hecho de que a estos programas y al PDL correspondan las mismas RO, no necesariamente resulta cuestionable en sí mismo, lo cuestionable radica en el hecho de que no se hace explícita la forma como se vinculan dichos programas.

para los años 2002, 2003 y 2004. En este sentido, el IE 2005 simplemente realizó un recuento de lo sucedido en los años 2002, 2003 y 2004 a partir de sus respectivos informes, pero no un análisis evaluativo del año que se supone debía y estaba obligado a evaluar: 2005.

No obstante, respecto de la focalización, cobertura y cumplimiento de metas físico-financieras, las cuales son parte de las RO, el IE sí realiza la acción de verificación de estos aspectos, dejando asentado que las dependencias ejecutoras se apegan a lo estipulado por las RO. Pero a pesar de ello, el IE no hizo el trabajo de reflexionar si las RO son adecuadas para el cumplimiento programático, es decir, si bien a lo largo del informe se da cuenta de las diversas fallas en la operacionalización de las RO, no hay una postura explícita en el IE de que debido a la diversas fallas de las RO, éstas podrían no ser del todo adecuadas para el cumplimiento programático.<sup>124</sup> Si bien el apego a las RO es importante, ello no implica que sean lo suficientemente adecuadas; por el contrario el apego a RO poco adecuadas puede resultar peligroso para el cumplimiento de los objetivos del PDL.

Así pues, como puede intuirse, una debilidad del PDL es la falta de bases de operacionalización adecuadas, lo cual dificulta que las RO del Programa sirvan como guías de acción hacia metas y objetivos prefijados. En este sentido, a diferencia de los IE 2004 y 2005, los IE 2002 y 2003 hacen un mayor reconocimiento del carácter genérico de las RO del PDL. Así por ejemplo, en lo relativo a los asuntos presupuestales, los índices de resultados que se definen en las RO no van más allá del tradicional avance en el ejercicio presupuestal y en el cumplimiento de metas, es decir, no van más allá de los clásicos indicadores de avance físico-financiero. Éstos parecen estar contruidos sin mediar entre ellos algún tipo de vínculo, ya que por un lado se establece el presupuesto, y por el otro, se establecen las metas, de forma tal que la evaluación queda reducida a calcular cuántas acciones u obras se realizaron con la cantidad de presupuesto asignado; cuando en realidad la evaluación debería consistir en estimar en cuánto se reducirán los niveles de marginalidad dado cierto presupuesto asignado —siempre y cuando existiera relación entre los encargados de presupuestar y los responsables de establecer metas—. Ésta

<sup>124</sup> A diferencia, los IE 2002 y 2003, si bien no expresan un reconocimiento explícito de que las RO podrían no ser del todo adecuadas para el cumplimiento programático, la postura crítica de estos informes permite concluirlo de manera natural.

y otras cuestiones relativas a las debilidades en las RO del PDL son omitidas por el IE 2005.<sup>125</sup>

En este contexto, puede pensarse que el PDL se guía bajo la lógica de maximización del presupuesto y no bajo la lógica de maximización de resultados, esto es, parece que tiende a otorgarse una mayor prioridad a todo aquello que amplíe el presupuesto y no a lo que permita su manejo más racional y eficiente con el objetivo de dar mejores resultados. De esta manera, sería factible sustituir los índices de metas físico-financieras demasiado generales que se proponen en las RO del PDL, por otros más específicos y pertinentes que reconozcan la realidad particular de las zonas marginadas del país, configurando así las bases de una gestión por resultados.<sup>126</sup> De esta forma, las RO genéricas traen como consecuencia maximización del presupuesto y no maximización de resultados.

Pero el problema en el diseño de las RO no solamente es técnico, implica grandes transformaciones en el ámbito de su operacionalización, y siempre que se proponen cambios organizacionales, existen resistencias. No obstante, es condición necesaria tener claridad en lo técnico para facilitar la operacionalización: cuando no existen criterios definidos de cómo actuar y decidir, lo que prevalece es la discrecionalidad de los funcionarios respecto de lo que creen es lo adecuado, y más aún, ello puede dar lugar a cierto tipo de influencia en la orientación de las acciones del Programa conforme a sus intereses. Así, en la medida en que logren consolidarse marcos racionales de decisión, se evitarán situaciones disfuncionales. En el IE 2005 no se profundiza en esta problemática de las RO: constantemente se hace referencia a las fallas de las RO pero no se plantean como problema en el sentido expuesto líneas arriba, a lo más, esto se representa como una agenda de investigación.<sup>127</sup>

<sup>125</sup> Ello puede llevar a una desfuncionalización de la relación medios-fines, es decir, puede llevar a pensar que los funcionarios tienden a concebir la planeación y la evaluación como actividades que permiten justificar los presupuestos asignados, más que como actividades necesarias para mejorar los programas. En este contexto, la planeación y la evaluación quedan al margen de las áreas donde se toman las decisiones estratégicas.

<sup>126</sup> En todo caso, el ideal es que los procesos de evaluación de los programas den lugar a una planeación dinámica, al proporcionar las bases de una reprogramación permanente dada la continua transformación de la realidad.

<sup>127</sup> A diferencia, los IE 2002 y 2003, sí presentan de manera crítica estos aspectos.

Como es evidente, la amplia generalidad de las RO resulta problemática. Al respecto, hubo modificaciones a las RO a partir de las recomendaciones de las diversas evaluaciones que le fueron hechas al PDL; si bien dichas modificaciones fueron importantes, no fueron relevantes para el mejoramiento de la eficacia y eficiencia general del Programa, ya que, a pesar de que se incorporan nuevos indicadores, éstos siguen siendo demasiado generales. Se hicieron modificaciones a las RO de 2003, pero no de manera satisfactoria ni cuantitativa ni cualitativamente, por lo que puede seguir habiendo un alto grado de discrecionalidad. Por lo tanto, las RO del PDL no cuentan con una orientación estratégica, sino en el mejor de los casos, consisten en reglas encaminadas a hacer más expedito el ejercicio del presupuesto. No obstante, como ya se ha indicado en otro texto, para que las RO construidas bajo un enfoque estratégico-operativo funcionen, es necesario reformar la gestión pública y habilitar a los funcionarios sobre las bases de una gestión por resultados. Las RO deben estar ligadas a sistemas de planeación y gestión dinámicos, en donde las recomendaciones que surjan de los procesos de evaluación, sean realmente implementadas.

### *Calidad*

La prueba máxima de calidad de cualquier producto o servicio es la satisfacción del usuario respecto de dicho producto o servicio. Y, si bien la calidad es un concepto ambiguo y subjetivo, ésta implica un mínimo de requerimientos. Para el caso del IE 2005, lo mínimo que se espera es que cumpla con los TR establecidos por la SEDESOL; sin embargo, ya que no se tuvo acceso a información sobre los TR y el IE 2005 tampoco hace alusión a los mismos, no hay forma de verificar si el IE 2005 cumplió con los TR.

En este contexto, en principio, la calidad del IE 2005 puede ser evaluada en función de los objetivos que son establecidos por el propio IE. De esta manera, lo mínimo que se esperaría del IE 2005 es que cumpliera cabalmente los objetivos establecidos en él mismo. Al respecto el Cuadro 3.1.3.1.4 expone el grado de cumplimiento de dichos objetivos.

#### Cuadro 3.1.3.1.4

#### Grado de cumplimiento de los objetivos del IE 2005

| Objetivos del IE                                                                                                             | Grado de cumplimiento                                                           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| • Evaluar el diseño del Programa considerando un análisis de la problemática que da origen al mismo.                         | Sí, pero conclusiones erróneas.                                                 |
| • Evaluar la cobertura y focalización del Programa en el periodo 2002-2005.                                                  | Sí.                                                                             |
| • Evaluar los resultados del Programa incluyendo un meta-análisis de las evaluaciones 2002-2005.                             | Sólo se analizan los datos de las evaluaciones de 2002-2004, no así para 2005.* |
| • Evaluar la percepción de los beneficiarios del Programa.                                                                   | Sólo se analizan los datos de las evaluaciones de 2002-2004, no así para 2005.  |
| • Proponer una agenda de investigación para agendas futuras.                                                                 | Sí.                                                                             |
| • Realizar un planteamiento de las fortalezas, retos y recomendaciones del Programa con base en el meta-análisis 2002-2005.* | No, en un sentido estricto.                                                     |

\*No obstante, sí se analizan las metas financieras y físicas del Programa para 2005.

Como se muestra en este cuadro, el IE no cumplió cabalmente los objetivos que se propuso. Específicamente lo relativo a sus conclusiones sobre la coherencia interna formal del Programa, al análisis de los resultados obtenidos por el Programa y al análisis de la percepción de los beneficiarios acerca del Programa para el año de 2005, año en que se supone debía evaluarse. Por ello, puede establecerse que la calidad del IE 2005 puede ser puesta en tela de juicio, puesto que no cumple de forma adecuada con lo estipulado.

Pero la evaluación de la calidad del IE también debe considerar el marco metodológico adoptado, ya que éste da cuenta de la veracidad y pertinencia de los resultados de la evaluación. En ausencia de un marco metodológico, la certidumbre sobre los resultados del proceso de evaluación en sus diversos aspectos puede también ser puesta en tela de juicio. Un marco metodológico implica más que un conjunto de métodos cualitativos o cuantitativos utilizados, implica también una concepción ontológica y epistemológica que contextualice la pertinencia de dichos métodos respecto del objeto evaluado: el PDL.

Para el caso del IE 2005, éste da cuenta metodológica del análisis de planeación formal del PDL a través de la Matriz de Marco Lógico; no obstante como ya se mencionó, dicha Matriz no implica por sí misma una forma de justificar la pertinencia de los indicadores respecto de los objetivos del Programa. Asimismo, lo que se cuestiona son los indicadores propuestos en las RO. Solamente son indicativos de una lógica de metas físico-financieras que no aportan a la complejidad que implica evaluar el desarrollo local. Aun suponiendo que son válidos dichos indicadores, son en extremo generales, por lo que un desagregado de éstos en función de las obras y servicios prestados por el PDL hubiera sido pertinente, cuestión no evidenciada por el IE 2005 y que por el contrario califica a los indicadores como pertinentes.

En lo relativo a la cobertura y focalización, análisis de los resultados del Programa y satisfacción de los beneficiarios, el IE 2005 no presenta evidencia formal alguna de la metodología empleada; ni siquiera da cuenta explícita de los métodos utilizados. Asimismo, tampoco se informa explícitamente sobre la definición de las muestras o sobre la justificación de los aspectos que fueron considerados para elegir lo evaluado por el IE. De esta manera, si el IE 2005 no da cuenta de la metodología empleada, su calidad puede ser considerada como deficiente. De igual manera, ya que el IE 2005 no lo expone explícitamente, puede apreciarse que los insumos, en términos de las fuentes de información para realizar la evaluación del PDL, fueron básicamente dos: la información documental referida al Programa y los informes de evaluación 2002, 2003 y 2004, lo cual da muestra de su pobreza metodológica.<sup>128</sup>

De esta manera, puede concluirse que los IE solamente en términos discursivos dicen contar con un marco metodológico; lo que en realidad presentan son los métodos y técnicas utilizados para la obtención de la información (verificación del cumplimiento de metas físico-financieras y cumplimiento de las RO) y la selección de las muestras, en el entendido de que, como ya se indicó, la metodología implica algo más que el conjunto de métodos utilizados.

<sup>128</sup> Al respecto es importante mencionar que a diferencia del IE 2005, el IE 2002 presenta una sección de anexos en la que se muestran los métodos y técnicas utilizadas para la recolección de la información, así como los detalles estadísticos para determinar las muestras utilizadas. El IE 2003, solamente menciona haber utilizado un marco metodológico denominado de Oferta Institucional-Demanda Social, pero no da cuenta explícita del mismo. El IE 2004 presenta un informe metodológico en el que se muestran los métodos y técnicas utilizados para la recolección de la información, así como los detalles estadísticos para determinar las muestras utilizadas.



En este sentido, podría establecerse que el IE 2005 adolece en lo general de un marco analítico de mayor alcance y profundidad que permita contextualizar la evaluación del PDL en función de la forma Gestión Pública que está detrás del PDL, en función de la forma de conducir los programas públicos y en función de la visión fragmentada de los diversos programas sociales; cuestiones fundamentales no sólo para que las evaluaciones se realicen de mejor manera, sino para que éstas influyan a su vez en una mejor gestión de los programas públicos, a través de la redefinición de los programas y de la propia Gestión Pública.

Pero para lograr los efectos esperados de los procesos de evaluación, es necesaria la existencia de una verdadera Gestión Pública por resultados, en donde la evaluación no sea considerada como una actividad estandarizada en cuanto a sus métodos, prácticas y objetos de evaluación. Es necesario ir más allá de las viejas concepciones administrativas burocrático/tayloristas que sustentan la actual Gestión Pública. De esta manera, las evaluaciones podrán ser respuestas específicas a problemas específicos, de forma tal que sus recomendaciones sean viables y factibles.

Otro factor a considerar en la valoración de la calidad del IE es si se limita sólo al análisis de los efectos del Programa como acciones aisladas o hay el intento de una perspectiva más integral que tenga en cuenta las acciones de otros programas que inciden en el desarrollo local; cuestión desarrollada de forma escueta en extremo por el IE 2005.<sup>129</sup>

Además, a lo largo del IE 2005 se expone un análisis comparativo respecto de diversos aspectos entre los IE 2002, 2003, 2004 y 2005, con la intención de exponer el desarrollo histórico del PDL. A su vez, todo proceso comparativo debe fundamentarse en un marco metodológico que sustente la pertinencia, congruencia y confiabilidad de los elementos comparados. No obstante, el IE 2005 no presenta evidencia del marco metodológico que sustenta su proceso comparativo, por lo que la pertinencia, congruencia y confiabilidad de este último resulta del todo cuestionable. En otras palabras, si cada IE se construyó bajo su propia lógica evaluatoria, qué es lo que podría justificar la comparación entre ellos.

<sup>129</sup> Al respecto, a diferencia del IE 2005, una recomendación pertinente del IE 2002, a tomar en cuenta, se refiere al hecho de pasar de la evaluación de los programas a la evaluación de la estrategia, la cual al incluir diversos programas, permitiría mejorar la eficacia y pertinencia de los diferentes programas como un todo.

Por todo lo anterior, el enfoque y el método del IE 2005, encaminado en teoría al mejoramiento de la eficacia operativa para incrementar los impactos del PDL, no resulta del todo consistente. Aunado a ello, si el IE 2005 no considera las necesidades de reforma en la Gestión Pública, tampoco alcanza a superar los marcos tradicionales de ésta, por lo que se reitera que el IE 2005 puede calificarse como de una calidad poco más que mediocre.

Pero aunque este trabajo se enfoca en el IE 2005, es necesario exponer algunas diferencias con las evaluaciones que le anteceden, en particular, con el IE 2002 —en tanto ejemplo paradigmático— que posee mayor calidad debido a que incluye ciertos aspectos interesantes en un proceso de evaluación.

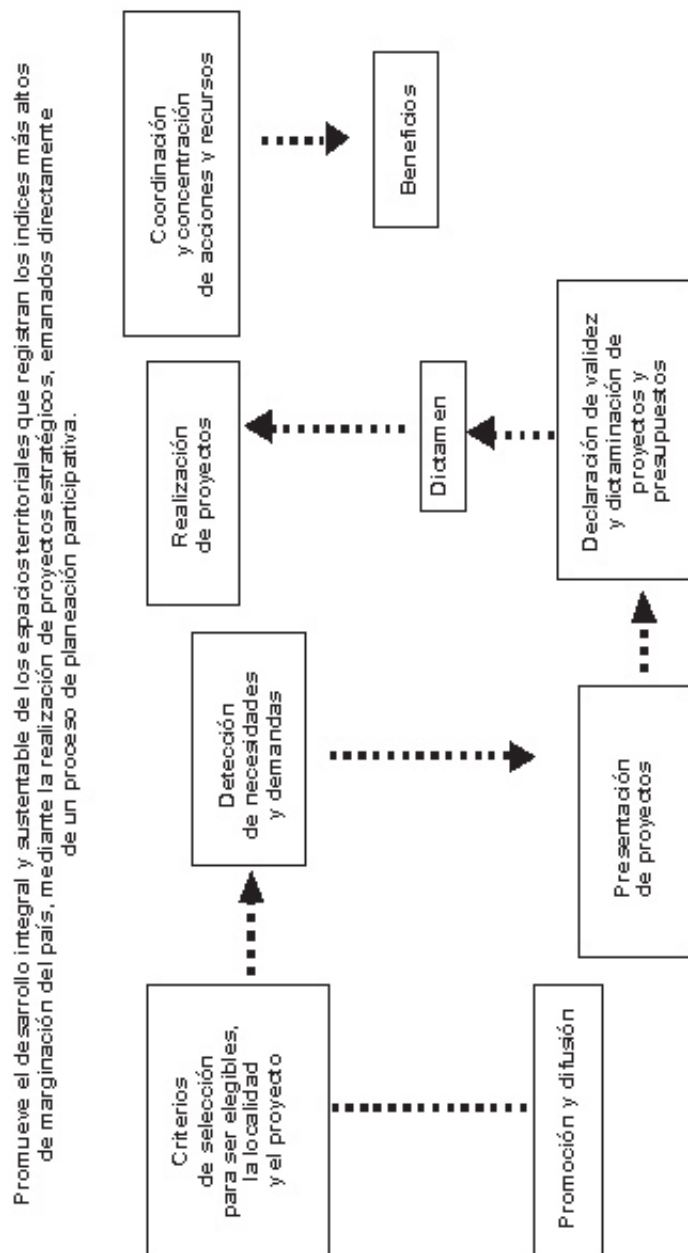
Así por ejemplo, resulta significativo señalar que el IE 2002 mantiene una postura crítica respecto de la forma en que se conciben los procesos de evaluación mismos; al respecto en dicho informe se anota:

“Otro asunto importante de comentar de los esquemas de evaluación es la limitación que tienen a su carácter participativo. Si se piensa a la evaluación no sólo como una actividad independiente, sino como un aspecto que debe estar integrado y formar parte de un proceso general de planeación, y si se considera que para que exista mayor efectividad e impactos de las políticas públicas en las Microrregiones éstas deben tener un carácter fuertemente participativo y descentralizado, entonces es necesario también que la evaluación sea conocida por los actores regionales y exista un real involucramiento de las comunidades, las organizaciones, los técnicos del campo, los municipios y los estados, en la reflexión que se desprende de todo proceso evaluatorio. Por ello sería muy importante también que en la metodología de evaluación se considerara de manera más intensa la participación de todos estos actores, tanto en su desarrollo, como en su difusión, conocimiento y discusión finales” (IE 2002:74).

Asimismo, el IE 2002 muestra un adecuado conocimiento del funcionamiento operativo del PDL<sup>130</sup>, lo cual se hace patente en el Diagrama 3.1.3.1.1

<sup>130</sup> Al respecto el IE 2003, también muestra un conocimiento adecuado del funcionamiento operativo del PDL.

**Diagrama 3.1.3.1.1**  
**Diagrama de operación del Programa Microrregiones**



FUENTE: Diagrama simplificado, elaborado con base en diagrama del Instituto Maya 2003:30.

Así pues, cabe aclarar que la calificación de mediocridad es para el IE 2005. No obstante, esta calificación no es extensiva a los IE 2002 y 2003, los cuales mantienen un mayor grado de crítica abierta y constructiva hacia el PDL.

### *Eficiencia y eficacia*

Al respecto el IE 2005 analiza el cumplimiento de las metas físicas y financieras del ejercicio fiscal 2005 en el ámbito nacional y por entidad federativa; asimismo, analiza la distribución de los recursos federales por entidad federativa, cuestión que se retomará líneas abajo.

Ahora bien, no sólo es importante el análisis de las metas físico-financieras, también es importante el análisis de los resultados del PDL. Así, mientras las RO 2005 definen sus propios indicadores de resultados —ver cuadro de Indicadores de Resultados—, el IE 2005 expone que el PDL “no tiene establecidas metas de resultados como tales”. Y, si bien esto último es justificable en el sentido de que resulta cuestionable si dichos indicadores realmente están midiendo la eficiencia del Programa en relación a la posible utilidad aportada a la función de evaluación<sup>131</sup>, no es factor de justificación para que el IE 2005 no hubiera realizado el análisis de dichos indicadores. Así, cuando el IE 2005 expone que: “Se recomienda que se incorpore en las RO una explicación del cálculo de cada uno de los indicadores establecidos así como sus fuentes de información, periodicidad y las áreas encargadas de llevarlo a cabo”, parece más una justificación del hecho de no haber realizado dicho análisis, que una recomendación a las RO del PDL.

<sup>131</sup> Como puede deducirse, estos indicadores difícilmente serían significativos dentro de un proceso evaluatorio más allá del registro físico-financiero para el cual están diseñados.

**Cuadro 3.1.3.1.5****Indicadores de Resultados expuestos en las RO 2005**

| Nombre                                              | Descripción                                                                                                                                                                              | Periodicidad         |
|-----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| 1. Impulso a CEC.                                   | <u>Número de CEC impulsados con recursos del Programa.</u><br>Número de CEC identificados.                                                                                               | X 100<br>Trimestral. |
| 2. Participación comunitaria.                       | <u>Aportación de las comunidades beneficiadas.</u><br>Aportación Federal del Programa.                                                                                                   | X 100<br>Trimestral. |
| 3. Concurrencia de recursos.                        | <u>Recursos aportados por estados y municipios.</u><br>Recursos Federales aportados por el Programa.                                                                                     | X 100<br>Trimestral. |
| 4. Dotación de servicios.                           | Número de obras o proyectos de servicios e infraestructura <u>apoyados con recursos del Programa en CEC.</u><br>Carencia de servicios e infraestructura identificada en localidades CEC. | X 100<br>Trimestral. |
| 5. Acciones de tipo productivo.                     | Número de acciones o proyectos de tipo productivo <u>apoyados con recursos del Programa en CEC.</u><br>Carencia de proyectos productivos identificado en localidades CEC.                | X 100<br>Trimestral. |
| 6. Fomento a la participación municipal.            | <u>Número de municipios que aportan recursos al Programa.</u><br>Número de municipios participantes en el Programa.                                                                      | X 100<br>Trimestral. |
| 7. Fomento a la participación estatal.              | <u>Número de estados que aportan recursos al Programa.</u><br>Número de estados participantes en el Programa.                                                                            | X 100<br>Trimestral. |
| 8. Participación comunitaria al concluir operación. | <u>Número de actas de entrega-recepción de obra.</u><br>Número de obras apoyadas con obras por el Programa.                                                                              | X 100<br>Anual.      |

FUENTE: RO 2005:7.

Nota: Cuando sea aplicable, los indicadores se desagregarán por género y por grupo de edad.

Retomando el tema del análisis de metas físico-financieras, desde el punto de vista del discurso administrativo existe una diferencia significativa entre la función de controlar y la función de evaluar. La primera hace referencia a la acción de verificar el grado de correspondencia entre las actividades y/o resultados planeados y las actividades y/o resultados realizados efectivamente. La segunda va más allá de la primera, es decir, no sólo verifica la relación entre lo planeado y lo realizado, sino que implica tanto un análisis cualitativo de los impactos derivados de las actividades y/o resultados realizados respecto del problema a resolver, como un análisis de la pertinencia de lo planeado respecto de lo ejecutado. En este sentido parece que el IE 2005 se acerca más a la noción de control que a la noción de evaluación, ya que en dicho IE lo que se realiza es una verificación del cumplimiento cabal tanto de las metas físico-financieras como de la satisfacción de los beneficiarios de los programas, pero ello no es sinónimo de un proceso evaluatorio.

Bajo estos procedimientos, no se analiza que si bien la eficacia implica el cumplimiento de metas y la eficiencia implica el cumplimiento de metas con el mínimo de recursos asignados, ello no debe ser a costa de la disminución de la calidad de las obras y servicios prestados. Así, si bien el IE 2005 realiza el trabajo de analizar la eficacia del Programa, no realiza un análisis de la eficiencia, y mucho menos de las repercusiones en la calidad de los servicios o apoyos ofrecidos. Como ya se indicó, aunque ello no justifica el porqué el IE 2005 no realiza un análisis de eficiencia, los indicadores de resultados propuestos en las RO 2005 son indicativos de eficacia pero no de eficiencia.

Por tanto, al no profundizar en las bases de gestión del Programa, el IE 2005 no logra superar de forma crítica este marco fragmentado de gestión donde lo importante no es el desempeño eficiente, sino el cumplimiento normativo de disposiciones legislativas y reglas presupuestales, por lo que aunque su análisis se sustenta en datos duros, es poco útil para la mejora del desempeño del PDL. Si el PDL no cuenta con metas de resultados, la evaluación está destinada a no ser tal, sino a ser una especie de control sobre las metas físico-financieras.

Además, es importante resaltar que el análisis de las metas físico-financieras se realiza con información de la propia SEDESOL, por lo que, si el objetivo es evaluar por una parte hasta qué punto es pertinente evaluar con la información de la propia SEDESOL y no con información que contraste la información obtenida de esta dependencia, y por otra parte, ya que el análisis se realiza con su información, hasta qué punto la evaluación se torna

tautológica, es decir, cuál es el aporte del IE en tanto que éste no ofrece algo más de lo que la propia SEDESOL podría saber a través del manejo de su propia información.

Por lo anterior, en el IE no hay un análisis de costo-beneficio del PDL. Aunque esto pudo deberse a que no hay sistemas de información que permitan hacer tal análisis —y tampoco es posible hacerlo mediante la información recabada en encuestas o entrevistas a funcionarios y beneficiarios—, es un aspecto que el IE 2005 debió hacer lo posible por desarrollar,<sup>132</sup> ya que constituye uno de los puntos más importantes para juzgar la pertinencia de un programa público y es justamente el punto que no incluye el IE 2005. El IE 2002 sí hizo un intento por realizar un análisis de costo-beneficio, a pesar de la dificultad que ello implica:

“Debido a que el Programa de Microrregiones se encuentra inmerso en un conjunto de programas sociales de la SEDESOL y en un ámbito mayor, dentro de una estrategia general que involucra más de seis decenas de programas de diversas instituciones, la tarea de estimar los costos en los que incurre la institución para operar este Programa en lo individual presenta una especial dificultad. A los problemas para estimar costos de un solo Programa en una estructura que opera varios de ellos, se le suma la dificultad de calcular esta información para los diferentes niveles de la administración, es decir, oficinas centrales, delegaciones y coordinaciones de cada microrregión.

El problema se hace todavía más complicado debido a que la información acerca de montos salariales e inversión operativa no estuvo completamente disponible por parte de la institución. Así, se hizo un análisis y una comparación que se basó en la limitada información que la dependencia proporcionó, lo que sin duda conduce a que este análisis deba tomarse con cierta reserva en la medida en que no tiene un alto nivel de exactitud” (SERPRO, IE, 2002:41).

El resultado de dicho análisis fue el siguiente:

“El resultado de esta estimación muestra que el PMr tuvo un gasto operativo total de 54.5 millones de pesos contra la inversión federal

<sup>132</sup> Al respecto los IE 2003 y 2004 tampoco realizan un análisis de costo-beneficio.

en proyectos, que ascendió a 203.9 millones para hacer un total de 258.5 millones de pesos. Así, los recursos para la operación representaron el 21.1% del total mientras que la inversión fue de 78.9%. Esto significa que por cada peso de gasto total 79 centavos llegaron a las obras y los proyectos y 21 centavos se ocuparon en aspectos adjetivos. Estos últimos consistieron en 29.5 millones de pesos (11.4%) que se ocuparon en la nómina del personal de campo, 4.5 millones en gastos logísticos (1.7%) y 20.5 millones correspondientes a las adquisiciones” (IE 2002: 41-42).

En este sentido, el análisis de costo-beneficio es una condición necesaria, aunque no suficiente, para llevar a cabo una evaluación de corte integral. Así, de no contar con este ingrediente informativo, la evaluación está confinada a un análisis complaciente de constatar una eficacia *a cualquier precio* de los programas públicos, como lo hace el IE 2005. Así, el desempeño implica una relación simbiótica entre costo y valor, ahorro de recursos y aumento de beneficios y reducción de costos y aumento de la calidad. Por ello, aunque el IE 2005 debiera estar orientado a mejorar la eficiencia operativa, no concede espacio al análisis de costo-beneficio.

Entonces, para facilitar que los IE futuros realicen el análisis costo-beneficio es necesario que los programas sociales generen sistemas de información financiera adecuados. Así, podría pensarse que no son los factores políticos los que impiden la eficiencia de los programas sociales —como suele argumentarse—, sino la carencia de soporte técnico.

### *Impacto*

Las instituciones —y las organizaciones— son eficientes cuando sus medios dan como resultados ciertos fines; no obstante, algunas veces los medios se convierten en un fin en sí mismos, es decir, los medios dejan de ser instrumentos que ayudan al cumplimiento de objetivos y se convierten en el objetivo mismo. En este sentido, las evaluaciones representan medios que permiten el mejoramiento de los programas, sin embargo, los IE parecen realizarse más por el hecho de cumplir con una normatividad que por el hecho de contar con un instrumento de mejora. En este contexto, pareciera que los IE dejan de ser medios para convertirse en fines en sí mismos, es decir, sufren un desplazamiento, de forma tal que las evaluaciones se realizan al margen de un análisis de la eficacia e impacto esperado de los programas.



Si los IE llevaran a cabo un análisis del impacto de los programas, este desplazamiento de medios-fines se evitaría, ya que los IE al dar a conocer el impacto de los programas estarían cumpliendo su cometido al servir de medio para mejorar los programas suponiendo que el impacto de los programas no fuera el pronosticado y se procediera a una reformulación de los mismos.

El análisis del impacto es esencial a los procesos de evaluación porque precisamente en dicho análisis se define la valoración de los programas, es decir, se establecen los efectos de los programas respecto de su campo de acción. La medición del impacto está en función del registro de los efectos de los programas en los distintos ámbitos, como reducción de la pobreza, reducción de la dependencia alimentaria, reducción del desempleo, reducción de la inseguridad social, erradicación de enfermedades graves, reducción de los índices de mortalidad, preservación del medio ambiente, aumento de la calidad de vida, entre otros.

Dada la importancia del impacto, éste no debería ser considerado un componente exclusivo de la evaluación; más bien debiese ser identificado como un componente inherente al diseño y formulación de los programas. Esto es, los objetivos de los programas deben contemplar y estar formulados en función del impacto y los efectos esperados. Por ello, resulta imperante la inclusión de indicadores de impacto dentro de los programas mismos, que permitan al menos verificar si se está logrando el efecto esperado. Con esta finalidad, la orientación que se da a la evaluación en el sector público debe estar vinculada con una gestión por resultados; en este sentido la evaluación tendría un carácter integral donde su función contemplaría lo siguiente:

- a) Verificar que los propósitos se conviertan en acciones.
- b) Que las acciones se realicen en un marco de legalidad y logren los resultados programados.
- c) Que los resultados produzcan los impactos esperados.
- d) Que se rindan cuentas con transparencia.

En este sentido, el IE 2002 detecta uno de los problemas inherentes al diseño y formulación de las RO del PDL: la no inclusión de indicadores de impacto. Al respecto, en dicho informe se expone:

“Otro problema serio al que se enfrenta el proceso evaluatorio es el asunto de la ausencia o inexactitud de las metas de impacto en los programas. En el caso de PMr, el Programa establece con toda claridad un objetivo general que está muy bien planteado,

sin embargo, no existe una traducción de este objetivo general a objetivos particulares claros a partir de los cuales se puedan establecer con precisión metas de impacto. Las metas de impacto son la traducción de los objetivos del Programa a indicadores que puedan ser medidos y que sirvan para dar cuenta del grado o magnitud en el que se han cumplido estos objetivos. Si los programas no establecen con claridad objetivos particulares y metas de impacto, el proceso de evaluación se hace muy difícil ya que no existe manera de ligar con claridad las metas de desempeño logradas por las acciones y proyectos en particular con los objetivos generales. En el caso del PMr, existe un vacío entre los objetivos generales, que no definen metas de impacto, y las metas establecidas para la ejecución anual del Programa, las cuales están definidas de manera también sumamente imprecisa (a través de número de proyectos)” (IE 2002:74).

Pero para el caso que nos ocupa, el IE 2005 no reparó en evidenciar esta situación, por lo que más que realizar un análisis del impacto en estricto sentido, se abocó a analizar diversos efectos de las acciones y obras del Programa. Esto es, en el capítulo IV denominado “Resultados”, el IE 2005 pretende analizar los beneficios económicos y sociales inherentes a las obras y servicios ofrecidos. Así pues, lo que muestra básicamente el IE 2005 son los resultados de encuestas que miden los beneficios asociados a las obras y servicios en términos de Sí o No; los rubros contemplados fueron obras de agua potable, obras de electrificación, alumbrado público, centros comunitarios de aprendizaje, drenaje y alcantarillado, vivienda, salud, educación y deporte, e igualdad y equidad de género. Al respecto se muestran una serie de cuadros extraídos del IE 2005.

#### **Cuadro 3.1.3.1.6**

##### **Beneficios en agua potable identificados en la evaluación 2003**

| Descripción                                                    | Sí<br>% | No<br>% |
|----------------------------------------------------------------|---------|---------|
| 1. Prepara los alimentos con mayor limpieza.                   | 86.8    | 13.2    |
| 2. Tiene mayor limpieza personal.                              | 88.9    | 11.1    |
| 3. Tiene enfermedades gastrointestinales con menor frecuencia. | 64.0    | 36.0    |

FUENTE: SERPRO, IE 2005, 2006:89-98.

**Cuadro 3.1.3.1.7****Principales beneficios de las obras de electrificación identificados en la evaluación 2002**

| Descripción                                                                 | Sí<br>% | No<br>% |
|-----------------------------------------------------------------------------|---------|---------|
| 1. Tiene acceso a noticieros por TV.                                        | 56.9    | 43.1    |
| 2. Tiene acceso a noticieros por radio.                                     | 40.1    | 59.9    |
| 3. Tiene acceso a programas de discusión.                                   | 33.0    | 67.0    |
| 4. Ya no quema petróleo o leña dentro de su casa.                           | 38.1    | 61.9    |
| 5. Pasa más tiempo mirando programas de entretenimiento.                    | 42.6    | 57.4    |
| 6. Los niños de la familia están más tiempo en la casa.                     | 44.7    | 55.3    |
| 7. Mayor convivencia familiar.                                              | 57.9    | 42.1    |
| 8. Compró una licuadora.                                                    | 45.5    | 54.8    |
| 9. Compró una televisión.                                                   | 49.7    | 50.3    |
| 10. Compró una video casetera.                                              | 12.7    | 87.3    |
| 11. Compró una radio grabadora, stereo, etcétera.                           | 38.1    | 61.9    |
| 12. Le permitió incursionar en actividades distintas a las que desempeñaba. | 35.0    | 65.0    |
| 13. Cree que la acción realizada propiciará una nueva actividad económica.  | 16.2    | 83.8    |

FUENTE: SERPRO, IE 2005, 2006.

**Cuadro 3.1.3.1.8****Principales beneficios identificados en la evaluación 2003, con las obras de los CCA\*/**

| Descripción                                                   | Sí<br>% | No<br>% |
|---------------------------------------------------------------|---------|---------|
| 1. Se ha instruido para manejar Internet.                     | 35.4    | 64.6    |
| 2. Ha obtenido información de Internet.                       | 37.8    | 62.2    |
| 3. Ha obtenido algún curso o taller de computación en el CCA. | 25.2    | 74.8    |
| 4. Está más comunicado con el entorno.                        | 53.5    | 46.5    |

\*/ CCA: Centros Comunitarios de Aprendizaje.

FUENTE: SERPRO, IE 2005, 2006:89-98.

**Cuadro 3.1.3.1.9****Principales beneficios de las obras de drenaje y alcantarillado según la evaluación 2003**

| Descripción                       | Sí<br>% | No<br>% |
|-----------------------------------|---------|---------|
| 1. Se enferma menos del estómago. | 56.6    | 43.4    |
| 2. Se enferma menos de la gripa.  | 47.8    | 52.2    |
| 3. Se redujeron los malos olores. | 70.0    | 30.0    |

FUENTE: SERPRO, IE 2005, 2006:89-98.

**Cuadro 3.1.3.1.10****Principales beneficios de las obras de vivienda identificados en la evaluación 2003**

| Concepto  | Descripción                         | Sí<br>% | No<br>% |
|-----------|-------------------------------------|---------|---------|
| Espacio   | Tiene más espacio para dormir.      | 48.7    | 51.3    |
|           | Tiene más espacio para convivir.    | 50.2    | 49.8    |
|           | Tiene más espacio para cocinar.     | 48.0    | 52.0    |
|           | Puede hacer actividades personales. | 47.7    | 52.3    |
| Seguridad | Se protege mejor de la lluvia.      | 64.6    | 35.4    |
|           | Se protege mejor del frío.          | 62.1    | 37.9    |

FUENTE: SERPRO, IE 2005, 2006:89-98.

**Cuadro 3.1.3.1.11****Principales impactos de las obras de Salud, identificadas en la evaluación 2003**

| Concepto | Descripción                                           | Sí % | No % |
|----------|-------------------------------------------------------|------|------|
| Costos   | Le dan gratuitamente todas las medicinas.             | 57.3 | 42.7 |
|          | Gasta menos en transporte.                            | 62.4 | 37.6 |
|          | El tiempo que invierte en consultas médicas es menor. | 54.8 | 45.2 |
|          | El costo de la consulta médica es menor.              | 41.0 | 59.0 |
|          | No existe costo ahora.                                | 49.9 | 51.1 |
| Salud    | Ya no se enferma tanto.                               | 36.4 | 63.6 |
|          | Se ha curado de enfermedades crónicas.                | 23.4 | 76.6 |

FUENTE: SERPRO, IE 2005, 2006:89-98.

**Cuadro 3.1.3.1.12****Principales beneficios de las obras de educación y deporte, identificadas en la evaluación 2003**

| Concepto  | Descripción                                            | Sí % | No % |
|-----------|--------------------------------------------------------|------|------|
| Educación | Sus hijos ya pueden ir a la escuela.                   | 37.0 | 63.0 |
|           | Usted está aprendiendo a leer.                         | 12.8 | 87.2 |
|           | Está terminando la primaria.                           | 12.3 | 87.7 |
|           | Está terminando la secundaria.                         | 8.5  | 91.5 |
|           | Está recibiendo capacitación productiva en la escuela. | 12.3 | 87.7 |
| Deporte   | Su salud ha mejorado usando los espacios deportivos.   | 41.3 | 51.7 |
|           | Convive más tiempo con su familia.                     | 55.7 | 44.3 |
|           | Convive más tiempo con su comunidad.                   | 56.6 | 43.4 |
|           | Tiene más amigos.                                      | 41.7 | 58.3 |
|           | Los niños practican algún deporte.                     | 40.4 | 59.6 |

FUENTE: SERPRO, IE 2005, 2006:89-98.

Ahora bien, existen dos puntos a destacar. El primero de ellos es que en tanto Informe de Evaluación 2005, éste debió haber evaluado el impacto de las obras y servicios del año 2005; no obstante, su capítulo IV, está construido sobre la base de la información aportada por los IE 2002, 2004 y sobre todo 2003.<sup>133</sup> Ello significa que el IE 2005 en realidad no hizo el trabajo de evaluar el año que estaba obligado a evaluar: 2005. No solamente es cuestionable el análisis de impacto presentado por el IE 2005, sino que además no se presenta evidencia alguna sobre el análisis de impacto para ese año. El segundo se refiere al hecho de que, pasando por alto que el IE 2005 no presenta evidencia del año 2005 respecto del análisis de impacto, los cuadros presentados por el IE 2005 difícilmente pueden ser considerados como un aporte sustantivo al análisis del impacto del PDL, ya que los aspectos subjetivos incluidos en los cuadros presentados —evaluados en términos de Sí o No— simplemente no pueden ser considerados como indicadores, y aunque lo fueran, no son los establecidos por el PDL, puesto que el propio PDL ni siquiera los contempla. Además, dada la presentación de los cuadros, habría que considerar hasta qué punto se confunde el análisis de la satisfacción de los beneficiarios con el análisis de impacto.

Así, el problema del análisis del impacto radica en que se evalúa bajo la premisa falsa de que el diseño y la formulación del PDL contempla los impactos esperados del Programa, lo que implica que dichos impactos estén debidamente expresados en parámetros que especifiquen las dimensiones en que tales efectos pueden ocurrir, sin embargo, en las RO del PDL no se prevén los impactos generados, por lo que el análisis de impacto mostrado, al ser netamente subjetivo —por parte del organismo evaluador—, difícilmente sirve de retroalimentación al PDL.

De esta manera, cuando no se establecen los parámetros del impacto —ni las normas de decisión para lograrlo—, difícilmente existirá la posibilidad de que dicho impacto se cumpla, reduciendo la acción pública a meras buenas intenciones carentes de contenido real.

### *Focalización: Población Objetivo*

Los beneficiarios del PDL pasaron de ser las microrregiones de alta y muy alta marginación para convertirse en los CEC, los cuales incluyen a la población

<sup>133</sup> No obstante, es necesario señalar que si se desea una efectiva evaluación del impacto de un programa, no es posible realizar dicha evaluación año con año, ya que los impactos de un programa generalmente surgen a mediano y largo plazos.

que habita en espacios que muestren exclusión social o resquebrajamiento del tejido social. Es interesante señalar que el IE 2005 no repara en reflexionar si esta definición de la Población Objetivo establecida en las RO del PDL es adecuada o no lo es y las razones de una u otra situación. A partir de esta definición de la Población Objetivo que el IE 2005 toma como adecuada, en el capítulo II “Focalización y Cobertura” de dicho IE se desarrolla el análisis de la distribución de la inversión por nivel de marginación en el ámbito municipal y tipo de localidad, el análisis de la distribución de la inversión por tipo de apoyo en el ámbito municipal y tipo de localidad, el análisis de la distribución de la inversión en los CEC y no CEC, el análisis de la distribución de la inversión por tipo de apoyo en los CEC y no CEC y el análisis de la cobertura por localidad y municipio y localidades CEC; todo ello en una perspectiva comparada entre los años 2002, 2003, 2004 y 2005. En términos generales, el IE 2005 concluye que la focalización y cobertura del PDL ha sido satisfactoria y que la mayoría de los apoyos se canalizó a microrregiones de alta marginación seguida de microrregiones de muy alta densidad, como lo muestran los siguientes cuadros:

### Cuadro 3.1.3.1.13

#### Focalización de los recursos del programa entre los municipios con diferentes niveles de marginación en el periodo 2002–2005 1/

| Clasificación municipal de marginación | Número de Municipios<br><br>Municipios atendidos 2005 | % de población en los municipios atendidos<br><br>Proyección 2005 | Inversión real ejercida (millones de pesos ) |       |        |       |
|----------------------------------------|-------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|-------|--------|-------|
|                                        |                                                       |                                                                   | 2002                                         |       | 2003   |       |
|                                        |                                                       |                                                                   | \$                                           | %     | \$     | %     |
| Muy alta                               | 256                                                   | 22.21                                                             | 111.31                                       | 44.26 | 119.94 | 33.98 |
| Alta                                   | 523                                                   | 62.81                                                             | 105.99                                       | 42.14 | 180.22 | 51.05 |
| Media                                  | 29                                                    | 5.78                                                              | 12.14                                        | 4.83  | 24.69  | 6.99  |
| Baja y muy baja                        | 13                                                    | 9.19                                                              | 6.38                                         | 2.54  | 11.09  | 3.14  |
| No disponible                          | 5                                                     | 0.00                                                              | 15.67                                        | 6.23  | 17.07  | 4.84  |
| Total                                  | 826                                                   | 100                                                               | 251.50                                       | 100   | 353.01 | 100   |

**Cuadro 3.1.3.1.14**

**Focalización de los recursos del programa entre los municipios con diferentes niveles de marginación en el periodo 2002-2005 1/ (continuación)**

| Inversión real ejercida<br>(millones de pesos ) |        |       |        |       |           |       |
|-------------------------------------------------|--------|-------|--------|-------|-----------|-------|
| Clasificación municipal de marginación          | 2004   |       | 2005   |       | 2002-2005 |       |
|                                                 | \$     | %     | \$     | %     | \$        | %     |
| Muy alta                                        | 71.57  | 14.34 | 186.03 | 32.27 | 549.23    | 32.70 |
| Alta                                            | 225.89 | 45.27 | 286.05 | 49.62 | 865.85    | 51.54 |
| Media                                           | 91.36  | 18.31 | 76.86  | 13.16 | 152.68    | 9.09  |
| Baja y muy baja                                 | 47.73  | 9.57  | 23.58  | 4.09  | 50.49     | 3.01  |
| No disponible                                   | 62.38  | 12.50 | 4.92   | 0.85  | 61.46     | 3.66  |
| Total                                           | 498.93 | 100   | 576.45 | 100%  | 1,679.88  | 100   |

| Inversión real <i>per cápita</i><br>(pesos) |       |       |       |       |          |
|---------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|----------|
| Clasificación municipal de marginación      | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | Promedio |
| Muy alta                                    | 42.18 | 7.13  | 34.68 | 49.45 | 33.36    |
| Alta                                        | 37.01 | 8.74  | 26.97 | 26.89 | 24.90    |
| Media                                       | 15.59 | 35.76 | 58.44 | 77.49 | 46.82    |
| Baja y muy baja                             | 2.05  | 3.50  | 3.38  | 15.14 | 6.10     |
| No disponible                               |       |       |       |       |          |
| Total                                       | 26.76 | 8.55  | 27.46 | 34.04 | 24.20    |

1/ Precios reales con año base 2004=100

FUENTE: SERPRO, IE 2005, 2006: 38.



**Cuadro 3.1.3.1.15****Población atendida por año a nivel de localidad en el período 2002-2005**

| Grado de marginación | 2002      | 2003      | 2004      | 2005       |
|----------------------|-----------|-----------|-----------|------------|
| Muy alta             | 208,623   | 186,836   | 378,195   | 475,588    |
| Alta                 | 874,724   | 206,700   | 1,484,757 | 1,621,917  |
| Media                | 1,012,767 | 93,413    | 904,122   | 1,294,966  |
| Baja y muy baja      | 220,468   | 1,147,338 | 2,228,649 | 1,170,127  |
| No disponible        | -         | 150,425   | -         | -          |
| Total                | 2,316,582 | 1,784,712 | 4,995,723 | 4,526,598* |

FUENTE: SERPRO, IE 2005, 2006:44.

\*Nota del autor: La suma debiese ser 4,562,598.

**Cuadro 3.1.3.1.16****Cobertura del Programa por microrregión, municipio, localidad y CEC atendidos en el período 2002-2005**

| Año  | Micro-<br>regiones<br>atendidas | %    | Municipios<br>atendidos | %    | Localidades<br>atendidas | %   | Localidades<br>CEC<br>atendidas | %    |
|------|---------------------------------|------|-------------------------|------|--------------------------|-----|---------------------------------|------|
| 2002 | 113                             | 43.0 | 199                     | 14.9 | 1,135                    | 1.4 | 859                             | 28.9 |
| 2003 | 37                              | 14.1 | 567                     | 42.4 | 1,165                    | 1.2 | 82                              | 59.3 |
| 2004 | 183                             | 69.6 | 875                     | 65.4 | 2,822                    | 2.8 | 1924                            | 70.9 |
| 2005 | 244                             | 92.8 | 826                     | 61.7 | 3,082                    | 3.1 | 2082                            | 70.2 |

FUENTE: SERPRO, IE 2005, 2006:68

Ahora bien, una primera observación que puede hacerse a este análisis de la focalización y cobertura —similar a la realizada en el apartado de eficacia y eficiencia— es que dicho análisis se realiza con información de la propia SEDESOL, de forma tal que si el objetivo es evaluar, es conveniente reflexionar por una parte hasta qué punto es pertinente evaluar con dicha información y no con otra que permita realizar el contraste con la información presentada por esta Secretaría, y por otra parte, ya que el análisis se realiza con su

información, resulta pertinente cuestionar hasta qué punto la evaluación se torna tautológica, es decir, cuál es el aporte del IE en tanto que éste no aporta algo más de lo que la propia SEDESOL podría saber a través del manejo de su propia información.

Otra observación es la relativa a que, si bien en el IE se realiza un análisis formal de la focalización y cobertura, el hecho de que el PDL no cuente con indicadores de impacto que delineen una orientación racional y estratégica de los recursos, puede dar lugar al desarrollo de esquemas de discrecionalidad y al desarrollo de constelaciones de intereses, negociaciones y compromisos alrededor de los programas sociales; dichas circunstancias no fueron consideradas por el IE 2005, por lo que la transparencia en la operacionalización de las RO, no deja de ser incierta. De esta manera, es factible exponer que en primera instancia, la ausencia de disposiciones claras de planeación y gestión, es lo que impide alcanzar los resultados del PDL. No obstante, los problemas de tipo político, social y cultural también deben ser tomados en consideración.

Por otra parte, como se había señalado, un punto fundamental de los programas sociales es su pretendida integralidad respecto de la demanda y oferta de obras y servicios, es decir, respecto de la adecuada correspondencia entre las necesidades de los sectores más pobres de la sociedad y las obras y servicios que el Gobierno ofrece en respuesta a dichas necesidades. Esta integralidad se encuentra relacionada con la focalización de los respectivos programas, esto es, del tipo de focalización adoptado dependerá el grado de integralidad de la oferta-demanda. Para el caso del PDL, como es posible intuir, éste adelanta al Programa Oportunidades en cuanto a la cobertura de los sectores más pobres de la sociedad, ya que la estrategia de atender a zonas marginadas y/o CEC, implica que se atienda a un mayor número de pobres, pues no elimina de antemano —para ofrecer servicios y obras— a las zonas marginadas que no cuentan con servicios e infraestructura básica, como sí lo hace el Programa Oportunidades. El PDL supera al Programa Oportunidades porque dota de obras y servicios a la población de las comunidades que precisamente carecen de esas obras y servicios básicos; a diferencia del PDL, el Programa Oportunidades actúa sólo cuando la población a atender ya cuenta con servicios básicos.

Sin embargo, esto no significa que el PDL supere radicalmente al Programa Oportunidades, pues los casos evidenciados por los IE del PDL sobre el hecho de que los beneficiarios exponen que necesitaban otras obras o

servicios antes que las que se les ofrecieron, es muestra de los límites del PDL. Al respecto en el IE se escribe:

“El hecho de que el Programa tenga como base el establecimiento de banderas blancas obedece a un proceso de planeación, si bien no de los beneficiarios, sí del Programa, ya que de actuar con base en las necesidades que la población de las localidades marginadas requieren, los recursos nunca serían suficientes para cubrir tal demanda y se generaría una desconfianza de la SEDESOL por parte de los beneficiarios. Por esta razón, la selección de los proyectos no se apegó a las demandas de las localidades beneficiarias, sin embargo, la priorización de las necesidades de los municipios, se sigue realizando a través de los COPLADEMUN” (IE 2005:76).<sup>134</sup>

Finalmente, resulta pertinente señalar que la focalización está directamente relacionada con la forma en la que el PDL pretende dar respuesta al problema para el que fue creado. En otras palabras, las zonas de alta y muy alta marginación y los CEC son el punto central a partir del cual puede contribuirse al desarrollo local y humano. Dentro de la perspectiva del PDL, el problema del desarrollo local y humano, se resuelve a través de asistencia social —obras y servicios ofrecidos por el Programa—. En este sentido, la integralidad de los programas sociales sólo es discursiva, ya que una respuesta integral al problema del desarrollo local y humano se logra no sólo a través de políticas de asistencia social, sino con la acción conjunta de políticas económicas que apoyen la parte productiva y de generación de empleos. Y, si bien el IE 2005 no es conciente de este hecho, el IE 2002 lo reconoce más que explícitamente. De acuerdo con el IE 2002 el PDL no ha promovido el desarrollo local y humano de las zonas marginadas debido a su concepción de “atender focalizadamente la pobreza de las regiones marginadas sin atender también las causas estructurales

<sup>134</sup> Al respecto, el IE 2002 establece que “Las tres carencias más importantes que coinciden con las tres más altas prioridades que les concede la población y que sin embargo, presentan un grado bajo de atención por el Programa son: drenaje, pavimentación y carretera pavimentada” (IE 2002: XIV). Asimismo, el IE 2003 es reiterativo del hecho de que en la operación del PDL no se han implementado los “diagnósticos situacionales”, los cuales, de funcionar, permitirían conocer la demanda real de las zonas marginadas y de los CEC.

que están generando la desigualdad y la marginación. Así, un Programa que no pretenda modificar las condiciones económicas ni del entorno ni de las propias regiones, no estará de ninguna manera promoviendo un incremento sustentable del bienestar de la población” (IE 2002:XIII). Asimismo, dicho IE expresa:

“Los impactos del Programa en los aspectos económicos y productivos fueron realmente muy pequeños, no sólo debido a que el porcentaje de obras y proyectos en la vertiente de desarrollo de oportunidades fue muy reducido y la inversión muy poco importante (9% del total), sino también debido a que los proyectos productivos tuvieron magros resultados. El Programa tiene muy pocas acciones productivas, y no existe articulación con los apoyos productivos de otros programas, lo que redundará en impactos prácticamente insignificantes para este rubro, y las que se otorgan tienen más una lógica de subsidio directo que de proyectos productivos verdaderos” (IE 2002:75).

El mismo IE concluye: “Resumiendo: la mejor política social es una política económica incluyente. Y mientras esto no sea asumido plenamente por los mandos económicos del gabinete, la acción de la SEDESOL será puramente compensatoria y en última instancia no sostenible” (IE 2002:13).

En este sentido, para el Programa Oportunidades, a diferencia del PDL, el punto central a partir del cual es posible contribuir al desarrollo local y humano es la familia. No obstante, el PDL y el Programa Oportunidades comparten el carácter no integral respecto del desarrollo local y humano, ya que ambos parten de la premisa de que dicho desarrollo es un problema meramente sociocultural y no económico.

### *Satisfacción de los beneficiarios*

Si bien en el IE 2005 existe un apartado que trata este tema, en realidad es muy escueto, e inclusive, aunque el IE está obligado a realizar el análisis del año 2005, solamente incluye información relativa al período 2002-2004, por lo que no realizó la función que se supone debía efectuar: el análisis de la satisfacción de los beneficiarios en el año 2005; lo único que realiza es un recuento de lo sucedido en este rubro a partir de la información proporcionada por los IE 2002, 2003 y 2004.

Este análisis muy breve y escueto, reporta que los beneficiarios se muestran satisfechos con respecto a la operación del Programa y excepcionalmente las opiniones son desfavorables. En este sentido, la información ofrecida por este capítulo es de poca trascendencia y no aporta elementos de importancia para la reorientación del PDL. Hubiera sido interesante conocer la percepción de los beneficiarios para el año 2005, más allá de las críticas que se hacen a los estudios de opinión.

Estos estudios tendrán factibilidad cuando se reformen profundamente las formas y métodos de Gestión Pública, sustituyendo los actuales marcos tradicionales por el marco de una gestión por resultados cuyo funcionamiento requiere de sistemas integrales de información para la operación y evaluación del Programa con la más amplia apertura a todos los actores del PDL.

### 3.1.3.2. Recomendaciones

#### *Coherencia*

En el IE 2005 no hay un apartado denominado expresamente “Recomendaciones”; no obstante, dicho IE cuenta con un apartado denominado “Agenda de investigación para evaluaciones futuras”. Así pues, dada la estructura del capitulado del IE, dicho apartado podría, en principio, ser considerado como el sustituto del apartado de “Recomendaciones”.

En el ámbito de la coherencia, lo primero que debe destacarse es el estricto ordenamiento de las agendas de investigación (recomendaciones) conforme a la estructura de los apartados precedentes al de conclusiones, lo que facilita su manejo tanto para fines prácticos como analíticos. A continuación se enuncian esquemáticamente las agendas de investigación (recomendaciones) expuestas en el IE 2005 (IE 2005:105-108) que se circunscriben al ámbito de análisis de la coherencia para después efectuar su valoración crítica:

“Para Diseño del Programa:

- Con el propósito de fortalecer el diseño del Programa es necesario mejorar el análisis de complementariedad o duplicidad de acciones con otros programas de la SEDESOL y/o de otras secretarías en las que se encuentran similitudes en sus objetivos.

### De focalización y cobertura:

- Para la evaluación de la cobertura del Programa, es necesario que en las evaluaciones futuras se realice un análisis con base en las localidades CEC, como el propuesto en esta evaluación, para valorar la tendencia de los siguientes años.

### Operación:

- Investigar a fondo los sistemas de planeación del desarrollo local y los criterios de priorización para la asignación de apoyo.
- Investigar el grado de participación de los beneficiarios del Programa, a través de los comités de obras en las actividades de transparencia y contraloría social.
- Investigar acerca de los sistemas de información para la planeación, operación, monitoreo y evaluación del Programa.
- Investigar las opciones y contenidos de capacitación de tipo jurídico, técnico y administrativo a las presidencias municipales para detonar procesos de desarrollo local.
- Investigar los mecanismos de concurrencia de los recursos de los ámbitos Federal, Estatal, Municipal y local.
- Investigar opciones de incorporación de recursos locales en la realización de las obras.
- Es necesario realizar una investigación sobre los procesos operativos del Programa, el flujo de canalización de las solicitudes, los tiempos que tarda el proceso y la identificación de los focos rojos de los mismos.
- Investigar sobre nuevos esquemas de operación del Programa que den a los municipios mayor responsabilidad en su propio desarrollo e investigar la posibilidad de descentralizar su operación.
- Investigar para establecer un sistema nacional y estatal de proveedores.
- Es necesario investigar la posibilidad del establecimiento de metas de resultados.
- Investigar la posibilidad de establecer presupuestos multianuales para el Programa.
- Se sugiere realizar una investigación que determine las necesidades de personal para la operación del Programa en el ámbito del Estado.

“Beneficios económicos y sociales:

- Definir una metodología para la evaluación de impactos, económicos, sociales, organizativos, ambientales, desarrollo de capacidades y de sostenibilidad.

“Percepción de los beneficiarios:

- Definir una metodología que permita medir la percepción de una manera más precisa.”

Ahora bien, la primera observación es que, cuando todos estos aspectos, que de una u otra forma implican aspectos disfuncionales del PDL, son presentados como agendas de investigación y no como recomendaciones que permitirían mejorar el desempeño del Programa, podría pensarse que el IE 2005 busca matizar las disfunciones del PDL y para ello adopta una posición poco crítica cuyo objetivo es ocultar discursivamente lo evidente; en este sentido, el IE 2005 parece más un trabajo justificatorio que evaluativo.

No obstante, tratar de aparejar “agendas de investigación” con “recomendaciones” resultó difícil. Si el IE 2005 no deja claro qué debe entenderse por “Agendas de investigación para evaluaciones futuras”, ello da lugar a la ambigüedad, de forma tal que si en sentido estricto investigar es dar a conocer algo que hasta antes de la investigación se desconocía, entonces el IE no presenta resultados concretos para el mejoramiento del PDL (recomendaciones), sino que supone que una vez que se investigue lo que propone, se podrá dar solución a la problemática del PDL. Así pues, si ofrecer mejores formas de acción es uno de los objetivos de cualquier proceso de evaluación, cuál es el aporte del IE 2005, puesto que todo dependerá de si las investigaciones son o no llevadas a cabo y de que éstas a su vez deriven en recomendaciones. En otras palabras, en cierta medida los procesos de evaluación de los programas sociales implican a su vez un proceso de investigación cuyos resultados deben servir de retroalimentación a la acción evaluada a través, por ejemplo, de las recomendaciones. Pero cuando el proceso de evaluación concluye no con recomendaciones explícitas, sino con más agendas de investigación, ¿cuál es su aporte a la retroalimentación de la acción evaluada?

Desde un punto de vista más incisivo, si se reflexiona más detenidamente sobre algunas de estas agendas de investigación, resulta pertinente preguntarse si un ejercicio de evaluación integral no debería concluir respondiendo a

dichas agendas de investigación, más que precisamente plantearlas. A manera de ejemplo, ¿No es tarea de un proceso de evaluación definir una metodología para la evaluación de impactos económicos, sociales, organizativos, ambientales, desarrollo de capacidades y de sostenibilidad?; o por ejemplo, ¿No es tarea de un proceso de evaluación de esta naturaleza indagar sobre los procesos operativos del Programa, el flujo de canalización de las solicitudes, los tiempos que tarda el proceso y la identificación de los focos rojos de los mismos? Y dado que la respuesta a estas cuestiones resulta afirmativa, el IE en cuestión en realidad no sólo no propone recomendaciones, sino más bien lo que hace es evidenciar lo parco de su contenido.

Por tanto, en los rubros de RO, eficacia, eficiencia, impacto, focalización y satisfacción, más que dejar recomendaciones, lo que deja el IE, son deudas pendientes sobre cómo mejorar el funcionamiento y resultados del PDL, de forma tal que tomar la posición de “recomendar hacer investigaciones” para contar con mejores respuestas, es tomar una posición cómoda cuando no se tienen argumentos para ofrecer recomendaciones. Ahora bien, más allá de estas consideraciones es pertinente señalar lo siguiente:

Dentro de este conjunto de agendas de investigación propuestas por el IE 2005, quizá la única recomendación que podría ser considerada como tal, es la relativa al “Diseño del Programa”, no obstante esta recomendación se da en un ámbito muy general que no da cuenta de cómo llevar a cabo su implementación.

Si se considera a la agenda de investigación del rubro “Focalización y cobertura” como una recomendación, ésta se prescribe en un nivel general —cuya idea esencial es focalizar los recursos a los beneficiarios donde se obtengan los mejores resultados— que nada aporta a la retroalimentación del PDL dada su obviedad.

Si se considera a las agendas de investigación del rubro “Operación” como recomendaciones, son cuestiones que debieron haberse resuelto para que el PDL funcionara satisfactoriamente, con mayor razón a cuatro años de su nacimiento. En otras palabras, para que las RO orienten la acción estratégica, es imprescindible la reformulación de la Gestión Pública y la profesionalización de los funcionarios públicos sobre las bases de una gestión por resultados.

Respecto de las agendas de investigación o recomendaciones relativas a la eficacia y eficiencia, en el IE 2005 no aparece ninguna referencia a estos temas que, no está por demás señalar, son temas cuyas recomendaciones hubiera



sido importante conocer para juzgar la pertinencia y continuidad del PDL en un contexto de recursos públicos limitados.

En lo relativo a “Beneficios económicos y sociales” (impacto) y “Percepción de los beneficiarios”, si lo expuesto en estos rubros es considerado como recomendaciones, resulta paradójico que una evaluación termine recomendando definir metodologías que permitan evaluar lo relativo a dichos rubros, cuando para evaluar se requiere de una metodología.

Finalmente es necesario señalar que los IE 2002, 2003, y 2004 sí cuentan con un apartado de recomendaciones, las cuales, en términos generales se presentan como pertinentes y factibles. No obstante, en el conjunto de estas recomendaciones, se supone un contexto de gestión por resultados para el cual las instituciones mexicanas no están del todo preparadas, y cuando se omite este aspecto, justamente se está omitiendo parte de la causa del problema. La crítica a las recomendaciones, como ya se planteó en otro texto, es su falta de viabilidad bajo una lógica de gestión por resultados, pues si no hay una reestructuración profunda que privilegie los resultados por encima de cualquier otra variable, la evaluación no es necesaria, por lo que no debieran canalizarse recursos a las acciones evaluativas, puesto que no tendrán los efectos esperados de mejorar el desempeño, a menos que los propósitos sean otros distintos al desempeño, como por ejemplo, legitimar los programas y acciones públicas. Lo anterior también sería válido para el apartado “Agenda de investigación para evaluaciones futuras” del IE 2005.

### **3.1.3.3. Consistencia y calificaciones**

Una forma de calificar al IE 2005 es haciéndolo a partir de la evaluación de su propia lógica, es decir, a partir de evaluar si el IE cumplió o no con los objetivos que se establecieron en el mismo. Como se expuso en el apartado de calidad, el IE no cumplió cabalmente los objetivos que se propuso, de forma tal que desde este punto de vista, las calificaciones asignadas al mismo deberían ser bajas.

Pero más allá de esta forma de calificar, de acuerdo con la lógica de la Metaevaluación del IE 2005 del Programa de Desarrollo Local (Microrregiones), a continuación se presenta su valoración de conjunto, considerando los siguientes rubros: coherencia, RO, calidad, eficacia, impacto, focalización y satisfacción. Las valoraciones se han efectuado a partir de los dos niveles o lógicas de análisis que sistemáticamente se aplicaron a cada ámbito

de la Metaevaluación: lógica de planeación y lógica de gestión. La calificación numérica que se presenta a continuación implica una puntuación de 1 a 10, aclarando que la idea no es aprobar o reprobar, sino en todo caso señalar las fortalezas y/o debilidades del IE 2005.

#### **Cuadro 3.1.3.3.1**

#### **Calificaciones por ámbitos de la metaevaluación del Informe de Evaluación del Programa de Desarrollo Local (Microrregiones 2005)**

| Ámbitos de la metaevaluación | Calificaciones       |                   |          |
|------------------------------|----------------------|-------------------|----------|
|                              | Lógica de planeación | Lógica de gestión | Promedio |
| Coherencia                   | 8                    | 5                 | 6.5      |
| Reglas de Operación          | 7                    | 5                 | 6.0      |
| Calidad                      | 7                    | 5                 | 6.5      |
| Eficacia                     | 7                    | 5                 | 6.0      |
| Impacto                      | 7                    | 5                 | 6.0      |
| Focalización                 | 8                    | 5                 | 6.5      |
| Satisfacción                 | 7                    | 5                 | 6.0      |
| Promedio                     | 7.7                  | 5                 | 6.2      |

FUENTE: Elaboración propia con información de IE 2005 del Programa de Desarrollo Local (Microrregiones) realizado por Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico, S. C.

A lo largo del texto han ido mostrándose las diversas inconsistencias del IE 2005, por lo que resulta oneroso retomar cada una de ellas en tanto factor que permita explicar las calificaciones asignadas. No obstante, lo primero a destacar es que el IE 2005 es más una forma de control que un proceso de evaluación, si se considera al control como la verificación de los objetivos planeados y a la evaluación como el impacto de los resultados logrados. Por esta razón, se otorga una calificación intermedia (8) en el primer criterio de coherencia, por su aplicación del marco lógico en los fines, propósitos, componentes y acciones, lo que si bien se reconoce como un avance en el diseño del programa y su evaluación, este se ubica solamente en un plano de coherencia formal sin llegar a la gestión y operación real del programa.

Una de las calificaciones más raquíticas se asignó al rubro de “calidad” por el hecho de que la evaluación no cumple cabalmente los objetivos propuestos y el marco metodológico está ausente —excepto la Matriz de Marco Lógico—. A los rubros “impacto” y “satisfacción” se asigna la misma calificación porque no cumplen el cometido principal de haber evaluado el año que debían evaluar (2005) y solamente hacen un recuento a partir de la información que recaban de las evaluaciones anteriores. Los rubros “coherencia”, “RO” y “eficacia” mantienen una calificación similar en tanto cuentan con omisiones importantes en su análisis. El rubro “focalización” es mejor calificado en el ámbito de la lógica de planeación debido a que realiza un análisis formal de dicho rubro, no obstante, a nivel de la operación no cuestiona y no da cuenta de la pertinencia de dicha focalización.

Las calificaciones que se otorgan en la lógica de gestión obedecen a la no contemplación de esta dimensión, puesto que ello significa no considerar las causas del problema, es decir, significa no establecer consistentemente la relación de causalidad entre el Programa como variable dependiente y los efectos esperados como variable independiente. Resumiendo, no plantear con rigor que si no se efectúan las reformas necesarias en el enfoque y método de la gestión pública por resultados, el papel de la evaluación será meramente formal y legitimador, equivale a minimizar el papel de los procesos de evaluación como herramientas para el mejoramiento del desempeño de los programas sociales.

Finalmente es necesario señalar que aunque este trabajo se enfoca a la Metaevaluación del IE 2005, si fueran tomados en cuenta los IE 2002, 2003 y 2004, la calificación asignada al conjunto de los IE se vería mejorada, dada la superioridad de calidad de los IE 2002, 2003 y 2004 respecto a la del IE 2005.

#### **3.1.4. Programa de Vivienda Rural (PVR)**

En cumplimiento a los numerales 26, 27 y 171 del Acuerdo Nacional para el Campo (ANC), suscrito el 28 de abril de 2003 por el Ejecutivo Federal y las organizaciones campesinas, la Secretaría de Desarrollo Social presentó el Programa de Vivienda Rural (PVR), con el objetivo de abatir la pobreza patrimonial en las zonas rurales. Si bien, oficialmente se ubica su origen como producto de la lucha iniciada por varias organizaciones campesinas, a mediados de 2002, con el movimiento “El campo no aguanta más”, que surgiera en

el campo mexicano a raíz del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); es conveniente señalar que estos compromisos ya existían en la Ley Federal de Desarrollo Rural Sustentable (Artículo 154, Fracc III) y consecuentemente se habían hecho ya las previsiones correspondientes en el Programa Especial Concurrente.

De cualquier modo, en el Acuerdo Nacional para el Campo (ANC), se incluyó un capítulo de Vivienda, como uno de sus acuerdos básicos, establecidos desde el numeral 8, del Apartado “A” (Reforma Estructural), que indica:

“La Política Social para el Desarrollo Rural Sustentable considerará acciones en materia de superación de la pobreza, educación, salud y vivienda, infraestructura rural, medio ambiente...”

Asimismo el numeral 155, del Apartado “D” (Desarrollo Social del Sector Rural), señala:

“Se reforzará la política de desarrollo social en el medio rural con carácter integral que mejore significativamente las condiciones de vida de la población rural, que genere mecanismos e instrumentos y acciones que potencien las capacidades individuales y colectivas de esta población, que promueva la corresponsabilidad y genere oportunidades para la superación de la pobreza a través de acciones de educación, salud, alimentación, vivienda, tenencia de la tierra, procuración de la justicia, entre otros. En este marco...”

Y específicamente en el tema de la vivienda, el numeral 171 del mismo apartado establece:

“El Ejecutivo Federal, con base en el Artículo 4º Constitucional y el Artículo 154 inciso III de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, constituirá el “Fondo Nacional de Vivienda Rural” con base en las políticas y programas de CONAFOVI y de algunos organismos federales de vivienda, con una visión participativa a partir de las necesidades en las distintas regiones del medio rural, y dando cumplimiento al criterio de financiar y apoyar la construcción, mejoramiento y en su caso, regularización de vivienda rural, para ello se privilegiará el uso de materiales de la región y el aprovechamiento de mano de obra, como lo establece la propia Ley, generando empleos

en las zonas rurales y aplicando el financiamiento con eficiencia y efectividad. Estas acciones serán fundamento de la estrategia para la reducción de las asimetrías entre las condiciones de vida urbana y rural.” (ANC/2003:30, 32)

En el PVR se aplican los mismos criterios que sigue el Programa Oportunidades y que son los siguientes: selección de familias, dar prioridad a localidades de muy alta y alta marginación, inclusión en las microrregiones definidas por la SEDESOL y, a partir de 2007, priorización de los municipios con el menor índice de desarrollo humano.

El PVR opera a través de un padrón de beneficiarios administrado centralmente por la SEDESOL, por lo tanto, se comparte la misma lógica sobre el origen multidimensional de la pobreza, en el sentido de que son múltiples los factores que la generan, entre ellos la insuficiencia del ingreso o la falta de satisfacción de las necesidades esenciales. El enfoque que se sigue en Oportunidades para abatir la pobreza, es el de desarrollo humano, que consiste en incrementar las capacidades, mediante una adecuada satisfacción de las necesidades básicas: educación, salud, nutrición y vivienda. Siguiendo este enfoque, se parte de la idea de que es posible generar una dinámica de cambios a partir de las familias, puesto que constituyen un ámbito significativo para modificar su comportamiento a favor de la erradicación de la pobreza y en este sentido es que se ve a la vivienda como factor importante para incrementar el capital humano.

El PVR depende de la Secretaría de Desarrollo Social, que a través de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano (SDSH) como la instancia facultada para interpretar las RO y conjuntamente con el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) son corresponsables con la SEDESOL de la normatividad técnica. En su primer año de operación, la instancia ejecutora del presupuesto del Programa era la SEDESOL, a través de las delegaciones federales, asimismo la unidad administrativa del Programa y la Secretaría podían suscribir acuerdos y convenios con organizaciones, gobiernos locales, etcétera, para operar el Programa. En los años siguientes, como se observa en el cuadro 3.1.4.1, las instancias normativas fueron cambiando: FONHAPO en 2004, SEDESOL en 2005 y, en 2006, nuevamente FONHAPO, con auxilio de instancias corresponsables que son las delegaciones de la SEDESOL en las entidades federativas.

**Cuadro 3.1.4.1****Instancias Normativas y Ejecutoras del PVR, 2003-2006**

| Instancias | 2003                                   | 2004     | 2005                                | 2006                                                                                   |
|------------|----------------------------------------|----------|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| Normativas | SEDESOL.<br>SDSH.<br>FONHAPO.          | FONHAPO. | SEDESOL.<br>SDSH.                   | FONHAPO.                                                                               |
| Ejecutoras | SEDESOL.<br>Delegaciones<br>estatales. | FONHAPO. | SDSH.<br>Delegaciones<br>estatales. | Gobierno del Estado a través<br>del Instituto de Vivienda o<br>Instancias auxiliares.* |

FUENTE: RO, 2003, 2004, 2005 y 2006.

\*Instancias auxiliares: otras dependencias estatales, gobiernos municipales, organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y organizaciones de beneficiarios.

En parte por esta inestabilidad, la operación del Programa se ha dificultado, entre otras causas, por la ausencia o debilidad de los sistemas de información. Por esta razón, en las RO de 2005 se incorporó como norma la integración de un padrón de beneficiarios debidamente conformado, ante la insuficiencia de información socio-económica que en ejercicios como el de 2003, impidió la operación de paquetes diferenciados. Por lo tanto, estas deficiencias en la información dificultan el seguimiento y control del Programa, así como la evaluación de sus impactos. Cabe mencionar que esta situación no ha tenido un peso importante en las evaluaciones externas ni en sus análisis y conclusiones.

***Objetivos***

El PVR, tiene como objetivo general:

- Apoyar la construcción y mejoramiento de viviendas en el medio rural, con el fin de reducir las asimetrías en las condiciones de vida entre la población urbana y la población rural. (Artículo 3.1 de RO).

Y como objetivos específicos:

1. Mejorar las condiciones de vida de la población rural en situación de pobreza patrimonial que requiera apoyo para la construcción, ampliación o mejoramiento de la vivienda.

2. Apoyar la formación del patrimonio familiar.
3. Promover la autoconstrucción técnicamente asistida.
4. Promover la utilización de materiales de la región y el empleo de mano de obra local, con el fin de estimular la economía del sector rural. (Artículo 3.2 de RO).

Conforme a estos objetivos, el Programa opera con especial atención en las microrregiones definidas por SEDESOL<sup>135</sup> cuya Población Objetivo son familias en situación de pobreza patrimonial que vivan en localidades con menos de 5,000 habitantes, clasificadas como de muy alta o alta marginación, incluyendo de manera enunciativa, no limitativa, a familias, comuneros, colonos agrícolas, ganaderos avocados, jornaleros agrícolas, indígenas y minifundistas. El PVR responde al derecho a la protección de la salud, establecido en la Estrategia Contigo, al proporcionar acceso a una vivienda segura y sana, que resulta primordial para el bienestar físico, psicológico, social y económico de las personas. Se alinea con tres ejes fundamentales de la Estrategia de Microrregiones (EM):

- a) Enfoque territorial.
- b) Participación comunitaria.
- c) Coordinación interinstitucional.

Las RO del PVR entraron en vigor el 25 de septiembre de 2003. A continuación se resumirán las principales modificaciones que se han tenido a partir de esa fecha. Como podrá observarse en el cuadro 3.1.4.2, el Programa no ha tenido modificaciones en sus objetivos generales y específicos. Los cambios han sido de precisión en lo que se refiere, por ejemplo, a la cobertura en 2006, ya que comprende 32 entidades federativas en vez de 31 estados, hay una precisión en cuanto a la Población Objetivo en 2006, donde se diferencia la vertiente rural e indígena, lo mismo sucede con el monto de los apoyos que se precisan a partir de 2005 y se acompañan de un conjunto de paquetes que supuestamente facilitan el otorgamiento del apoyo y que desde nuestro punto de vista lo pulverizan para lograr mayor cobertura, perdiéndose la posibilidad de lograr los objetivos que de inicio se planteó el Programa, como bien se señala en el Informe de Evaluación.

<sup>135</sup> [www.microrregiones.gob.mx](http://www.microrregiones.gob.mx)

### Cuadro 3.1.4.2

#### Modificaciones a las RO del PVR 2003 a 2006

| Concepto                           | 2003                                                                              | 2004                                                                              | 2005                                                                     | 2006                                                                                                                         |
|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Objetivos generales y específicos  | Sin cambio.                                                                       | Sin cambio.                                                                       | Sin cambio.                                                              | Sin cambio.                                                                                                                  |
| Cobertura                          | 31 estados.                                                                       | 31 estados.                                                                       | 31 estados.                                                              | 32 entidades federativas.                                                                                                    |
| Población Objetivo                 | Igual.                                                                            | Igual.                                                                            | Igual.                                                                   | Rural Indígena.                                                                                                              |
| Monto de los apoyos                | Edificación: hasta 50,000 pesos.<br><br>Ampliación y Mejoras: hasta 20,000 pesos. | Edificación: hasta 50,000 pesos.<br><br>Ampliación y Mejoras: hasta 20,000 pesos. | Edificación: hasta 50,000 pesos.<br><br>Mejoras: se ofrecen 11 paquetes. | Edificación: hasta 24,000 pesos.<br><br>Ampliación: 11,120 pesos.<br><br>Mejoras: hasta 8,270 pesos. Se ofrecen 12 paquetes. |
| Beneficiarios                      | Igual.                                                                            | Igual.                                                                            | Más precisión.                                                           | Más precisión.                                                                                                               |
| Instancias de control y vigilancia | Contraloría social.                                                               | Contraloría social.                                                               | Contraloría social.                                                      | Contraloría social.                                                                                                          |
| Derechos y Obligaciones            | -                                                                                 | -                                                                                 | 30 días.                                                                 | 60 días.                                                                                                                     |

FUENTE: RO del PVR, 2003, 2004, 2005, 2006.



Estas RO son poco consistentes con los objetivos del Programa, por ejemplo, el objetivo general plantea:

“Apoyar a las familias rurales de menores ingresos para lograr la dignificación de la vivienda, mediante la edificación, ampliación y mejoramiento, que les permita el fortalecimiento de su patrimonio familiar”.

O de algunos de los objetivos específicos como: mejorar las condiciones de vida de la población rural en situación de pobreza patrimonial o promover la utilización de materiales regionales, etcétera. Como señala el Informe de Evaluación, los objetivos son loables pero debido a que el presupuesto del PVR es relativamente bajo para atender el rezago de vivienda rural, la opción que se ha elegido de fragmentar los recursos en montos cada vez más pequeños para apoyar a un número mayor de familias, en una única ocasión, no hace posible aspirar a lograr el objetivo general ni ninguno de los específicos con el presupuesto y diseño actual del Programa (Colegio Mexiquense, A. C. /2005: H-1)<sup>136</sup>.

Por otro lado, desde el nacimiento del Programa, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) han tenido un peso importante en la ejecución del Programa, no obstante, su vínculo con él no está claramente especificado en las RO; en éstas sólo se encuentran referencias generales, como que las OSC tienen que ser autorizadas por FONHAPO (SEDESOL en 2003 y 2005) y establecer un convenio con la entidad responsable y cumplir con lo establecido en el PEF (RO: 2003 a 2006). Es evidente que las OSC no pueden reemplazar por completo a las instancias ejecutoras institucionales, sino que éstas deberían ser complementarias. En el Informe de Evaluación se plantea que las OSC se han constituido en el enlace entre la Población Objetivo y la instancia responsable del Programa; son quienes lo ejecutan y no siempre cumplen con las RO, en el sentido de difundir los objetivos, informar sobre el origen de los recursos, sobre su operación y, por supuesto, no ofrecen información sobre los diversos paquetes ni capacitación en la materia, sólo son orientadoras de trámites y recolectoras de expedientes (Colegio Mexiquense: 2006). Si a esto se agrega la inestabilidad con relación a las instancias normativas y ejecutoras del Programa, la falta de recursos, la poca coordinación del área responsable de las OSC, bajo esta forma de operar el Programa, difícilmente podrían mejorar

<sup>136</sup> Paquetes, los más bajos son el 6 —Piso de firme de concreto pulido en casa de 40 m<sup>2</sup>, 2,455 pesos— y el paquete 10 —Paquete sanitario básico \$3,650.00—.

las condiciones de vivienda de la población rural de las zonas de alta y muy alta marginalidad.

En resumen, el Programa de Vivienda Rural, efectivamente viene a ofrecer recursos a uno de los segmentos de la población más vulnerables de la sociedad mexicana, que por sus características no tiene acceso a casi ningún sistema de financiamiento, por considerarlo un sector poco rentable y dificultoso en lo que se refiere a los aspectos jurídicos de delimitación de la propiedad. Sin embargo, es importante señalar que la forma como ha venido operando, a través de las OSC, si bien, tiene un efecto positivo en el empoderamiento de la sociedad, que en principio favorece a la población objetivo, en la práctica los amplios márgenes de discrecionalidad en su operación y la escasa supervisión por parte de las autoridades o dependencias responsables y de los ciudadanos beneficiarios<sup>137</sup>, así como por la débil capacidad técnica de las OSC, ha derivado en efectos contrarios a los esperados, que van desde prácticas clientelares hasta manejos irracionales y/o ineficientes de los recursos.

Debe aclararse que el problema no es la incorporación de las OSC, lo cual, se reitera, es positivo, pero la ausencia de supervisión y de normas que delimiten el papel de estas organizaciones, da lugar a acciones irresponsables y desvíos hacia objetivos ajenos al Programa. Así, los mismos vicios que se manifiestan en la burocracia política, se reproducen en gran escala en estas organizaciones<sup>138</sup>.

En el cuadro siguiente podrá apreciarse la distribución de la inversión por Estado y grado de marginalidad del PVR.

<sup>137</sup> Como debiese ocurrir, de acuerdo con lo que se establece en las RO (Artículo 6.3.8 en RO de 2003 y 2004; 5.3.9 en RO de 2005 y 7.2 Contraloría social en 2006), en el sentido de que debería promoverse la participación social en las actividades de control y vigilancia del Programa, buscando que los propios beneficiarios se constituyan en instancias de contraloría social, las cuales, según el IE, no se han conformado (Colegio Mexiquense, 2006: 37).

<sup>138</sup> Conforme a las evaluaciones externas, y con base en tres localidades que se tomaron como muestra del estudio, con frecuencia las OSC parecen más bien orientadas a aspectos políticos para obtener algo del Estado (no importa qué) o presentarse ante sus afiliados como intercesoras de los apoyos, más que buscar el mejor aprovechamiento de los recursos del PVR (H/1). También se tiene testimonio de distribución de materiales que no son necesarios, como tinacos y sanitarios que se entregaron en una localidad donde no había agua (B/59). En cuanto a las contralorías sociales conformadas por ciudadanos beneficiarios, se reporta que no existe el menor indicio de su existencia y funcionamiento (E/37) (Colegio Mexiquense, 2006: B59, E37 y H1).

**Cuadro 3.1.4.3****Acciones e inversión corriente del PVR por Estado, 2005**

| Estado              | Índice de marginación | Grado de marginación | Acciones <sup>1</sup><br>% | Inversiones:<br>Pesos % |
|---------------------|-----------------------|----------------------|----------------------------|-------------------------|
| Aguascalientes      | -0.97340              | Bajo                 | 0.15                       | 0.14                    |
| Baja California     | -1.26849              | Muy bajo             | 0.55                       | 0.35                    |
| Baja California Sur | -0.80173              | Bajo                 | 0.05                       | 0.07                    |
| Campeche            | 0.70170               | Alto                 | 1.10                       | 1.36                    |
| Coahuila            | -1.20202              | Muy bajo             | 0.40                       | 0.48                    |
| Colima              | -0.68709              | Bajo                 | 0.18                       | 0.27                    |
| Chiapas             | 2.25073               | Muy alto             | 8.25                       | 7.83                    |
| Chihuahua           | -0.78007              | Bajo                 | 1.36                       | 1.20                    |
| Durango             | -0.11390              | Medio                | 2.12                       | 1.32                    |
| Guanajuato          | 0.07966               | Alto                 | 9.03                       | 7.13                    |
| Guerrero            | 2.11781               | Muy alto             | 10.03                      | 9.31                    |
| Hidalgo             | 0.87701               | Muy alto             | 4.67                       | 5.71                    |
| Jalisco             | -0.76076              | Bajo                 | 1.70                       | 1.48                    |
| México              | -0.60460              | Bajo                 | 6.24                       | 5.86                    |
| Michoacán           | 0.44913               | Alto                 | 4.62                       | 4.75                    |
| Morelos             | -0.35571              | Medio                | 3.50                       | 3.39                    |
| Nayarit             | 0.05813               | Alto                 | 1.16                       | 1.15                    |
| Nuevo León          | -1.39258              | Muy bajo             | 0.48                       | 0.48                    |
| Oaxaca              | 2.07869               | Muy alto             | 7.38                       | 7.65                    |

**Cuadro 3.1.4.3**  
**Acciones e inversión corriente del PVR por Estado, 2005**  
**(continuación)**

| Estado          | Índice<br>de marginación | Grado<br>de marginación | Acciones <sup>1</sup><br>% | Inversiones:<br>% y Pesos |
|-----------------|--------------------------|-------------------------|----------------------------|---------------------------|
| Puebla          | 0.72048                  | Alto                    | 8.95                       | 8.86                      |
| Querétaro       | -0.10726                 | Medio                   | 0.73                       | 0.94                      |
| Quintana Roo    | -0.35917                 | Medio                   | 0.82                       | 1.01                      |
| San Luis Potosí | 0.72114                  | Alto                    | 3.60                       | 3.40                      |
| Sinaloa         | -0.09957                 | Medio                   | 1.30                       | 2.06                      |
| Sonora          | -0.75590                 | Bajo                    | 1.55                       | 2.77                      |
| Tabasco         | 0.65540                  | Alto                    | 1.97                       | 2.07                      |
| Tamaulipas      | -0.69053                 | Bajo                    | 0.98                       | 1.72                      |
| Tlaxcala        | -0.18493                 | Medio                   | 0.80                       | 0.96                      |
| Veracruz        | 1.27756                  | Muy alto                | 12.59                      | 13.42                     |
| Yucatán         | 0.38133                  | Alto                    | 1.22                       | 1.41                      |
| Zacatecas       | 0.29837                  | Alto                    | 2.51                       | 1.47                      |

|            |        |             |
|------------|--------|-------------|
| Total      | 68,009 | 515'144,674 |
| Porcentaje | 100.00 | 100.00      |

FUENTE: CONAPO, con base en el XII Censo General de Población y Vivienda. (Colegio Mexiquense, 2006: Cuadro D-2).

Notas:

1) Acciones: Edificación, ampliación o mejora de vivienda.

Como se aprecia en el cuadro anterior las entidades con el más alto índice de marginación concentraron el 42.9% de las acciones, y son Hidalgo, Veracruz, Guerrero, Puebla, Chiapas y Oaxaca. Veracruz fue el estado con el mayor porcentaje de inversión corriente y representó el 13.42% del total. Asimismo, en el informe de evaluación se consigna que de un total de 7,391 localidades, el 85.76% son localidades de alta marginación y 14.24% de muy alta. A la luz de estos indicadores, el Programa cumple con lo establecido en las RO, sin embargo, los resultados no son consistentes a nivel municipal, donde el 42.3% de los recursos se focalizó en municipios con grados de marginación bajo y muy bajo (Colegio Mexiquense, 2005:C2). Hay dos aspectos que deben destacarse en estos indicadores; lo primero, es una débil cobertura de atención del Programa, pues el conjunto de 7,391 localidades apenas cubre el 10% del total de localidades de alta y muy alta marginación; y en el segundo lugar, aunque las RO definen la población objetivo del PVR en términos de localidades, se considera que sin menoscabo de este criterio, sería conveniente su alineación con municipios de alta y muy alta marginalidad, no sólo por razones de equidad, sino como mecanismo, adicional o complementario de certeza en la focalización del Programa.

### 3.1.4.1. Análisis y conclusiones

#### *Coherencia*

En el IE de 2005 se desarrollaron los capítulos de evaluación del diseño; evaluación de la cobertura y focalización; evaluación de resultados; evaluación de la operación, evaluación de la percepción de los beneficiarios; análisis de fortalezas, retos y recomendaciones y finalmente las conclusiones.

En el capítulo correspondiente a evaluación del diseño, un primer punto se dedica a la caracterización de la problemática económica y social que da origen al PVR; se plantea que México ha sufrido un acelerado proceso de industrialización a partir de la segunda mitad del siglo XX, que trajo por consecuencia un proceso de urbanización acelerado, con marcadas diferencias entre la población rural y la urbana, visibles ya desde 1970 y que para el año 2000 redujo la población rural al 24% del total del país, de la cual 30% vive con un nivel y calidad de vida inferior a la de los habitantes urbanos (Colegio Mexiquense, 2005:B-2).

Con relación a estos problemas, el CONAPO señalaba que la distribución de la población en México se ha caracterizado, al igual que en otros países latinoamericanos, por dos fenómenos demográficos predominantes: la concentración y la dispersión poblacional (Colegio Mexiquense, 2005:B2), es decir, mucha población localizada en un número reducido de ciudades y un gran número de asentamientos dispersos a lo largo de todo el país. A ello se agrega el incremento de los flujos migratorios campo-ciudad o de México hacia el exterior, producto de la falta de oportunidades en el campo, entre otras causas, por los efectos del TLCAN sobre el sector agrícola. En este contexto, surgen las movilizaciones campesinas como la de “El campo no aguanta más” y respuestas institucionales importantes como la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y el marco Programático del Programa Especial Concorrente (PEC) y la firma del ANC. Es bajo este marco social e institucional como nace el PVR.

La población rural presenta rezagos importantes que se ubican en grados de marginación, los cuales se expresan en índices<sup>139</sup>, que el CONAPO calcula considerando cuatro dimensiones estructurales<sup>140</sup>. A partir de estos índices los estados que presentan la más alta marginación son: Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca y Veracruz. A esto hay que agregar que existe una elevada correlación entre marginación y localidades menores a 2,500 habitantes. El caso de la vivienda rural es particularmente grave por el escaso ingreso de los habitantes de estas viviendas y por lo tanto, por las pocas posibilidades de dedicar parte de este ingreso a su mejoramiento.

También es importante señalar que en el caso de la vivienda rural, su valor no depende de la estructura o los metros construidos, como en zonas urbanas, sino de la renta potencial de la tierra. Esta situación, donde lo que importa es el suelo y no la vivienda, repercute en los inexistentes esquemas de financiamiento o créditos a la vivienda rural. En estas circunstancias concurren diversos problemas: el rezago, el deterioro acelerado que se produce en las viviendas producto de su precaria construcción y la necesidad de vivienda nueva que obedece al crecimiento natural de la población, la cual se ve afectada porque no existe un mercado de vivienda rural.

<sup>139</sup> Se definieron cinco grupos: muy alta marginación (de 0.73866 a 2.25073), alta (de -0.01738 a 0.73866), media (de -0.39539 a -0.01738), baja (de -1.15143 a 0.39539) y muy baja (de -1.52944 a -1.15143).

<sup>140</sup> Estado físico de la vivienda, educación, ingresos y tamaño de la localidad.

Es entonces cuando el problema de la necesidad de vivienda rural se visualiza en la esfera de la política pública y se incorpora a la agenda pública. Podría concluirse este análisis con el reconocimiento de la problemática de la vivienda rural, producto del abandono de la población dedicada a la agricultura, sobre todo por migración a otras ciudades por la falta de oportunidades en el campo. Así, la caída del dinamismo de la producción agrícola en los últimos 15 años, hace imposible que la sociedad que vive en las zonas de alta y muy alta marginalidad pueda acceder por sí misma a una mejor vivienda. Ante esta situación de rezagos ancestrales se hace inminente la necesidad de revisar las políticas de subsidios aplicadas al campo, en particular las que favorezcan financiamientos que puedan contribuir a arraigar a la población en sus tierras y a aumentar la actividad productiva bajo el enfoque territorial que se maneja en la LDRS, de tal manera que logren mejorarse los niveles de bienestar rural en donde la vivienda sea parte de éstos.

Con base en este diagnóstico, en el informe de evaluación externa se plantea la necesidad de atender el rezago de vivienda de tipo rural, a través de la creación del PVR como un nuevo instrumento de la política de desarrollo social, coordinado por la SEDESOL, para contribuir a mejorar las condiciones de la vivienda de la población rural y orientado a la construcción, mejoramiento y ampliación de la vivienda en las zonas rurales de muy alta y alta marginalidad.

El Informe de Evaluación realiza un análisis de la coherencia que observa el PVR respecto al PND 2001-2006 y en relación con el Programa Nacional de Desarrollo Social (PNDS), el Programa Sectorial de Vivienda (PSV) 2001-2006; su alineación con la estrategia general de política social de México (Contigo) y la Estrategia de Microrregiones, así como los Acuerdos Internacionales. Los resultados principales se enuncian a continuación:

- Por lo que respecta a su vínculo con el PND 2001-2006, por su demanda creciente, la vivienda es reconocida como una problemática que debe atenderse.
- Con el PNDS, la SEDESOL formula y coordina la política social subsidiaria e incorpora a la vivienda en su misión<sup>141</sup>.

<sup>141</sup> “Lograr la superación de la pobreza mediante el desarrollo humano integral incluyente y corresponsable, para alcanzar niveles suficientes de bienestar con equidad, mediante las políticas y acciones de ordenación territorial, desarrollo urbano y vivienda, mejorando las condiciones sociales, económicas y políticas en los espacios rurales y urbanos.”

- El PSV tiene su base en la Ley Federal de Vivienda (LFV) (DOF del 7 de febrero de 1984), donde se acredita al PSV como uno de los instrumentos de programación.
- Para realizar acciones públicas federales en materia de vivienda, se hace referencia a la producción y mejoramiento de la vivienda rural en los artículos 2 y 10 de la mencionada Ley.
- El alineamiento con la Estrategia de Microrregiones se articula en tres ejes: enfoque territorial, participación comunitaria y coordinación interinstitucional.
- Sin embargo, no es claro el alineamiento del PVR con la Estrategia Contigo en lo que respecta a los cinco principios que deben observarse (corresponsabilidad, equidad, transparencia, cohesión social e integralidad).

En general, se señala en el IE, que en el ámbito del diseño existe cierta lógica, pero en la ejecución, es donde más falla el Programa.

- El PVR es un programa totalmente centralizado, con lineamientos e indicadores muy generales, que no atienden la problemática específica de la vivienda rural.
- Hay problemas en el diseño y la operación, que han repercutido en cierta inestabilidad del Programa, el cual tiene una orientación asistencialista que permite a los ejecutores (OSC) un cierto manejo político.
- No hay ningún análisis de complementariedad y sinergias con otros programas de vivienda o complementarios ni con otras instituciones u organizaciones orientadas a este sector; ausencia que se explica, probablemente, porque esos programas están orientados más bien hacia la vivienda urbana.

En el Informe de Evaluación se plantea que no se fomentó la participación comunitaria: no se han preocupado por crear la contraloría social, que es el único espacio de participación social definido en las RO y tampoco se fomentó la participación de los habitantes ni la capacitación necesaria para la autoconstrucción ni la participación interinstitucional.

Entonces, puede decirse que ni en la práctica ni en su operación, hay realmente un análisis de coherencia del Programa y tampoco de las sinergias con otros programas que inciden en el sector. Puede citarse, que con relación a la focalización, los criterios de elegibilidad que se definen en las RO no son suficientes para asegurar que el Programa se oriente adecuadamente a los



destinatarios y a las zonas que debe llegar. Si el Programa está orientado a la vivienda rural de localidades de alta y muy alta marginación, en los resultados a nivel municipal de 2005, el 42.3% de los recursos se focalizó en municipios de baja y muy baja marginación y 57.2% se canalizó a los de alta y muy alta marginación. Si bien, puede argumentarse que estos resultados no implican un incumplimiento de las RO, si se evidencia que no hay una alineación municipal del Programa conforme a su orientación a comunidades de alta y muy alta marginación, que a su vez proyecta debilidades e insuficiencias de información de los padrones de beneficiarios que antes se han aludido.

Por otra parte, dados los bajos recursos con que se cuenta para atender el rezago, se han fragmentado los recursos del Programa en montos pequeños, lo cual amplía su cobertura de apoyo a un mayor número de familias, pero debilita el cumplimiento de sus objetivos generales y específicos (Colegio Mexiquense, 2005:H-1). Respecto a las OSC, se ha mencionado que parecen estar más orientadas a aspectos políticos que al aprovechamiento al máximo del potencial y recursos del PVR para mejorar sensiblemente las condiciones de las viviendas de sus representados (Colegio Mexiquense, 2005:H-1). En los informes de evaluación también se plantea que el Programa no cuenta con un marco lógico definido, lo cual constituye uno de los retos que deberá enfrentar<sup>142</sup>.

Con todos estos elementos puede concluirse que la conducción del PVR no trasciende la visión tradicional, parcial, donde lo importante no es el desempeño eficiente, sino el cumplimiento normativo de disposiciones legislativas y de reglas presupuestales. Las evaluaciones así realizadas son poco útiles para mejorar el desempeño del Programa. Si bien en el diseño se alinea a los criterios básicos de focalización que maneja la SEDESOL para el Programa Oportunidades, las prácticas de montos fragmentados, debilidades en la focalización de los apoyos y la ausencia de una coordinación horizontal en el plano institucional, difícilmente puede trascender a lograr mejores niveles de bienestar en cuanto a la vivienda.

<sup>142</sup> El Sistema de Marco Lógico (SML) es una herramienta basada en resultados que facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos y cuya metodología embona perfectamente con la planeación de los programas sociales. (IE/2005;B-17).

### *Reglas de Operación (RO)*

Una de las mayores debilidades de los programas públicos es la carencia de bases de operacionalización. Las RO de cualquier programa se refieren a las condiciones que se establecen para operacionalizar y alcanzar los objetivos estratégicos del mismo, en tanto que delimitan los alcances en la cobertura de los beneficiarios a atender (focalización) como también los alcances en los objetivos que tanto se estima lograr; en este caso, con relación a la construcción y mejoramiento de la vivienda. Este acotamiento en la focalización y en los objetivos es el fundamento de una planeación dinámica y es indispensable para diseñar mecanismos, sistemas de información y términos de referencia que permitan orientar las acciones específicas conforme a los resultados y objetivos esperados del programa. En el IE no hay un capítulo destinado propiamente a la evaluación de las RO como tales. Únicamente se plantean las modificaciones que fueron realizándose año con año y que tienen que ver con precisiones sobre montos del apoyo, paquetes, etcétera. De hecho, los cambios en las RO 2006 retoman algunas de las recomendaciones que el Colegio Mexiquense propuso en el IE (Colegio Mexiquense, 2005;B-60), como el no incluir lámina de Zinc ni de asbesto en ninguno de los paquetes.

No se menciona la escasa o nula capacidad de sus RO como referentes orientadores de la acción hacia metas y objetivos prefijados, lo que requiere de la conformación de una base de datos para el seguimiento y retroalimentación del Programa. Como ya se apuntó, las modificaciones a las RO no van por este camino, tienen que ver con precisiones respecto a montos del apoyo, fechas de respuesta y precisión en los tipos de apoyo a través de los nuevos paquetes de materiales que se han diseñado (once en 2005 y doce en 2006) con una tendencia a fragmentar cada vez más los apoyos, hasta socavar los objetivos que inicialmente pretendían lograrse, pues con el monto de esos apoyos realmente no se puede construir ni mejorar nada. Esta situación queda clara en la evaluación de la percepción de los beneficiarios respecto al impacto del Programa en el mejoramiento de sus viviendas<sup>143</sup> (Colegio Mexiquense, 2006; Capítulo F.1).

Los indicadores de resultados que se solicitan en las RO tienen que ver con la eficacia presupuestal, con lo cual se espera ver el cumplimiento de las

<sup>143</sup> De acuerdo con las RO 2005 para mejoramiento y ampliación de vivienda, el apoyo va desde \$2,455 (paquete 6), hasta \$10,791 (paquete 2).

metas programadas; sin embargo, este indicador no expresa realmente el rezago de vivienda; lo mismo sucede con el índice de cobertura que mide el número de subsidios otorgados con relación a las solicitudes; lo referente a qué tipo de subsidios se distribuyeron (construcción o mejoramiento) y el número de subsidios entregados. Todos estos índices sólo reflejan aspectos cuantitativos del presupuesto y no permiten medir en qué medida el Programa contribuye a la problemática de la vivienda rural.

Esta debilidad de las RO del Programa, relativa a la definición de índices de evaluación, estriba en que no permiten ver más allá del tradicional avance en el ejercicio presupuestal y del cumplimiento de metas, esto es, son los clásicos indicadores de avance físico-financiero. Como se aprecia en estos indicadores funcionales y generales, en la percepción de los funcionarios, la planeación, lo mismo que la evaluación, tienden a verse como actividades si no totalmente innecesarias, sí como labores justificatorias del presupuesto.

En los IE no se profundiza en el análisis de qué tanto pueden lograrse los objetivos del Programa con estas RO. Lo que se observa es un análisis de algunos aspectos que deben precisarse, dándose por sentado que si se realizaran tales modificaciones, el PVR podría cumplir con los objetivos que le dieron origen. Sin embargo, lo que en realidad se requiere es una evaluación más amplia del diseño y operación, un análisis sobre la factibilidad de descentralizar el Programa, sobre el problema de la corresponsabilidad, del funcionamiento de las delegaciones de la SEDESOL, etcétera.

Las RO no tienen un contenido de orientación estratégica del Programa. Sobre la focalización, ya hemos hecho referencia de su debilidad para orientar los apoyos a una Población Objetivo que vive en localidades de hasta 5,000 habitantes con grados de marginación altos y muy altos. En el Informe de Evaluación se verificó que los apoyos de vivienda en 2005 se distribuyeron en 57.7% de los municipios con grados de marginación alto y muy alto, lo que quiere decir que 42.3% de la inversión se distribuyó en municipios de baja y muy baja marginación<sup>144</sup>. Por lo que, sería importante precisar en qué grado se requiere la focalización del Programa hacia los municipios de alta y muy alta marginación que tienen una mayor desventaja. Las razones, como se ha expuesto, son tanto de equidad como de efectividad del Programa; el hecho de que su orientación (focalización) a la alta y muy alta marginalidad no se cumpla en el nivel municipal, independientemente de que no implique

<sup>144</sup> [www.microrregiones.gob.mx](http://www.microrregiones.gob.mx)

incumplimiento en las RO, revela ambigüedades en la orientación de estas políticas<sup>145</sup>.

En las RO 2003 y 2005 se definen los actores que participan en el PVR. Al respecto, el IE considera que fue acertado el cambio que se dio en 2005 para incorporar a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) sin fines de lucro, ya que argumenta que se da la oportunidad de abrir el abanico de demanda de acceso al Programa y generar más transparencia en el proceso de otorgamiento y ejecución. Sin embargo, si se analizan las RO 2005 y 2006 no hay claridad sobre la actividad o nexos que las OSC deben tener con el Programa; lo único claro es que deben estar autorizadas por FONHAPO (o SEDESOL, dependiendo del año) y establecer un convenio con el responsable del Programa.

En el mismo IE se señala que la SEDESOL no ha aprovechado estos convenios con las OSC para definir ni sugerir una estrategia de cobertura, limitándose sólo a formalizar la relación jurídica administrativa entre las partes (Colegio Mexiquense, 2006:C-20). Actualmente gran parte de la operación del Programa es delegada a las OSC, sin que se establezcan criterios cuantitativos ni cualitativos que vayan más allá de la estrategia de focalización, a fin de evitar el manejo clientelar que éstas le asignan. El Informe de Evaluación no es muy claro respecto al balance entre los aspectos positivos y negativos que se hacen sobre las OSC; concluye que éstas deben continuar operando, que debe dárseles seguimiento y supervisión, así como incorporar más organizaciones para que de este modo concentren menos recursos, dando por sentado, que resolviendo estos aspectos, el PVR funcionaría adecuadamente.

<sup>145</sup> Por supuesto que no se cuestiona que la orientación central es hacia la alta y muy alta marginalidad en el nivel de localidades, este no es el problema. Tampoco se pretende una rigidez donde sólo se apoyen localidades pertenecientes a municipios de alta y muy alta marginalidad y se deje fuera a localidades de municipios “ricos”, no obstante su condición de alta marginalidad. Se trata de evitar ambigüedades en las políticas del Programa en aspectos cruciales como la focalización. De este modo, quizás, la distribución de 60-40 que aproximadamente reflejan los datos empíricos en torno a su orientación de alta y muy alta marginalidad sea la adecuada a preservar en el nivel municipal; no lo sabemos, habría que valorarlo, teniendo en cuenta los impactos sociales de esta distribución, pero, si fuera el caso, esto debiera definirse y precisarse en las RO.

Puesto que en la evaluación no hay una recomendación específica para el ajuste de las RO, puede afirmarse que el funcionamiento actual de las OSC se presta a un manejo político (clientelar), dado que, como se indica en las RO 2006, por un lado debe dárseles una mayor participación, aunque, por el otro, no estén claramente definidas sus funciones en este estatuto. Esta idea se refuerza por la ausencia de una orientación estratégica en las RO en varios aspectos:

- La Población Objetivo sólo se define de forma general. No hay criterios precisos y mucho menos alguna indicación de realizar estudios sobre marginalidad de la población rural ni en el ámbito nacional ni en el estatal y municipal.
- Es un Programa altamente centralizado que proyecta poseer más un carácter político que de ser neutral.
- No se prevé la descentralización de los recursos.
- La generalidad de los indicadores de resultados y de gestión antes revisados, demuestra que las bases de operacionalización no se han construido en la propia gestión del Programa (Son impuestas y definidas por la SHCP).

En realidad, el motivo de estas deficiencias en la RO es que no resultan necesarias en una gestión pública, en la que los principios de racionalidad y eficiencia no son sus fundamentos. Las bases de operación son necesarias en una gestión por resultados, por lo que si queremos realmente tener RO que orienten la acción por los objetivos y misión que dictan los programas, antes es necesario reformar la gestión pública en dos sentidos:

- a) Habilitando a sus funcionarios sobre las bases de una gestión por resultados.
- b) Dotando de sistemas de información, transparentes y dinámicos para el seguimiento y gestión del Programa, que deben contemplarse como las bases de operación, en un primer momento, y de la evaluación del Programa, en un segundo momento.

Así, las RO ligadas a un sistema de planeación y gestión dinámicos deben estar abiertas al cambio y las recomendaciones que se hagan desde la evaluación, desde este marco de previsión sean congruentes con la necesidad de construir el marco lógico en donde se incluyan todos los actores que directa o indirectamente intervienen en el Programa.

### *Calidad*

Todos los programas bajo responsabilidad de la SEDESOL siguen algunos criterios metodológicos generales, en el sentido de otorgar especial atención a las microrregiones definidas por la Secretaría; siendo dirigidas a las familias como unidad de análisis, que estén en situación de pobreza patrimonial y que vivan en localidades de hasta 5,000 habitantes, clasificadas como de muy alta y alta marginalidad según los criterios del CONAPO<sup>146</sup>.

Las RO plantean que el apoyo debe ser dirigido a localidades de muy alta y alta marginación y en el Informe de Evaluación se señala que la información disponible en la encuesta Ingreso Gasto de los Hogares 2004, sólo integra elementos geoespaciales hasta el ámbito municipal y, de igual forma, el índice de marginalidad del CONAPO sólo se determina hasta el nivel de municipios; también se menciona que no coinciden el número de localidades que maneja la SEDESOL con el que reporta el INEGI, por lo que habría que corregirlo. Para cumplir con las RO en el PVR, la metodología utilizada fue indagar el ingreso total diario de las personas que habitan la vivienda, obteniendo la sumatoria de los ingresos diarios que perciben los ocupantes, dividido por el número de habitantes que en ella habitan, para obtener así el ingreso *per cápita* de los miembros del hogar. Según el IE, el ingreso *per cápita* mínimo para ser beneficiario debería estar por debajo de 32 pesos y los rangos para la población rural son: de 0 a 17 pesos, pobreza alimentaria; de 18 pesos a 20 pesos, pobreza de capacidades; y de 21 pesos a 31 pesos, pobreza patrimonial. Los evaluadores plantean que este método de focalización de la pobreza con base en los ingresos es engañoso y que la focalización funciona más basándose en características de la vivienda, sobre todo, para este Programa (Colegio Mexiquense, 2005).

La evaluación externa basó su análisis en una investigación de gabinete y una investigación de campo. Respecto a la primera, tenía por objeto evaluar

<sup>146</sup>Para cuantificar la pobreza, la SEDESOL definió tres puntos de referencia: pobreza alimentaria, identificó a la población cuyo ingreso era inferior al necesario para adquirir el conjunto de bienes determinados como indispensables para obtener una alimentación adecuada; pobreza de capacidades, población con ingreso suficiente para tener acceso a una alimentación mínimamente adecuada pero insuficiente para tener acceso aceptable a salud y educación; pobreza patrimonial, población con ingreso mayor al valor de la línea de pobreza de capacidades pero con ingreso inferior al necesario para adquirir adicionalmente mínimos de vestido, calzado, transporte y vivienda.

el cumplimiento de las RO, por lo que se seleccionó una muestra aleatoria simple de 400 expedientes cuyo diseño estuvo a cargo de la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales (DGEMPS); si bien a través de esta muestra se detectó que el 98% de los expedientes de la muestra estaban debidamente archivados y contaban con la mayor parte de los documentos requeridos, en 76 casos (19%) éstos presentaban tachaduras en reactivos esenciales (Colegio Mexiquense, 2005: E-15). Otro de los problemas detectados es el referente a la acreditación de la propiedad, considerado uno de los más críticos; aun cuando las RO son claras y flexibles<sup>147</sup>, este es un requisito que dificulta el acceso al apoyo a muchas familias con pobreza patrimonial. Asimismo, puede resultar engañoso su otorgamiento debido a que muchas de las familias en esta situación viven hacinadas en casa de parientes que difícilmente van a darles la acreditación de la propiedad o, si se las dieran, seguramente sería en beneficio de los dueños del predio. Por lo tanto, esta es la principal limitación que se observa en el otorgamiento de este apoyo, ya que incluso cuando realmente lo necesitan, no cuentan ni con el predio.

El diseño de la muestra de campo estuvo a cargo de la DGEMPS y según los evaluadores, para el trabajo de campo se seleccionaron 72 beneficiarios del PVR y se visitaron tres localidades de tres estados de la República Mexicana, que fueron: Ahuacatepec, municipio de Quechutenango en Guerrero, Yehualtepec, municipio de Yehualtepec en Puebla, y Dos de Abril, municipio de Guadalupe Victoria en Durango. Según los evaluadores esta muestra no es representativa en el ámbito nacional, por lo cual no es generalizable al Programa en su conjunto (Colegio Mexiquense, 2006). Los resultados obtenidos, aunque permiten mostrar comportamientos, dejan latente la idea en relación a si pueden o no explicar las tendencias nacionales, por lo que habría que tomarlos con cierta reserva.

Por lo tanto, se concluyó que las RO son excesivamente generales y no han fortalecido al Programa, más bien pareciera que han desfigurado sus orientaciones originales, lo cual ya fue comentado en el apartado anterior

<sup>147</sup> Las RO 2003, 2004, 2005 y 2006, inciso 4.4.1.1.2 establecen como requisito entregar copia simple de la documentación que acredite la tenencia del terreno en donde se pretende realizar la construcción, ampliación o mejoramiento de la vivienda. Para tal efecto se admitirán títulos de propiedad, certificados o títulos de derechos ejidales, parcelarios, comunales o agrarios, o constancias expedidas por cualquier institución competente.

relativo a la coherencia. En consecuencia, dado que los IE no presentan una propuesta metodológica propia diferente, se apegan a las generalidades establecidas por las RO y reproducen las inconsistencias detectadas, además de las inconsistencias y hasta contradicciones en la estructura del reporte, que son de su entera responsabilidad.

Si ya se hubiese sustituido el modelo de control centralizado de los recursos por un modelo descentralizado de gestión por resultados, el problema del carácter estático de los programas ni siquiera tendría que ser considerado, ya que la gestión por resultados se define justamente por el reconocimiento de que en la medida en que se avanza en las metas y objetivos, o simplemente tiene lugar la acción del Programa, la realidad se transforma, y por lo tanto, se requiere formular un nuevo Programa (reprogramar) que tome en cuenta estos cambios, los que inclusive pueden tener lugar por el simple paso del tiempo o por determinaciones del medio.

Un último factor que debe tenerse en cuenta en la valoración de la calidad de la evaluación es la amplitud del enfoque adoptado, la evaluación del PVR se limita sólo al análisis de los efectos del Programa como acciones aisladas. No hay el intento de considerar una perspectiva más integral que tenga en cuenta las acciones de otros programas que inciden en el desarrollo del sector agropecuario y del medio rural. En el ámbito de análisis de la coherencia ya hemos concluido sobre este aspecto cuando se afirmó que en los IE no hay una valoración de las sinergias ni hay una coordinación horizontal entre los distintos programas del medio rural.

En resumen, el enfoque y método de evaluación del PVR sólo se reduce a dar una respuesta formal a las RO del Programa, no consistente y en ocasiones contradictoria. Adicionalmente, el enfoque es limitado y no trasciende los marcos tradicionales de la evaluación que se apega a una visión normativista de la Gestión Pública, donde los programas, proyectos e instrumentos, como las RO, no son cuestionables, y entonces, la evaluación se reduce sólo a verificar que lo establecido en estos estatutos se cumpla, y por lo general, como es el caso, la evaluación se convierte en un acto de validación del Programa, sin crítica o cuestionamiento alguno.

Con todos estos elementos, puede concluirse que las evaluaciones del Programa son un tanto tradicionales y de una calidad regular, por lo que su utilidad para el mejoramiento del desempeño público del Programa sólo ha permitido algunos cambios en las RO, quizás no muy trascendentales, como sería el caso de la no utilización de láminas de Zinc o de asbesto como parte



de los paquetes, por ser dañinas para la salud, y otras que tienen que ver más con precisiones que con cambios trascendentales. Un señalamiento por parte de los evaluadores (Colegio Mexiquense, 2005) es la necesidad de contar con un marco lógico para el Programa, para lo cual hacen una propuesta, aspecto que no ha sido considerado ni se ve reflejado en las RO 2006. Esto último, es uno de los aportes más valiosos de esta evaluación externa, que hace necesario fortalecer la dimensión del análisis de planeación y en particular la congruencia que guardan la misión y los objetivos con los instrumentos de ejecución del Programa; como lo correspondiente al ámbito de la gestión, es decir, lo relativo a la organización y procesos que están detrás de su instrumentación, aspectos que deben ser revisados, sobre todo, el relacionado con la alta centralización en la conducción del Programa y la herencia de regímenes tecnocráticos que socavan la participación social, factor de creciente importancia para el éxito de los programas públicos.

### *Eficiencia y eficacia*

En este ámbito es importante recordar que los resultados programáticos que generalmente se presentan en materia de eficiencia no tienen significado si no se vinculan con la eficacia, esto es, con los resultados, metas, objetivos y efectos previstos o no previstos de los programas: ejemplo, en el ahorro de recursos y de tiempos en la operación o ejecución, la eficiencia carece de sentido si va en contra o disminuye la calidad de los resultados del Programa. También se ha señalado que este es el espacio privilegiado en casi todas las evaluaciones de programas públicos. De esta manera, los IE son profusos en indicadores y cifras de resultados y avances del Programa, así como del señalamiento de algunos procesos de la gestión del Programa que inciden en una menor eficiencia o reducen la calidad y alcance de los resultados.

Así, en el capítulo de evaluación de resultados (D-1) se presenta el análisis institucional con base en los índices de avance físico-financiero del Programa que se define en las RO. Y en el capítulo F-14 se presenta la evaluación de la percepción de los beneficiarios, a partir de encuestas a los 72 receptores de los apoyos<sup>148</sup> de las tres localidades ya mencionadas en el apartado anterior.

<sup>148</sup> No hay encuestas a otros actores, como funcionarios del Gobierno Federal o Estatal, miembros de distintas comisiones y consejos para el desarrollo rural, lo cual no es sorprendente, dada la concepción autárquica o aislada que se tiene del Programa.

En dichos cuestionarios se consideraron los siguientes aspectos (Colegio Mexiquense, 2006):

1. Medios por los que se enteró del Programa.
2. Cómo percibió la asesoría recibida por las OSC.
3. Objetivo del Programa.
4. Conocimiento de los paquetes de apoyo.
5. Conocimiento de las RO.
6. Conocimiento de la contraloría social.
7. Si pagó algún servicio.
8. Si se cumplió el proyecto de obra.
9. Satisfacción con el Programa.
10. Beneficios económicos y sociales.
11. Impacto en la comunidad.
12. Calificación de la imagen institucional.
13. Calificación en relación con otros programas.
14. Si recomendaría el Programa.

Como puede apreciarse, estos indicadores de impacto están entrelazados con otros aspectos que tienen que ver con la satisfacción del beneficiario y ésta a su vez con la eficiencia y eficacia, variables determinantes del nivel de satisfacción de los usuarios, desde el punto de vista de los evaluadores.

En esta apretada síntesis, no hay una delimitación entre lo que se refiere a eficiencia y eficacia estrictamente, por una parte, y al impacto y grado de satisfacción, por la otra, sino más bien un análisis que mezcla y no discrimina estas dimensiones. Esta observación no es menor, en la medida en que muestra no sólo confusiones conceptuales en la eficacia e impacto; la primera concebida como medida de avances en los resultados, y la segunda como efectos esperados en materia económica y social del Programa, sino que al no tener clara esta separación, difícilmente puede definir una estrategia o misión de manera congruente, esto es, entrelazar la acción y los fines de forma racional. En este sentido, la observación es sintomática de las debilidades en la concepción estratégica y consecuentemente en las bases en que se sustenta el éxito en el cumplimiento de su misión y objetivos, debilidad que en primera instancia se adjudica a la actual administración del Programa, pero que es compartida con el equipo de evaluadores, sea porque se transmite, porque no hay capacidad técnica, o entrelazadamente por la orfandad de criterios independientes que debieran prevalecer en ellos, si se desean evaluaciones objetivas.

Como parte de los tradicionales análisis de eficiencia, en el citado capítulo del IE nacional de resultados y tendencias del Programa, se presentan los indicadores de avance físico-financiero del año corriente de su evaluación (2005), para mostrar un panorama halagador en el ejercicio presupuestal. De igual manera, se presentan resultados optimistas en materia de cumplimiento de metas, a partir de los índices definidos por las RO antes descritas; por ejemplo, el porcentaje de acciones o inversión en localidades de alta y muy alta marginación.

Cabe señalar que no hay en este capítulo y en ningún otro, un intento de análisis de costo-beneficio. Como se ha señalado, esta situación es reveladora del estado del arte que prevalece en materia de evaluación en la Gestión Pública de casi todos los programas públicos, es decir, no hay sistemas de información que permitan hacer tal análisis<sup>149</sup>. El análisis de costo-beneficio, uno de los capítulos más importantes para juzgar la pertinencia de un programa público, si bien no es el único, es justamente el capítulo que no se encuentra en las evaluaciones externas, no solamente en este sector, sino hasta donde se tiene registrado, en general, en todas las evaluaciones externas de los programas públicos sujetos a esta obligación. Como se ha anotado, las críticas al análisis de costos y beneficios deben entenderse como insuficientes, mas no innecesarias, si no se acompañan de análisis cualitativos de las acciones y procesos involucrados en la gestión del Programa. Por el contrario, de no contar con este ingrediente informativo, la evaluación está confinada a un análisis complaciente de constatar una eficacia de los programas públicos “a cualquier costo”. El postulado propuesto en esta sección es que el análisis de costo-beneficio es condición necesaria, no suficiente, para la evaluación del desempeño, dado que su valoración o medida implica siempre una pareja de conceptos: costo y valor; reducción de costos y aumento de las contribuciones de valor (o calidad); siempre en términos de balance, jamás como disyuntiva.

<sup>149</sup> Por ejemplo, en el de la Metaevaluación, algunos de los programas de la SAGARPA, como es el caso de los programas de Alianza, para el ejercicio fiscal de 2004, la información recabada en las entrevistas a funcionarios y otros actores y encuestas a productores beneficiarios (una muestra de 3,504 encuestas para los efectos de un análisis de costo-beneficio) resultó no ser consistente. Igual suerte corrió el esfuerzo realizado por nuestro equipo de trabajo con la encuesta a beneficiarios y solicitudes de información a funcionarios para estimar el costo de los programas de Alianza y ASERCA en nueve estados. Esto demuestra la urgencia de construir sistemas de información que proporcionen este dato elemental.

Esta omisión en los informes de evaluación, no obstante de existir el requerimiento en el PEF de realizar el análisis costo-beneficio, es inevitable, dado que no existen en las dependencias los sistemas de información para llevarla a cabo, en particular, la información financiera y presupuestal sobre los costos específicos de los programas. Este es el fondo del problema: el Programa no está operacionalizado, no se dispone ni siquiera de la elemental información de cuánto cuesta el Programa, por consecuencia, tampoco es posible tener idea del balance entre el costo y beneficio (valor) del Programa, elemento primario para juzgar la pertinencia de su continuidad.

Este sistema de información es sólo una de las dimensiones de la evaluación que deberá complementarse o formar parte de un sistema integral de seguimiento programático. Como no se dispone de estos sistemas de información, por ejemplo, el análisis para 2005 no contó con información socioeconómica de la población beneficiada para 2003, por no encontrarse sistematizada por la SEDESOL (Colegio Mexiquense, 2006: C-39), razón primaria por la que se concluye que la operación del PVR no puede ser eficiente, por más que existiera la voluntad política de colaboración. No se dispone del soporte material técnico que se expresa en este conjunto de sistemas de información para hacer posible una coordinación del Programa, requisito para lograr su mejor desempeño. En esta conclusión lo interesante es que no es un factor político lo que impide la eficiencia o mejor desempeño del Programa, como generalmente se presume, sino que es la carencia de un soporte técnico, adicional al problema político de colaboración interinstitucional.

### *Impacto*

Al igual que el componente de eficiencia y eficacia, el impacto es una pieza importante en el diseño programático y no es un componente exclusivo de la evaluación. En el Informe de Evaluación no hay un análisis de impacto propiamente dicho; las RO señalan algunos indicadores para la medición del impacto en 2003 y 2005 y que son los siguientes: eficiencia presupuestaria, índice de cobertura, distribución de los apoyos y familias beneficiadas. Como ya se ha venido señalando, en el análisis de resultados sólo se plantean el cumplimiento de metas presupuestales. Sin embargo, una conclusión que se deriva del análisis de percepción es que, en los tres estudios de caso analizados, en términos monetarios el Programa no ha impactado de forma contundente en comparación con la inversión que se ejerce (Colegio Mexiquense, 2006: F-18).

A través de la encuesta realizada se obtuvieron algunos resultados que dan referencias del impacto. El 78.9% de los encuestados de la muestra manifestó haber adquirido poco o nada de nuevos conocimientos acerca de construcción; el 56.3% de la población que participó en el PVR manifestó que el Programa no le ayudó a mejorar el aprovechamiento de los recursos naturales; el 60.6% planteó que experimentó poco aumento en su patrimonio familiar; el 56.3% siente que no se ha beneficiado en nada en el nivel comunitario.

Como no se han consolidado el componente de planeación ni el componente operacional del Programa, no hay objetivos ni una misión claramente construida para su cumplimiento, tampoco hay un diseño de la gestión que diga cómo se va a ejecutar el Programa, y en consecuencia, no existen los mecanismos de coherencia (programática) que nos permita afirmar que tales o cuales impactos van a obtenerse del Programa. En los IE se encontró que no hay un enfoque y un método consistente para la construcción de parámetros que midan los impactos. En general, se aprecia una confusión entre objetivos e impacto, este último, para efectos ilustrativos puede definirse como una especie de objetivo indirecto.

Cabe señalar que la construcción de los índices de eficacia, impacto y satisfacción se efectuó considerando sólo a los beneficiarios y no se incluyó a la población no beneficiaria, lo que impide probar totalmente que los impactos se atribuyan efectivamente al Programa; además de que se elimina la posibilidad de estudiar el costo de oportunidad de los recursos públicos con un uso alternativo. Asimismo, el principal señalamiento es que aun cuando el diseño de estos parámetros del impacto fuera correcto, el problema fundamental es que no fueron construidos como parte del diseño del Programa; por lo tanto, la evaluación pierde su significado como una práctica de verificación y, en consecuencia, no es pertinente, porque se valora con parámetros que los responsables no conocen.

Si no se han establecido los parámetros del impacto y las normas de decisión para lograrlo ni el qué y el cómo de la idea precisa de lo que se quiere lograr, no existirá la menor posibilidad de que se cumpla, pues implica algo que no se ha especificado totalmente. Esto se llama simplemente ambigüedad, no confundirlo con flexibilidad o democracia. Quizá el problema mayor para mejorar el desempeño de la Administración Pública, objetivo elemental de la evaluación, es que no será posible si antes no se reforman sus métodos de gestión, lo que implica la incorporación de una estructura mínima de planeación estratégica y la eliminación de estructuras centralizadas y, al

mismo tiempo, incorporar mecanismos de comunicación que hagan posible las también necesarias estructuras de coordinación horizontal. Esto último conviene precisarlo porque con la incorporación de la planeación estratégica no se trata, como comúnmente se cree, de conducir los programas a partir de elites tecnocráticas; todo lo contrario, se trata de la adopción de un enfoque estratégico para clarificar problemas y, con ello, lograr una comunicación más fluida entre los actores, que permita arribar a consensos que propicien la dirección colectiva de procesos de gestión de los programas. En pocas palabras, tener claro qué se quiere y cómo se quiere, y enseguida convencer a los participantes o actores de contribuir a su logro, es decir, promover la colaboración institucional<sup>150</sup>, reconociendo finalmente que el componente social (humano) es determinante para el logro o éxito de los programas.

### *Focalización: Población Objetivo*

Se ha mencionado ya que las RO establecen la Población Objetivo a beneficiar por el PVR. En apariencia parece estar muy clara la delimitación que se hace, pero no es así, las RO son un tanto generales y se prestan para que sin contravenirlas, los recursos sí lleguen a las localidades de alta y muy alta marginación como bien se señala en las RO, aunque buena parte del apoyo (42.3%) se ejerza en municipios de media, baja y muy baja marginación, por lo que sí cabría definir esta situación en las RO. Cabe mencionar que este es uno de los señalamientos del Informe de Evaluación; sin embargo, no bastan los índices de marginalidad de CONAPO y la ubicación de las microrregiones de SEDESOL; son necesarios estudios en el ámbito estatal y una mayor participación de los gobiernos estatales y municipales en la definición de la focalización del apoyo y no dejar que, en la práctica, se convierta en una atribución de las OSC.

En el cuadro siguiente pueden observarse algunos indicadores sobre la focalización:

<sup>150</sup> Por colaboración institucional debe entenderse no sólo funcionarios públicos, sino al conjunto de actores (stakeholders) que se ven involucrados, afectados, por un programa público.

**Cuadro 3.1.4.1.1****Focalización de los recursos del PVR entre los municipios con diferentes niveles de marginación, 2005**

| Clasificación Municipal de la marginación | Municipios 2005 | % de Población atendida a/ | Inversión (Millones de pesos) b/ |
|-------------------------------------------|-----------------|----------------------------|----------------------------------|
| Muy alto                                  | 15.5            | 5.63                       | 12.79                            |
| Alto                                      | 42.2            | 18.88                      | 44.92                            |
| Medio                                     | 22.4            | 15.81                      | 23.24                            |
| Bajo y muy bajo                           | 19.9            | 59.68                      | 19.05                            |
| Total                                     | 1,036           | -                          | 490.87                           |
| Total (porcentaje)                        | 100.0           | 100.0                      | 100.0                            |

FUENTE: Colegio Mexiquense, 2005: C-2.

a/ Se refiere a la población por municipios extraída de proyecciones del CONAPO para 2005.

b/ Cifras en pesos de 2004.

Si se atiende a las características de las localidades atendidas, el cuadro siguiente muestra la información.

**Cuadro 3.1.4.1.2****Focalización de los recursos del PVR entre las localidades con diferentes niveles de marginación, 2005**

| Clasificación municipal de la marginación | Localidades 2005 | % de población atendida a/ | Inversión (Millones de pesos) b/ |
|-------------------------------------------|------------------|----------------------------|----------------------------------|
| Muy alto                                  | 1,688            | 14.24                      | 17.74                            |
| Alto                                      | 5,703            | 85.76                      | 82.26                            |
| Medio                                     | 0                | 0.00                       | 0.00                             |
| Bajo y muy bajo                           | 0                | 0.00                       | 0.00                             |
| Total (número y \$)                       | 7,391            | -                          | 490.87                           |
| Total ( porcentaje )                      | -                | 100.0                      | 100.0                            |

FUENTE: Información del Cuadro C.1.2 del IE/2005:C-2.

a/ Población por localidad, cifra proyectada con la metodología de SEDESOL.

b/ Cifras en pesos de 2004.

### *Satisfacción de los beneficiarios*

En el Informe de Evaluación sí se realiza un análisis de percepción de los beneficiarios y se señala que lo hicieron a través de una encuesta levantada a las tres localidades de Guerrero, Puebla y Durango ya referidas, las cuales fueron seleccionadas aleatoriamente, aunque, como ya se advirtió, no representan una muestra estadísticamente significativa, y por lo tanto, sus resultados no son generalizables al Programa en el ámbito nacional. Aún así, es de destacar que ninguno de los beneficiarios opinó que el mejoramiento de su vivienda familiar o el incremento físico de su vivienda se deba al Programa; el 73.2% tuvieron una buena percepción sobre la asesoría recibida, si bien se referían a la asesoría para el cumplimiento de los requisitos y llenado de solicitudes, en lo que mínimamente era de esperar que los beneficiarios tuvieran una buena opinión. En el cuadro siguiente podrán apreciarse algunos indicadores sobre el nivel de satisfacción del Programa que aun cuando la muestra no sea representativa puede dar alguna idea sobre la percepción del Programa.

#### **Cuadro 3.1.4.1.3**

##### **Indicadores de percepción de los beneficiarios**

| Preguntas                                              | Sí (%) | No (%)      |
|--------------------------------------------------------|--------|-------------|
| Si conocen el objetivo del Programa.                   | 26.76  | 73.24       |
| Si conocen las Reglas de Operación.                    | 2.82   | 97.18       |
| Si le explicaron los diferentes paquetes del Programa. | 15.49  | 84.51       |
| Si ha tenido que pagar algún servicio a las OSC.       | 85.92  | 14.08       |
| Si aprendieron algo de construcción.                   | -      | poco (78.9) |
| Si hubo aprovechamiento de los recursos naturales.     | -      | poco (56.3) |
| Si incrementaron su patrimonio familiar.               | -      | poco (60.6) |
| Si mejoraron las relaciones comunitarias.              | -      | poco (56.3) |
| Si crearon la Contraloría Social.                      | -      | 100.0       |

FUENTE: Elaboración propia con base en el capítulo F del IE/2005: varias páginas.



En el capítulo F del IE se plantea la evaluación de la percepción de los beneficiarios acerca de la operación del PVR, en tanto que hay diversos tópicos como el impacto en el patrimonio familiar, en la capacitación, en el mejoramiento de los recursos naturales, en el impacto a la comunidad y en el bienestar, que por sí mismos pudieran considerarse como índices de satisfacción de los beneficiarios. Cabe señalar que cuando la pregunta se refiere a la calificación de la institución responsable del Programa, la calificación cambia; la población beneficiada le otorga una calificación de 10, por el 31% de los encuestados, debido a que según ellos es la institución del Gobierno que más apoyos ha otorgado; y lo mismo sucedió cuando se les pidió que calificaran la gestión del Gobierno; en inversión social, 36.6% dieron una calificación de 10 ya que consideran estar complacidos con la atención que está dándose a la población económicamente más desfavorecida del país; además, no obstante los inconvenientes que se presentaron en el momento de la asignación, distribución y aplicación de paquetes, el 94.3% de la población beneficiada manifiesta que participaría nuevamente en el Programa si las RO lo permitieran.

Lo expresado anteriormente es obviamente contradictorio, pues es evidente el descontento con el Programa. Es difícil pensar que con 3,710 pesos, que es la cantidad mínima otorgada, pueda mejorarse la vivienda y sobre todo pensando que se trata de localidades de muy alta y alta marginalidad, dispersas, donde no se encuentran los materiales a la mano y donde las OSC no asumieron ninguna responsabilidad en este sentido. Sin embargo, debido a la gran necesidad que tienen, reciben con beneplácito los apoyos, diciendo con frecuencia: “siempre es mejor recibir algo que nada” (Colegio Mexiquense, 2005:F-7).

Tomando en cuenta lo anterior, es conveniente considerar vertientes alternativas para valorar el grado de satisfacción de los beneficiarios, que complementen las encuestas de percepción, las que deberán también fortalecerse incorporando mecanismos discriminantes de variables que aislen y precisen los efectos del Programa. Una primera vertiente estaría encaminada a la verificación de los progresos en todos aquellos procesos que mejoran la atención a los beneficiarios, esto es, lo referente a la difusión, recepción, evaluación, selección y pago de los apoyos del Programa y sistemas de información electrónica para el seguimiento de estos procesos; la segunda vertiente, como se definió antes, son las perspectivas de una mayor participación de la comunidad en la gestión de los programas.

Se considera de mayor pertinencia la valoración de la segunda vertiente, en la que el grado de satisfacción por parte de los beneficiarios se obtendría en la medida en que efectivamente se lograra el mayor grado de participación en el Programa, no sólo en su instrumentación, sino en su diseño y el establecimiento de prioridades. En este sentido, uno de los aspectos que marcan las RO y que no se ha cumplido, es la creación de la Contraloría Social como el mecanismo idóneo para lograr la participación de los beneficiarios. Respecto a la primera vertiente de procesos operativos que mejoran la atención al beneficiario, en los IE se reporta un avance relativo.

En el análisis y conclusiones hay referencias a aspectos cruciales para la satisfacción de los beneficiarios, en las dos vertientes de valoración antes definidas, como la constitución de Sistemas de Información del Programa, que aparece en calidad de recomendaciones. La constitución de este sistema es fundamental para la necesaria transparencia y fluidez de la información requerida para configurar estructuras de coordinación horizontal, que se requieren en la conducción de procesos colectivos de gestión de los programas, con amplia participación ciudadana. En consecuencia, estos sistemas tendrán factibilidad cuando se reformen profundamente las formas y métodos de la Gestión Pública, sustituyendo los actuales marcos tradicionales por el marco de una gestión por resultados cuyo funcionamiento requiere de sistemas integrales de información para la operación y evaluación del Programa. Deben ser sistemas únicos, integrales y, sobre todo, totalmente abiertos a todos los actores y ciudadanía en general y promover la participación más amplia de los beneficiarios, condición para lograr los más altos niveles de satisfacción.

### **3.1.4.2. Recomendaciones**

#### *Coherencia*

Siguiendo el mismo ordenamiento de las conclusiones por ámbitos de análisis de la metaevaluación (coherencia, RO, eficacia, impacto, calidad, focalización y satisfacción) a continuación se evalúan las recomendaciones. Nuevamente el análisis está encaminado a valorar su pertinencia y viabilidad, esto es, el enfoque adoptado para el conjunto de la metaevaluación no es solamente la consistencia interna con el documento del IE, sino también la consistencia de estas recomendaciones tomando en cuenta las estructuras institucionales y el contexto que les rodea.

- Como se ha adelantado, los IE del PVR adolecen tanto de la falta de consistencia interna como de la consistencia relativa a las estructuras institucionales y contexto del Programa. Sobre el primer aspecto la institución evaluadora plantea que no se cuenta con un marco lógico definido por el Programa lo cual constituye uno de los retos más importantes que debe enfrentar el PVR. Así, ante la ausencia de este Sistema de Marco Lógico (SML), el equipo evaluador presenta una propuesta que puede ser considerada como un avance. Plantea que el SML es una herramienta basada en resultados que facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos y cuya metodología embona con la planeación de los programas sociales.
- Se denota en esta propuesta un conocimiento claro de la naturaleza y dinámica de las funciones públicas, pero en ninguna parte se aborda la necesidad de reformar profundamente las formas y métodos de Gestión Pública, de sistemas de información fundamentales para la necesaria transparencia y fluidez de la comunicación requerida para configurar estructuras de coordinación horizontal que son indispensables en la conducción de procesos colectivos de gestión de los programas, con amplia participación ciudadana y en el marco de una gestión por resultados.
- Otra recomendación es que se considere en el plan de trabajo del Programa del próximo año y que la falta de metas de resultados dificulta la planeación y la medición del desempeño de los programas.
- Que se amplíe el presupuesto del Programa para que puedan proporcionarse apoyos significativos que realmente contribuyan a la formación de patrimonio familiar en las zonas rurales.
- Que se asignen recursos financieros y materiales suficientes al área responsable del Programa para que se encuentre en condiciones de efectuar una mayor coordinación de las acciones y mejor supervisión de las OSC.
- Es recomendable que la SEDESOL genere mecanismos de participación con otras entidades públicas que tengan o que hayan tenido a su cargo programas de vivienda para que el PVR pueda alimentarse de la experiencia de esos programas, así como para evitar duplicidades.

### *Reglas de Operación*

- Que se modifiquen las RO para garantizar una participación activa de los beneficiarios y que los apoyos entregados verdaderamente contribuyan a mejorar las condiciones de vida de la población rural en situación de pobreza patrimonial.
- Modificar los paquetes de ampliación y mejora de vivienda con materiales que no sean dañinos a la salud como las láminas de Zinc o asbesto, por ejemplo.
- Agregar la variable de fenómenos naturales a las zonas de atención del Programa ya que la población con alto y muy alto grado de marginación es la más afectada por la concurrencia de dichos fenómenos, de tal forma que se daría prioridad a la población que, además de vivir en pobreza, habita en zonas de alto riesgo. Esto puede implementarse asignando montos presupuestarios específicos para estas zonas.
- Especificar dentro de los criterios de elegibilidad que el candidato deberá ser mexicano de nacimiento o haber obtenido la nacionalidad.
- Reevaluar el requerimiento de identificación del cónyuge dentro de la documentación que le es requerida al candidato del Programa para los casos de personas en situación de abandono.

### *Calidad*

No aplica.

### *Eficiencia y eficacia*

- Se amplíe el presupuesto del Programa para que puedan proporcionarse apoyos significativos que realmente contribuyan a la formación del patrimonio familiar.
- Se asignen recursos humanos, financieros y materiales suficientes al área responsable del Programa para que se encuentre en condiciones de efectuar una mayor coordinación de las acciones y mejor supervisión.
- Se asigne presupuesto al Programa para actividades de difusión, elaboración de manuales e impartición de cursos de capacitación para preparar personal que brinde asistencia técnica para la autoconstrucción.
- Fomentar la seguridad de la tenencia de la tierra.

- Revisar las formulaciones de los paquetes de mantenimiento y construcción de vivienda para reorientar su concepción y recuperar el valor e importancia que tiene la vivienda para los pueblos, lo que significa atender los atributos que debe reunir (dignidad, decoro, habitabilidad, confort), pero en el marco de un nuevo escenario para el futuro: el desarrollo sustentable.
- Diseñar manuales de construcción escritos en vocabulario sencillo y con gráficos para ser entregados a los beneficiarios.

No aparece ninguna referencia a los costos y beneficios del Programa y la falta de sistemas de información que permitan realizar el análisis de tales variables. Por lo que puede concluirse que esta dimensión no está considerada en el enfoque y método de las evaluaciones efectuadas al Programa. Cabe señalar que las RO en el PEF de cada ejercicio fiscal instruyen la formulación de este capítulo en las evaluaciones externas.

Quizá la mayor crítica que se ha hecho al conjunto de estas recomendaciones, se ha formulado a partir de un análisis de resultados, paradójicamente, por lo tanto parciales, si no son complementados con un análisis sobre las causas de estos resultados. En suma, de un análisis de las bases institucionales y de gestión en que opera el Programa.

### *Impacto*

- Generar un indicador que permita captar el incremento en el patrimonio de las familias beneficiadas por el Programa.
- Incorporar un sistema de posicionamiento global para verificar que las obras se hayan efectuado en las viviendas seleccionadas para el apoyo.

Prácticamente no hay un análisis de impacto, en ese sentido las recomendaciones son casi inexistentes. Esta ausencia de recomendaciones es especialmente grave si tenemos en cuenta que hemos definido con anterioridad que la evaluación es el mecanismo de retroalimentación de la gestión para mejorar su desempeño y, justamente, el ámbito del impacto constituye la brújula para cumplir con esta premisa. En el IE se concluyó que esta premisa era falsa, simplemente porque la conducción del Programa tuvo otros móviles diferentes a estas orientaciones (orientaciones de actores privilegiados, sucesos extraordinarios, desconocimiento de prioridades, valores, compromisos, etcétera). Aquí el problema adicional a la falsedad de esta premisa es que la evaluación no está cumpliendo con esta función que hipotéticamente se le atribuye.

### *Focalización: Población Objetivo*

En este aspecto el Informe de Evaluación es contradictorio, pues por un lado plantea que es necesario precisar en las RO que los apoyos se orienten a las localidades de alta y muy alta marginalidad de municipios de alta y muy alta marginalidad; dado que las RO no son muy precisas en este aspecto y en 2005 buena parte de los apoyos se orientaron a localidades de alta y muy alta marginación de municipios de baja y muy baja marginación. En alguna parte de la evaluación plantean esto y en las conclusiones recomiendan que:

“Se permita que la oferta institucional del Programa sea abierta al público en general; para ello, se propone la creación de una ventanilla única en todas las delegaciones de la SEDESOL, que permita al menos recibir las solicitudes y canalizarlas a la OSC más cercana”.

Con esta conclusión parecen olvidar que el Programa tiene como objetivo la población rural de alta y muy alta marginalidad y con esta recomendación se estaría creando otro Programa muy distinto para beneficiar a la sociedad en su conjunto como cualquier otro Programa de vivienda.

### *Satisfacción*

No hay ninguna.

#### **3.1.4.3. Consistencia y calificaciones**

Conforme a la metaevaluación del IE del PVR desarrollada por ámbitos de análisis, a continuación se presenta su valoración de conjunto, considerando por una parte las conclusiones y su consistencia con el desarrollo analítico y, por la otra, la consistencia de las recomendaciones con respecto a las conclusiones. Como se ha especificado en capítulos anteriores, las valoraciones se han efectuado a partir de los dos niveles o lógicas de análisis que sistemáticamente se aplicaron a cada ámbito de la metaevaluación: lógica de planeación y lógica de gestión. Como también se anotó antes, ambas lógicas, aunque vinculadas, responden a principios diferentes. Los resultados, para su ilustración, y no por creer que sea posible una cuantificación precisa, se presentan a continuación, en calificaciones de 5 a 10; la idea no es aprobar o reprobar, sino señalar las fortalezas o debilidades de las evaluaciones.

### Cuadro 3.1.4.3.1

#### Calificaciones por ámbitos de la Metaevaluación del Informe de Evaluación del Programa de Vivienda Rural (PVR), 2005

| Ámbitos de la metaevaluación | Calificaciones       |                   |          |
|------------------------------|----------------------|-------------------|----------|
|                              | Lógica de planeación | Lógica de gestión | Promedio |
| Coherencia                   | 8.0                  | 6.0               | 7.0      |
| Reglas de Operación          | 7.0                  | 6.0               | 6.5      |
| Calidad                      | 8.0                  | 6.0               | 7.0      |
| Eficacia                     | 8.0                  | 5.0               | 6.5      |
| Impacto                      | 7.0                  | 5.0               | 6.0      |
| Focalización                 | 8.0                  | 6.0               | 7.0      |
| Satisfacción                 | 8.0                  | 6.0               | 7.0      |
| Promedio                     | 7.7                  | 5.7               | 6.7      |

FUENTE: Elaboración propia con información del IE nacional 2005 del PVR.

Buena parte de las argumentaciones ya se han expresado en las secciones correspondientes a cada ámbito de análisis, por lo que solamente nos limitaremos a una explicación general de las calificaciones. La primera apreciación es que las evaluaciones son regularmente satisfactorias desde la lógica de la planeación y no son satisfactorias desde la lógica de gestión. Estas calificaciones no son sorprendentes si se tiene en cuenta el funcionamiento tradicional del sector público y la ausencia de marcos mínimos de racionalidad y previsión en su gestión.

Por lo que se refiere a las calificaciones mínimas en impacto y eficacia, prácticamente no hay un análisis de impacto y tampoco se cuenta con el análisis de costos, éste se reduce a un análisis presupuestal, por lo que su calificación fue de 7 y 8 respectivamente. Respecto a la coherencia, focalización y calidad, se les otorgó una calificación de 8, en la misma dimensión lógica de planeación que ya se ha reiterado, ya que hay un buen análisis de coherencia pero son un tanto contradictorias algunas de las conclusiones a que se llega en estos ámbitos. Concluyen que no hay consistencia entre las acciones y objetivos, debido a la falta de recursos del área responsable para efectuar una mayor coordinación de las acciones y mejor supervisión de las OSC. También

concluyen que los objetivos son loables, pero considerando la magnitud del rezago, además de la fragmentación de recursos de los paquetes, con el presupuesto y diseño actual del Programa, difícilmente puede aspirarse a lograr el objetivo general ni ninguno de los específicos. Por otro lado, plantean que derivado del análisis de focalización y cobertura, así como de los resultados y el diseño que presenta, los evaluadores consideran que el Programa de Vivienda Rural de la SEDESOL debe continuar operando y que debe incrementarse el presupuesto que tiene asignado para permitir que logre un mayor impacto y cobertura. Por lo anterior, el IE es contradictorio.

En lo que se refiere a la focalización, presentan ciertas contradicciones. Los evaluadores plantean que se cumple con las RO y por otro lado recomiendan que el Programa debería canalizarse prioritariamente a localidades de alta y muy alta marginación de municipios de alta y muy alta marginación y no como opera ahora, que si bien se cumple con beneficiar a las localidades de alta y muy alta marginación, el 42.3% se canaliza a municipios de media, baja y muy baja marginación (Colegio Mexiquense: 2005: B-55) y la razón que mencionan para justificarlo es que las localidades marginadas en municipios no marginados donde se han asignado los recursos, se encuentran en una situación menos desventajosa que las localidades marginadas en municipios de alta y muy alta marginación. Asimismo, sugieren que se permita que la oferta institucional del Programa sea abierta al público en general, para lo cual proponen la creación de una ventanilla única en todas las delegaciones de la SEDESOL que permita al menos recibir las solicitudes y canalizarlas a la OSC más cercana. Lo anterior es totalmente contradictorio dado que el PVR es para un sector específico: la población rural de alta y muy alta marginalidad y no se trata de un programa cualquiera de vivienda donde podría haber esa recomendación.

En los ámbitos de las RO y de percepción de beneficiarios se da una calificación de 7 y 8 respectivamente, lo que quiere decir que en las RO, si bien se realizaron modificaciones que tenían que ver con precisiones en cuanto a montos del apoyo, forma de operar y paquetes, entre otros, las transformaciones de fondo respecto a la inconsistencia entre objetivos y las acciones para alcanzarlos, no se formularon. Respecto a los beneficiarios, si bien tiene una calificación de 8, se plantea que la muestra no es representativa y no pueden hacerse generalizaciones sobre el Programa en el ámbito nacional, sólo permite establecer ciertas pautas de comportamiento, lo cual deja muchas dudas sobre el Programa.



Respecto a la consistencia entre conclusiones y recomendaciones puede observarse que se presentan las mismas contradicciones ya comentadas, tanto en los ámbitos de coherencia, en el de las RO, así como en la focalización, por lo que la calificación asignada es de 8 y de 7, respectivamente, en los ámbitos de eficacia e impacto.

### 3.2. PROGRAMAS COMPENSATORIOS DEL CONAFE

La metaevaluación del programa incluido en esta sección fue desarrollada a partir de los reportes publicados en el segundo semestre de 2006 por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), entidad que realizó la evaluación de los programas compensatorios del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)<sup>151</sup> aplicados durante el ciclo escolar 2005-2006<sup>152</sup> en el medio rural.

En los últimos catorce años se han puesto en operación cinco programas compensatorios “orientados a revertir los efectos del rezago en la educación básica del medio rural e indígena”, los cuales son:

- Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE 1991-1996).
- Proyecto para el Desarrollo de la Educación Inicial (PRODEI 1993-1997).
- Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica (PAREB 1994-1999).
- Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE 1995-2001).
- Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB 1998-2006).

<sup>151</sup> CONAFE es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, por tanto, con personalidad jurídica y patrimonios propios, sectorizado en la Secretaría de Educación Pública. Fue creado por decreto presidencial en 1971.

<sup>152</sup> La evaluación corresponde al PEF de 2006, sin embargo, retoma los elementos programáticos del POA de 2005 (BUAP, pp5-7).

### 3.2.1. Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica

A continuación exponemos el marco general en el que se inserta el PAREIB, objeto del presente análisis, resaltando sus principales objetivos y componentes, así como sus alcances y limitaciones, en términos de su cobertura, Población Objetivo y criterios de focalización; posteriormente, presentamos la metaevaluación a partir de diferentes ámbitos de análisis que nos permitan tener una visión integral de las fortalezas y debilidades de la evaluación en cuestión.

La tercera fase del PAREIB fue planeada para los ciclos escolares 2004-2005, 2005-2006 y 2006-2007 y operó mediante la asignación de recursos específicos a través de tres componentes:

- Componente A. “Educación Inicial no Escolarizada”, mediante la asesoría a padres y madres de niñas y niños menores de cuatro años, para un mejor desarrollo integral de éstos. Estimula la capacitación fuera de la escuela para los padres de familia y otros adultos directamente involucrados en la crianza y cuidado de niños pequeños, con el objetivo de contribuir al desarrollo integral del menor y facilitar una transición exitosa a la educación preescolar. La capacitación está dirigida a las familias de comunidades indígenas o rurales de bajos recursos que cuenten con niños de entre cero y cuatro años o que esperen su primer hijo.
- Componente B. “Apoyo a la Educación Básica”. Su objetivo es contribuir a mejorar los indicadores de la educación básica en comunidades rurales aisladas, a través de una serie de intervenciones de naturaleza material, pedagógica y de gestión escolar en escuelas preescolares, primarias y telesecundarias seleccionadas. Además, se brindará apoyo para rehabilitar los Centros de Maestros y Recursos (CMR), a través de acciones compensatorias:
  - a) Entrega de material didáctico adecuado para mejorar las condiciones de aprendizaje en las escuelas de educación preescolar, primarias y telesecundarias seleccionadas, proporcionándoles el material de acuerdo con el currículo de cada grado educativo.
  - b) Construcción y/o rehabilitación de espacios educativos, dotación de mobiliario y equipamiento de escuelas de educación preescolar, primarias y telesecundarias rurales (infraestructura educativa y equipamiento).

- c) Capacitación y asesoría a los Consejos Técnicos Escolares (CTE), apoyo y capacitación a las Asociaciones de Padres de Familia (APFAM), a fin de consolidar y fortalecer las APFAM a través de la capacitación y el apoyo financiero. La capacitación se enfocará en: el manejo de los fondos escolares transferidos por el CONAFE a las APFAM; las habilidades de participación para aumentar el involucramiento de los padres de familia en las actividades escolares, la información sobre los logros de los estudiantes y las formas en las que los padres pueden apoyar el aprendizaje de sus hijos; también se otorgarán incentivos al desempeño de maestros de primaria (REDES), que consisten en apoyos mensuales otorgados a las escuelas, supervisados por las APFAM, para contratar a los maestros en las primarias rurales ubicadas en las comunidades aisladas de difícil acceso, así como para premiar el desempeño de los maestros, promover sus tasas de asistencia, reducir su rotación, promover el uso de horas extraclase para dar asesoría a los estudiantes con problemas de aprendizaje, motivar a los maestros a participar en las actividades de planeación estratégica escolar y fortalecer la supervisión en el ámbito de la escuela primaria, para transformar esta actividad en un vehículo para el apoyo pedagógico a las escuelas, que ponga menos énfasis en los asuntos administrativos.
- Componente C. “Fortalecimiento Institucional”, a través de acciones para reforzar la capacidad técnico-pedagógica y administrativa, así como de acciones de monitoreo y evaluación de los proyectos y programas. Está dirigido a continuar el fortalecimiento de la capacidad de las Secretarías Estatales de Educación Pública (SEPE) para planear, programar y evaluar la prestación de los servicios de educación básica.

El objetivo general del Programa, según las RO, es “mejorar la calidad de la oferta educativa para coadyuvar a que la población de 0-14 años de edad, que habita en zonas de alto rezago social y educativo, permanezca y concluya exitosamente la educación básica” (RO, 2003).

Además, el Programa plantea como objetivos específicos:

- a) Mejorar las pautas de crianza de niños y niñas desde su nacimiento hasta los cuatro años de edad, a través de los servicios de educación inicial no escolarizada.

- b) Reducir las tasas de abandono en la educación preescolar.
- c) Disminuir los índices de reprobación, repetición y deserción escolares en la educación primaria y secundaria, a fin de elevar el índice de eficiencia terminal en la educación básica.
- d) Disminuir la brecha en los resultados de aprovechamiento escolar existente entre la población de los sectores menos favorecidos, y aquellos que no se encuentran en desventaja.

La tercera fase del PAREIB pretende consolidar los esfuerzos que en materia compensatoria ha venido desarrollando el Ejecutivo Federal, para brindar una mejor oferta educativa a la población de 0 a 14 años de edad con los más altos grados de marginación, “que por su dispersión geográfica, de escasa población y difícil acceso, han estado al margen de los beneficios económicos y sociales”.

La cobertura del PAREIB, opera en localidades preferentemente rurales e indígenas de los 31 estados de la República Mexicana y atiende el servicio de educación inicial no escolarizada y los niveles de educación preescolar, primaria y secundaria (en su modalidad de telesecundaria).

### ***Población Objetivo***

Se refiere a la población que se encuentra en zonas preferentemente rurales e indígenas, susceptible de ser beneficiada en los siguientes niveles educativos:

- Educación Inicial no Escolarizada: madres, padres y personas que participan en el cuidado de niñas y niños de cero a cuatro años de edad.
- Educación Preescolar: alumnas, alumnos, Asociaciones de Padres de Familia y escuelas.
- Educación Primaria: alumnas, alumnos, docentes, directivos, supervisores(as) de zona, jefes(as) de sector, Asociaciones de Padres de Familia y escuelas.
- Educación Secundaria: alumnas, alumnos y escuelas con los servicios de la modalidad de telesecundaria.

### ***Beneficiarios***

Educación Inicial no Escolarizada:

Durante la Fase III del PAREIB, el componente de Educación Inicial no Escolarizada ha sido diseñado para brindar atención prioritaria a localidades rurales e indígenas que habitan en pequeñas poblaciones y que garanticen a las niñas y los niños beneficiados, la continuidad hacia la educación preescolar bajo los siguientes criterios de focalización:

- Localidades rurales de alta marginalidad que cuenten con el servicio de educación preescolar beneficiado con acciones compensatorias (que incluye a todos los preescolares indígenas).
- Localidades rurales de alta marginalidad que cuenten con el servicio de educación preescolar comunitario.
- Localidades rurales de alta marginalidad que demanden el servicio.

Con los apoyos del CONAFE se brindará atención prioritaria a localidades rurales e indígenas, dejando al sostenimiento estatal la posibilidad de atender a la población urbana marginal; en todos los casos se buscará ofrecer un servicio basado en la equidad y en la igualdad de oportunidades para toda la población.

#### Preescolar

- Formar parte de las escuelas ubicadas en los 476 municipios de las 250 microrregiones determinadas por el Gobierno Federal en 2001; todas las escuelas indígenas de los cuartiles 4° y 3° rural y escuelas generales del 4° cuartil rural del resto de los municipios de los 31 estados.

#### Primaria

- Formar parte de las escuelas primarias generales e indígenas, ubicadas en los 476 municipios de las 250 microrregiones de alta prioridad para el Gobierno Federal.
- Formar parte de las escuelas indígenas del resto de municipios de los 31 estados.
- Formar parte de las escuelas primarias generales ubicadas en los cuartiles 4° y 3° rural del resto de los municipios de los 31 estados.
- Estar dentro del 50% de las escuelas rurales pertenecientes al 2° cuartil con mayor desventaja dentro del cuartil del resto de los municipios de los 31 estados.

- Estar dentro del 50% de las escuelas primarias generales pertenecientes al 4° cuartil urbano con mayor desventaja en el interior del cuartil del resto de los municipios de los 31 estados.

#### Telesecundaria

- Formar parte de las escuelas ubicadas en los 476 municipios de las 250 microrregiones.
- Formar parte de las escuelas rurales ubicadas en los cuartiles 4°, 3° y 2° del resto de los municipios de los 31 estados.

Como podemos apreciar a partir de los objetivos y alcances del Programa éste se orienta a la atención de una problemática compleja y diversa que implica un esfuerzo comprometido de diversos actores para lograr su implementación e instrumentación, que constituye precisamente uno de sus principales retos ante los enfoques de gestión tradicional en el manejo de tales programas.

#### 3.2.1.1. Análisis y conclusiones

Derivado del análisis del informe de Evaluación 2006 del CONAFE para Programas Compensatorios y Programas Comunitarios presentado por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (2006), en esta sección se ofrece un punto de vista crítico y reflexivo acerca de su idoneidad, se plantean algunas consideraciones acerca del trabajo de la evaluación, de las estrategias utilizadas y de los instrumentos o procedimientos en campo desarrollados por los evaluadores para realizar dicho trabajo.

Enseguida presentamos la metaevaluación del PAREIB por cada ámbito de análisis.

#### *Coherencia*

En sentido estricto, no existe un análisis de este elemento de la evaluación en el IE presentado, es decir, dicha evaluación carece de una discusión acerca de la lógica interna y externa del programa objeto de la evaluación. A lo más, se ofrecen algunas referencias descriptivas relativas a los objetivos, alcances y algunos logros de estos programas, sin rigor analítico acerca de su pertinencia y congruencia con relación al problema que pretende atender.

No existe en el documento, por ejemplo, un planteamiento del problema de la educación inicial y básica en las localidades y comunidades rurales e indígenas de alta marginación ni un diagnóstico que contextualice y facilite la comprensión, justificación y pertinencia del programa sujeto a evaluación; sólo se alude a que estos *Programas Compensatorios están orientados a revertir los efectos del rezago en la educación básica del medio rural e indígena* (BUAP, 2006:15), que en estos términos, tiene cierto grado de confusión debido a que, en estricto sentido, el Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB 1998-2006) hace explícita su naturaleza para abatir el rezago y no “los efectos del rezago” como se afirma arriba, además, se incluye la educación inicial y no sólo la básica. Debido a la omisión anterior en la evaluación, el Programa y sus acciones quedan en un vacío social y económico que lo soporten, no obstante, se admite la problemática compleja de las comunidades que atiende el Programa que por sí misma lo justifican.

Así, en función de lo que podríamos inferir como objetivo general: *revertir los rezagos en educación inicial y básica en comunidades o localidades rurales e indígenas de alta marginación* (no explícito en la evaluación del Programa, aunque hay elementos en las RO que no se recuperan en el IE), el PAREIB, para atender la problemática, opera mediante la asignación de recursos específicos a través de tres componentes:

- “Educación Inicial no Escolarizada”, mediante la asesoría a padres y madres de niñas y niños menores de cuatro años, para un mejor desarrollo integral de éstos. Estimula la capacitación fuera de la escuela para los padres de familia y otros adultos directamente involucrados en la crianza y cuidado de niños pequeños, con el objetivo de contribuir al desarrollo integral del menor y a una transición exitosa a la educación preescolar. La capacitación está dirigida a las familias de comunidades indígenas o rurales de bajos recursos que cuenten con niños de entre cero y cuatro años o que esperen su primer hijo.
- “Apoyo a la Educación Básica”. Opera a través de las siguientes acciones compensatorias: entrega de material didáctico, construcción y/o rehabilitación de espacios educativos, dotación de mobiliario y equipamiento de escuelas preescolares, primarias y telesecundarias rurales; capacitación y asesoría a los Consejos Técnicos Escolares (CTE); apoyo y capacitación a las Asociaciones de Padres de Familia (APF); incentivos al desempeño de maestros de primaria (REDES), y apoyo a la supervisión escolar.

- “Fortalecimiento Institucional”, a través de acciones para reforzar la capacidad técnico-pedagógica y administrativa, así como de acciones de monitoreo y evaluación de las Secretarías Estatales de Educación Pública (SEPE) para planear, programar y evaluar la prestación de los servicios de educación básica (BUAP, 2006:16).

En adición, el informe describe la Población Objetivo del Programa con cierto grado de generalidad, es decir, al menos en el planteamiento, se ubica en forma aceptable, el sector de la población y los principales actores a quienes va dirigido el Programa: población en comunidades rurales e indígenas con alto grado de marginación; aunque con la aplicación de los criterios de focalización, no explicados, se aprecia una marcada diferenciación de dicha población que implica, en la práctica, la exclusión de determinados sectores o localidades que no encuadran en las clasificaciones realizadas por el Gobierno Federal (denominadas en las RO como discriminación positiva), y que por esta razón no son atendidas por el Programa.

Por otro lado, en el IE no se realiza el análisis del PAREIB con respecto a otros programas similares o complementarios que atienden necesidades similares o correlacionadas con el problema principal ni en el ámbito del Gobierno Federal ni en el ámbito de los gobiernos estatales, donde por ejemplo podría encontrarse alguna sinergia con el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal de los recursos federales descentralizados hacia los gobiernos estatales vía el Ramo 33. Por otra parte, es necesario destacar en esta metaevaluación, que el ámbito de Gobierno Municipal prácticamente queda excluido en todo el proceso programático, tanto en lo que se refiere a la implementación como en lo relacionado con la instrumentación de dicho Programa.

Aunque no existe un análisis en el Informe de Evaluación, con los elementos anteriores podemos admitir que existe cierta coherencia interna del Programa, en cuanto a objetivos y acciones, relativos a la cuestión problematizada de la educación inicial y básica. No obstante, se carece de criterios de operacionalización e instrumentación específicos que guíen las acciones prácticas del Programa, dejando un amplio margen a la discrecionalidad de los encargados de la ejecución de éste; teniendo como riesgos, posibles desviaciones y pérdida de la eficacia y eficiencia del mismo.



### *Reglas de Operación*

En el contenido del Informe de Evaluación se recuperan algunos elementos de las RO del Programa en cuanto a objetivos y líneas generales de acción, como fundamento guía del análisis y de la evaluación misma, es decir, en términos generales el trabajo evaluatorio se restringe a la mera constatación de lo que se propone en las RO y en las acciones y resultados del Programa, dejando de lado la discusión y análisis acerca de la pertinencia de los criterios, orientaciones y consideraciones contenidos en las RO, valoración necesaria ésta para acercarse a una adecuada gestión por resultados de los programas públicos.

En este marco se desarrolla la evaluación. Así, por ejemplo, en materia de infraestructura educativa y equipamiento se señala el propósito de “mejorar las condiciones físicas de los espacios educativos: aulas, sanitarios, letrinas, y en algunos casos, los espacios dedicados a las áreas de la dirección escolar o biblioteca, así como obras exteriores como serían: cercas perimetrales y espacios cívicos y deportivos; aunque los recursos también se orientan a la dotación de mobiliario escolar para alumnos y maestros en todas las aulas que se construyan o sustituyan por su deterioro” (BUAP, 2006:27), elementos que están contenidos en las RO. No obstante, en el IE no se ofrece información que permita establecer el grado y magnitud del avance. En el sentido de los objetivos y propósitos de este componente del Programa (aulas construidas, equipamiento, bibliotecas, etcétera), el IE se limita a exponer el comportamiento descendente de los montos asignados a este rubro del Programa, concluyendo que esto significó “una disminución significativa en la construcción de espacios educativos; se redujo la rehabilitación de los mismos, sobre todo de aulas y sanitarios, y mucho más de espacios cívico-deportivos; y se logra advertir la escasa adquisición de mobiliario educativo tanto para el alumno como para el maestro” (BUAP, 2006:33), es decir, el nivel de evaluación de este componente se encuentra en un término general que para efectos de la gestión por resultados no representa ninguna utilidad para la reorientación y mejora de las bases de operación del Programa.

Aunque sea muy específico, cabría destacar que en las RO se establece que “Las aulas que se construyen son de 6 m x 8 m para primaria y secundaria, y de 6 m x 6 m para preescolar. Los servicios sanitarios pueden comprender dos, cuatro, seis u ocho muebles” (RO, 2003), cabría esperar en la evaluación algunas consideraciones acerca de estos criterios, según las condiciones particulares de cada escuela, y en este sentido sugerir que el número de aulas

y sus dimensiones las determinen, por ejemplo, las Unidades Coordinadoras Estatales de los Programas Compensatorios, que son las instancias que elaboran el diagnóstico y la propuesta de necesidades de infraestructura educativa del Programa según las RO, junto con las asociaciones de padres de familia, docentes y directivos escolares y que no se establezca como hasta ahora de manera predeterminada, independientemente de las condiciones propias y específicas de las escuelas focalizadas.

En función de lo anterior, se concluye que en el IE no se analiza la pertinencia de las RO con la orientación del Programa, es decir, no se discute la coherencia entre las RO y los objetivos, alcances e intenciones del Programa. Por otro lado, sólo se recuperan parcialmente algunos aspectos contenidos en las RO para realizar la evaluación que si bien no debe reducirse a esto, tampoco debe omitirse.

Es dable mencionar que en las RO se establece (aunque no se desarrolla) la necesidad de configurar un sistema de información sectorizado de evaluación y seguimiento programático y financiero, donde intervengan las secretarías de Hacienda, de la Función Pública y de Educación Pública. No obstante, la propuesta no se especifica y se concibe todavía con un enfoque tradicional de Administración Pública. Sería importante avanzar en la concepción reticular de la Gestión Pública de los programas, sobretodo en materia de planeación, programación y ejecución de éstos.

### *Calidad*

En este ámbito de análisis el IE contiene información primordialmente de carácter cuantitativo, basada en información documental, es decir, se presenta un análisis estadístico básico de diferentes variables y magnitudes, fundamentalmente de carácter monetario y de asignación de recursos al programa, para realizar la interpretación de resultados. Por ejemplo, en la parte de infraestructura y equipamiento del programa, se señala que “la disminución de recursos ha generado dos situaciones importantes: por una parte, consecuencias e impactos significativos en la infraestructura, equipamiento y mobiliario de los Programas Compensatorios PAREIB, en cada una de las entidades federativas. Se observó por ejemplo, una disminución significativa en la construcción de espacios educativos; se redujo la rehabilitación de los mismos, sobre todo, de aulas y sanitarios, y mucho más de espacios cívico-deportivos; y se logra advertir la escasa adquisición de mobiliario educativo tanto para el alumno como para el maestro” (BUAP, 2006:35); aun desde

esta perspectiva cuantitativa no se va al fondo de la cuestión, ya que si bien se señala que hubo variaciones en la asignación de recursos al Programa, no se analiza el impacto preciso de tipo cuantitativo y cualitativo de tal situación; sólo se limita a afirmar que el volumen de obras disminuyó en 40% y 50%, pero ¿Qué significado tiene esta disminución?, ¿Qué impacto cualitativo tuvo dicho comportamiento en la asignación de recursos? El análisis estadístico presentado está en un nivel de generalidad y, por lo tanto, las conclusiones y recomendaciones están a ese mismo nivel, a saber: el incremento de recursos al Programa.

Asimismo, la parte cualitativa del análisis está limitada. Si bien se afirma que la disminución de los recursos tiene un impacto en mayor participación de los padres de familia para la realización de las obras de mantenimiento de las escuelas, no se avanza en el impacto y alcances de los objetivos del Programa. En este sentido, es pertinente la utilización de técnicas de investigación cualitativa para obtener en principio información de los diferentes actores involucrados e interpretar la problemática compleja; con esto se va más allá de la información documental cuantitativa, privilegiada en la evaluación que se revisa.

Baste mencionar el análisis de otro componente del PAREIB, para ilustrar que el énfasis en la información cuantitativa y estadística, base del análisis presentado en el Informe de Evaluación no da cuenta integral de la problemática. De la misma forma que en el componente anterior, el IE presenta las variaciones en las cifras en cuanto a la entrega de materiales didácticos (útiles escolares y auxiliares didácticos): al respecto, se señala: “la disminución del número de alumnos beneficiados con “útiles escolares” que de manera gradual ha venido disminuyendo en los últimos años” (BUAP, 2006:40); esta afirmación intenta sustentarse con la presentación de información estadística que muestra el comportamiento de cifras de los alumnos beneficiados por este componente y que curiosamente no presenta variaciones significativas (p. 40 y 41), es decir, no hay tal disminución gradual (ver gráfica 3.2.1.1.1).

Más allá de las anteriores inconsistencias en las apreciaciones e interpretaciones de la evaluación, el aspecto cualitativo relevante se pierde. En principio, el sentido de la evaluación en cuanto al análisis del impacto con relación al objetivo de la acción del Programa no existe, es decir, si este componente tiene como propósito “contribuir a la disminución de la deserción, fomentar la asistencia de los alumnos y el aprovechamiento, CONAFE ha venido otorgando paquetes de útiles escolares para los niños de primaria, permitiendo que el alumnado disponga de materiales básicos

para desarrollar adecuadamente sus actividades académicas, sin mayores implicaciones en la economía de sus familias” (BUAP, 2006:38), el IE no presenta ningún impacto relativo a los propósitos del Programa con relación a sus elementos fundamentales, como la deserción escolar, asistencia de los alumnos y aprovechamiento. Así, el aspecto cualitativo se descuida nuevamente y, por otro lado, en cuanto a las técnicas utilizadas, se sesga a lo cuantitativo aquello que implica que la evaluación se concentre y haga el énfasis necesario pero no suficiente, en los recursos asignados a este componente del Programa, en el número de alumnos beneficiados, el tiempo de entrega de los materiales, olvidando el fundamento de tales acciones y la explicación de las “disfunciones” detectadas, sobretodo por ejemplo en la entrega tardía de los materiales a los alumnos y docentes.

En un intento por utilizar técnicas de investigación cualitativa, los responsables de la evaluación elaboraron y aplicaron un cuestionario que no aporta información relevante, ya que el instrumento ilustra el aspecto de opinión de la indagación y hace imposible establecer conclusiones como resultado de su aplicación; permitiéndoles únicamente realizar inferencias acerca de las variables cuestionadas.

Por otro lado, en el IE se presentan afirmaciones concluyentes, producto de la percepción simple y de sentido común: “Durante los recorridos efectuados en el contexto de la presente evaluación, logró advertirse, en términos generales, que las instalaciones educativas se encuentran en buen estado físico y de mantenimiento; esto es, adecuado para la enseñanza. Sin embargo, en algunos casos, por las propias circunstancias de alejamiento y pobreza de las comunidades, se observaron instalaciones educativas que demandan atención urgente en materia de mantenimiento y adecuaciones, tanto en su estructura como en las instalaciones y mobiliario” (BUAP, 2006:28). No hay parámetros para medir el estado anterior, la inversión o los apoyos aplicados en la escuela y su efecto ulterior, lo que denominan evaluación parece ser más bien una suerte de inspección ocular sin orientación definida.

En el párrafo anterior, observamos cómo sin ninguna estrategia analítica, se presentan conclusiones que resultan del sentido común y vuelven superfluo el trabajo de los evaluadores.

Las muestras anteriores nos permiten apreciar las limitaciones en la utilización de la estrategia, los instrumentos y las técnicas de investigación que obran en detrimento de la calidad de la evaluación; tienen un manejo de información cuantitativa insuficiente y un fallido intento de incorporar información de carácter cualitativo.

### *Eficiencia y eficacia*

Para iniciar con las consideraciones de esta parte de eficiencia y eficacia del Programa, cabe destacar que a juicio de los evaluadores éste representa un modelo a seguir. En la parte introductoria del IE, se destaca que los “resultados nos permiten señalar que sin duda, representa un modelo de acción y eficiencia educativa para el mundo en el marco de las políticas públicas educativas para atención de grupos sociales con más alta marginación” (BUAP, 2006:12). Con esta afirmación los evaluadores del PAREIB y de los Programas Comunitarios califican de manera más que satisfactoria el cumplimiento de las metas y objetivos del Programa, es decir, que los resultados logrados son dignos de reproducirse en otras latitudes.

El cuestionamiento con respecto a tal afirmación, es si de acuerdo con los instrumentos, técnicas de investigación y análisis sería posible realizar tales aseveraciones. No dudamos de la eficacia relativa y de los avances alcanzados por el Programa, que sí los tiene, no obstante, nos parece que de acuerdo con el IE presentado, se han sobrevalorado sus alcances, es decir, consideramos que la evaluación tiene deficiencias en su desarrollo y carece de rigurosidad tanto en la información que presenta como en las omisiones de la misma. La principal deficiencia notoria es que el IE no evalúa al Programa conforme al cumplimiento cuantitativo y cualitativo de sus componentes ni en cuanto a sus objetivos, propósitos e intencionalidad. La interrogante a plantear, de acuerdo con el fundamento y justificación del Programa y en términos de eficiencia y eficacia es: ¿Se ha abatido el rezago en educación básica en las comunidades rurales e indígenas de alta marginación?, ¿En qué medida el PAREIB y el Programa de Educación Comunitaria han contribuido para tal finalidad? En estricto sentido, no encontramos información contundente en la evaluación para responder a las interrogantes anteriores.

Lo recién expuesto no indica que despreciemos este esfuerzo de evaluación y la acción gubernamental para atender la problemática, lo que planteamos es la necesidad de mejorar su proceso de gestión, donde la evaluación tiene una particular importancia como uno de sus instrumentos fundamentales para alcanzar los ajustes, cambios y mejoras permanentes en la elaboración, implementación e instrumentación de los programas.

En el IE no se distinguen elementos para el análisis de la eficacia o eficiencia. La evaluación presentada se enfoca fundamentalmente al análisis de los aspectos operativos del Programa, de acuerdo con algunos aspectos contenidos en las RO y con los lineamientos establecidos que sin duda son

parte importante del análisis. La evaluación se reduce a la constatación del cumplimiento de las RO, identificando algunas fallas e inconsistencias, lo cual, insistimos, es importante pero no lo fundamental. Aun en la situación ideal de cumplir cabalmente las RO del Programa y que éstas estén en función de la problemática a atender ¿Podemos con esto afirmar su eficacia y eficiencia?

La evaluación en cuestión, desde una perspectiva integral, adolece de deficiencias e inconsistencias ya que según observamos en el IE no existe un análisis cualitativo de los avances del Programa en términos de sus propósitos y objetivos; como planteamos arriba, la evaluación se limita a constatar el suministro de recursos materiales y económicos y no analiza el impacto de sus resultados. Así, por ejemplo, en cuanto a uno de los componentes importantes del PAREIB que se refiere a la entrega de material didáctico a estudiantes, además de resaltar la situación significativa y relevante de la entrega extemporánea, se afirma en el IE que existe una “disminución del número de alumnos beneficiados con ‘útiles escolares’ que de manera gradual, ha venido disminuyendo en los últimos años” (BUAP, 2006:40). ¿Cuál es el significado cualitativo de esta situación? Refleja que existen estudiantes en activo que no reciben el apoyo de útiles escolares o que el número de estudiantes está disminuyendo, ambos aspectos son importantes en términos de la eficacia y eficiencia del Programa. En términos de eficiencia habría que cuestionar si estas situaciones han significado una disminución en la deserción o han incrementado la asistencia y mejorado el aprovechamiento.

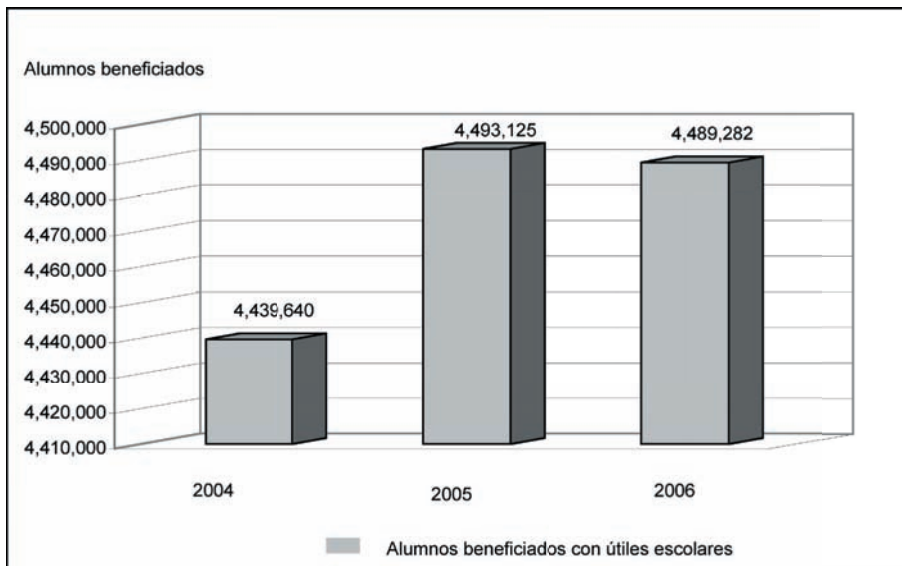
En términos de los propios evaluadores “el problema de fondo sobre estos subcomponentes, puede sintetizarse en el hecho de que los ‘útiles escolares’ que se distribuyen anualmente cubren apenas un poco más de la tercera parte de su población atendida lo que genera una demanda de las dos terceras partes restantes; y en el caso de los ‘auxiliares didácticos’, se advierte una tendencia a la disminución anual de los recursos para este rubro, y un retraso en el tiempo de su entrega, impactando en la labor docente” (BUAP, 2006:48). Se resalta que existen dos terceras partes de estudiantes que no reciben el apoyo de útiles escolares y problemas similares en la dotación de material didáctico a profesores, ¿Puede con esto afirmarse, al menos parcialmente, la eficacia del Programa en estos rubros?

Aún más, para reforzar y demostrar las afirmaciones anteriores del problema identificado, es decir, su comportamiento descendente en los últimos años, la BUAP construye el siguiente cuadro y gráfica, con tres datos el primero y otro tanto la segunda.

**Cuadro 3.2.1.1.1****Alumnos de Programas Compensatorios (PAREIB) beneficiados con “útiles escolares”**

| Año  | Alumnos de Programas Compensatorios (PAREIB) beneficiados con “útiles escolares” |
|------|----------------------------------------------------------------------------------|
| 2004 | 4,439,164                                                                        |
| 2005 | 4,493,125                                                                        |
| 2006 | 4,489,282                                                                        |

FUENTE: Elaboración de la BUAP con base en datos del CONAFE, Unidad de Programas Compensatorios (Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica III PAREIB), 2005. Tomado de BUAP, 2006:40.

**Gráfica 3.2.1.1.1****Alumnos de Programas Compensatorios (PAREIB) beneficiados con “útiles escolares”**

FUENTE: Elaboración de la BUAP con base en datos del CONAFE: Unidad de Programas Compensatorios (Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica III PAREIB), 2005. Tomado de BUAP, 2006:41.

A partir de lo anterior, en el IE se concluye que en los últimos años hay una “tendencia decreciente”, situación que sus datos desmienten, y en todo caso, existe una pequeña y seguramente no significativa disminución con respecto al año inmediato anterior (2004), y un incremento con respecto al año 2003. Con esto, la afirmación además de superficial es errónea. Pero el ejercicio de construir cuadros y gráficas inútiles revela la superficialidad del trabajo, no ofrece información relevante del CONAFE y revela la inexperiencia de los evaluadores.

Por otro lado, el IE destaca que “en diversos estados e incluso en el ámbito nacional, se observa una tendencia hacia la disminución de la participación docente en estos programas” (BUAP, 2006:75). “En números absolutos, se advierte con claridad una tendencia anual a la disminución de docentes que participan en PAREIB” (BUAP, 2006:76); e incluso más: “Los resultados de la investigación realizada, permiten señalar la urgente necesidad de que el CONAFE reconsidere el monto del incentivo, ya que los docentes del PAREIB, dejan de participar en estos Programas cuando obtienen otra compensación mayor u otra plaza” (BUAP, 2006:81). ¿Cómo puede explicarse esta situación?, la evaluación afirma que es la insuficiencia en el monto de los incentivos otorgados a los profesores lo que determina su deserción al Programa, si así fuere, ¿Cómo afirmar la eficacia del mismo, cuando una parte de los principales actores refiere inconvenientes para su participación?

En síntesis, la evaluación aporta elementos e información acerca de diversos factores que nos permiten afirmar la eficacia parcial de los programas analizados, sobretodo si atendemos al uso de algunos indicadores de carácter cuantitativo. No obstante, quedan pendientes el aporte de información y el análisis que den cuenta de los aspectos cuantitativos y cualitativos que permitan evaluar la eficiencia del PAREIB con relación al análisis de resultados, en función de las metas, de los objetivos y de la intencionalidad (mejorar la calidad de la oferta educativa para coadyuvar a que la población de 0-14 años de edad que habita en zonas de alto rezago social y educativo, permanezca y concluya exitosamente la educación básica y abatir el rezago educativo en comunidades de alta marginación), y lograr la adecuación y mejora del Programa, en el contexto de la problemática que pretende atender.

### ***Focalización: Población Objetivo***

El PAREIB opera en localidades preferentemente rurales e indígenas de los 31 estados de la República Mexicana y atiende el servicio de Educación Inicial



no Escolarizada y los niveles de educación preescolar, primaria y secundaria en su modalidad de telesecundaria (RO, 2003). La Población Objetivo del Programa está referida a la población rural y urbana marginada, susceptible de ser beneficiada y que es asistida en los siguientes niveles educativos:

- Educación Inicial no Escolarizada: madres y padres de niños y niñas menores de cuatro años.
- Educación Preescolar: escuelas, asociaciones de padres de familia y alumnos.
- Educación Primaria: escuelas, alumnos, docentes y directivos, supervisores de zona, jefes de sector y asociaciones de padres de familia.
- Educación Secundaria: escuelas de los servicios de telesecundaria y alumnos.

Los criterios de focalización principales para la instrumentación del Programa son, por un lado, las condiciones socioeconómicas de marginalidad y el tamaño de la población. La aplicación de estos criterios implica excluir o bien, como se denomina oficialmente, realizar una “discriminación positiva” entre localidades, comunidades y escuelas, en función de otros factores específicos, lo que significa establecer una clasificación de las condiciones de marginalidad y, en este sentido, al menos en el plano formal, el programa está dirigido a las localidades de más alta marginalidad, que reciben atención si y sólo si se tiene disponibilidad presupuestaria.

Así, por ejemplo, a nivel preescolar podrían ser apoyadas “Todas las escuelas (rurales y urbanas) ubicadas en los 476 municipios de las 250 microrregiones definidas en 2001 y todas las escuelas indígenas de los cuartiles 4º y 3º de la clasificación rural y de las escuelas generales del 4º cuartil rural del resto de los municipios de los 31 estados” (RO, 2003). En estos términos, de acuerdo con lo anterior, se excluyen las escuelas rurales y urbanas de los municipios que no están dentro de las 250 microrregiones definidas por el Gobierno Federal, así como las escuelas indígenas que están en el 2º y 1º cuartil y las escuelas rurales dentro del 3º, 2º y 1º cuartil, del resto de los municipios de los 31 estados.

En el IE no se presenta un análisis del destino de los recursos asignados al PAREIB, que dé cuenta de su distribución en función de los criterios de focalización y diferenciación contenidos en las RO; sólo se presenta información agregada sobre el comportamiento de algunas variables de los componentes del Programa, sin distinguir las escuelas y comunidades según

criterios de focalización. En este sentido, por ejemplo, se alude en forma agregada al compromiso de recursos en los componentes de infraestructura y equipamiento, y útiles escolares, resaltando su disminución en los últimos periodos. Sin embargo, no da cuenta de qué tipo de escuelas y comunidades fueron beneficiadas y cuáles fueron afectadas con tales reducciones presupuestales y sus implicaciones e impacto en el Programa.

Se carece de información que permita discutir y valorar los criterios y la estrategia de focalización adoptada en el diseño e instrumentación del Programa que apoye su permanencia y califique su pertinencia. Lo anterior permitiría realizar consideraciones que vayan más allá de los aspectos formales y precisar las posibles desviaciones en la instrumentación y puesta en práctica de las acciones del Programa, a partir de los resultados y del análisis de sus causas.

### *Impacto*

En sentido estricto, no existe en el IE un análisis del impacto del Programa; en él se propone un método estadístico para tal fin, sin embargo, se expone de una forma confusa que no aporta elementos para una discusión al respecto. Por otra parte, no se diseñan instrumentos que puedan evaluar el impacto, por ejemplo, en materia de elevación de la calidad educativa, de los servicios y su correlato en la formación de la población usuaria de los servicios educativos, entre otros.

### *Satisfacción de los beneficiarios*

Aunque el IE carece de un estudio y análisis de la satisfacción de los beneficiarios del PAREIB sustentado en una estrategia de investigación, sobretodo de campo, que proporcione elementos de apreciación sobre la percepción de aquellos a quienes va dirigido el Programa, sí existen, aunque de manera aislada, algunos datos que reflejan ciertos puntos de vista sobre posibles fallas o anomalías en la operación e instrumentación del Programa.

Prácticamente en todos sus componentes operativos, el Programa ha tenido fallas o anomalías, en algunos casos consideradas como no graves, y en otros, interpretados como de cierta importancia, ya que se presume que dichas fallas tienen consecuencias no deseadas en el sentido de inhibir la participación de algunos actores beneficiarios. En términos generales, podemos decir que la información de estos componentes, con dificultad puede ser utilizada para realizar observaciones relevantes que tiendan hacia un posible rediseño del

Programa, ya que como apuntamos carece de una estrategia que lo oriente hacia tal finalidad.

Generalmente las críticas y observaciones de los receptores del Programa, expuestas en el IE, van sobretodo en el sentido del suministro de los recursos económicos y materiales, su tardanza e insuficiencia, y en algunos casos de la falta total en el suministro; esto a lo sumo podría dar lugar a hacer ciertas recomendaciones para modificar algunos criterios de operación de algunos componentes del PAREIB que aunque parecieran ser de alcance menor, en la práctica los beneficiarios le otorgan gran importancia.

Dentro de esta información aislada, a manera de ilustración, rescatamos en el IE la problemática acerca de la “tendencia hacia la disminución de la participación docente en estos programas” (BUAP, 2006:75) que podría interpretarse como manifestación de cierto grado de inconformidad o insatisfacción de parte del sector docente y que puede deberse, entre otros factores, al monto insuficiente y al retraso en el suministro de los recursos económicos relativos a los incentivos otorgados, es decir, a los problemas derivados de la administración de los recursos presupuestales de origen Federal, con aplicación en los espacios locales, que refleja la dificultad y la problemática derivada de una Administración Pública centralizada en la gestión de programas públicos; por esta razón, este tipo de programas demanda la concurrencia de los diferentes ámbitos de Gobierno y demás actores involucrados, con un enfoque de gestión distinto al tradicional.

Por otra parte, en la evaluación se afirma, aunque no se demuestra, que “la vinculación de la escuela con la comunidad, a través de la participación organizada de las Asociaciones de Padres de Familia, ha constituido la mejor estrategia para asegurar a los alumnos una educación con espacios dignos para su aprendizaje” (BUAP, 2006:68). La participación de madres y padres de familia, se afirma, parece consolidarse como un baluarte eficiente para lograr la transparencia y el adecuado manejo de los recursos públicos destinados a este fin. En efecto, parece ser que el grado de satisfacción de los beneficiarios puede ser catalizado mediante la mayor participación de los actores beneficiarios y de la comunidad, no sólo en el manejo transparente de los recursos económicos y materiales, sino en la gestión de los programas.

Así, desde esta perspectiva, el grado de satisfacción de los beneficiarios debería ser una fuente rica de información para apreciar el alcance de los resultados del Programa y orientar su mejora.

### 3.2.1.2. Recomendaciones

#### *Coherencia*

La superficialidad y la falta de rigurosidad mostradas en la evaluación, también se hace patente en las recomendaciones que en términos generales giran alrededor de la falta de recursos económicos para financiar el Programa, problema que comparte con la mayoría de los programas públicos y que podíamos suponer *a priori* en el contexto actual. En este sentido, pareciera que con el incremento de los recursos asignados al Programa que recomienda el IE se podría “garantizar el cumplimiento del cien por ciento de las metas” (BUAP, 2006:169). Lo anterior, implica ignorar y minimizar la compleja problemática en la que se desarrolla el Programa, que incluye aspectos sociales, institucionales y de gestión, entre otros.

Asimismo, el IE omite recomendaciones relativas a los aspectos operativos requeridos para alcanzar una mayor eficacia y eficiencia en el Programa, que se relaciona con la medición del cumplimiento de los fines y objetivos del mismo, es decir, su impacto en el abatimiento del rezago educativo y la mejora en la calidad de la oferta educativa en localidades y comunidades rurales e indígenas de alta marginalidad.

Las recomendaciones vertidas, pueden ser pertinentes, no obstante, no se orientan a los aspectos fundamentales del Programa ni a la justificación de su existencia.

#### *Reglas de Operación*

No existe valoración alguna en las recomendaciones del IE con respecto a la pertinencia, adecuación y consistencia para guiar la operación del Programa. En general, en la evaluación está ausente el análisis de este rubro, por lo que no contribuye a la mejora en la gestión del Programa.

#### *Calidad*

No aplica este rubro en términos de las recomendaciones.

#### *Eficacia y eficiencia*

Debido al enfoque de la evaluación que privilegia la contrastación de las acciones con lo establecido formalmente en el Programa, las recomendaciones

son de poco alcance para aspirar a mejorar estos rubros en la operación del mismo, ya que se concentran parcialmente en la “evaluación de los aspectos operativos”, dejando fuera el marco sociopolítico, institucional y de gestión, donde se desenvuelve el Programa.

Así, por ejemplo, el IE recomienda “incrementar los recursos económicos al Programa”, “incrementar los incentivos a los docentes”, “ampliar la cobertura de recursos financieros para la construcción, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura física y mobiliario de las escuelas”, que no obstante su importancia, se olvidan de aspectos institucionales, operacionales y de gestión, como variables a considerar para incidir en posibles cambios que aspiren a incrementar la eficacia y eficiencia de los programas públicos, en términos de sus objetivos estratégicos.

### *Impacto*

Como apuntamos en su momento, la evaluación carece del análisis del impacto del Programa y, por consiguiente, los instrumentos que parecen utilizarse en la medición del impacto adolecen de criterios definidos en materia de qué es lo que se evalúa, tanto como de las formas de hacerlo. Lo anterior redundaría en la elaboración de recomendaciones que resultan de una amalgama compleja que combina datos objetivos de la operación del Programa con la percepción de algunos actores implicados y del sentido común de los evaluadores. No existen recomendaciones, por ejemplo, acerca de los posibles avances, cambios y transformaciones en los rubros establecidos por el Programa en cuanto a: abatir el rezago educativo, mejorar las condiciones de acceso a la educación, disminuir la deserción escolar, la reprobación y mejorar la calidad de la educación, entre otros objetivos del Programa.

### *Focalización: Población Objetivo*

No obstante que en la evaluación se describen la parte de la Población Objetivo y los criterios de focalización contenidos en las RO; ni en el contenido de la evaluación ni en las conclusiones y recomendaciones se discute la pertinencia de su diseño, su forma de operar y las ventajas o desventajas en su aplicación; un aspecto fundamental, en este sentido, es cuestionar si a partir de esta forma de “discriminación positiva”, como se afirma en las RO, se alcanza la equidad en el acceso a la educación de grupos en desventaja y de mayor vulnerabilidad.

### *Satisfacción de los beneficiarios*

A partir de las acciones del Programa, el IE constató algunas fallas con relación a algunos actores beneficiarios, en este caso los docentes y estudiantes, por lo que la mayoría de las recomendaciones se enfocan hacia propuestas para la mejora de sus condiciones, entre las que destacan:

- Incrementar los incentivos a los docentes, con el fin de inhibir su abandono a estos programas.
- Reordenar y dar mayores estímulos, mediante criterios de resultados específicos, a las acciones de supervisión, a fin de que supere el carácter voluntario y logre consolidarse como una herramienta eficaz en el apoyo pedagógico a las escuelas, superando el énfasis que aún actualmente se pone en los asuntos administrativos.
- Ampliar la cobertura de recursos financieros para la construcción, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura física y mobiliario de las escuelas.
- Rediseñar las acciones de difusión, ya que los materiales producidos para este fin no llegan a las comunidades donde funciona este Programa.

Si bien estas recomendaciones son pertinentes, se considera que también son parciales, ya que desde una visión integral, incrementar la satisfacción de los beneficiarios implica reconsiderar todos aquellos elementos institucionales, formales, normativos e incluso de carácter político, que inciden en la forma de gestión y operación del Programa.

#### **3.2.1.3. Consistencia y calificaciones**

En esta parte se hace una valoración de conjunto de los ámbitos de análisis aplicados en esta metaevaluación, partiendo de la concepción de la evaluación como un instrumento de gestión, es decir, como un mecanismo necesario para mejorar la gestión y la operación de los programas públicos desde la perspectiva de una administración por resultados, con la idea de destacar algunos de los alcances y advertir las debilidades de la evaluación presentada.

Como resultado de la aplicación de cada uno de los ámbitos de análisis al Informe de Evaluación, de forma indicativa, se presenta el siguiente cuadro que muestra en conjunto la apreciación que se tiene en esta metaevaluación, advirtiendo las limitaciones que llevan consigo las medidas cuantitativas, en materia de evaluación.

### Cuadro 3.2.1.3.1

#### Calificaciones por ámbitos de la metaevaluación del Informe de Evaluación del Programa de CONAFE

| Ámbitos de la metaevaluación | Calificaciones       |                   |          |
|------------------------------|----------------------|-------------------|----------|
|                              | Lógica de planeación | Lógica de gestión | Promedio |
| Coherencia                   | 7.0                  | 5.0               | 6.0      |
| Reglas de Operación          | 7.0                  | 5.0               | 6.0      |
| Calidad                      | 6.0                  | 5.0               | 5.5      |
| Eficacia                     | 6.0                  | 5.0               | 5.5      |
| Impacto                      | 5.0                  | 5.0               | 5.0      |
| Focalización                 | 7.0                  | 5.0               | 6.0      |
| Satisfacción                 | 8.0                  | 5.0               | 6.5      |
| Promedio                     | 6.6                  | 5.0               | 5.7      |

FUENTE: Elaboración propia.

El trabajo de evaluación presentado en este IE acusa una importante cantidad de inconsistencias que afectan la objetividad, rigurosidad y pertinencia de los resultados y su probable utilidad, que justifican indiscutiblemente la magnitud de las calificaciones otorgadas por esta metaevaluación.

En términos de coherencia, consistencia y calidad, a pesar de que en la primera etapa del Informe se hace referencia al diseño de la estrategia metodológica, ésta resulta una evidente ausencia al desarrollar un trabajo que carece de objetivos, criterios y referentes específicos que orienten su indagación, observando un gran número de problemas. Al no existir una estrategia evidente, la evaluación recorre apenas por la superficie los distintos momentos de la implementación. Limita su estimación a la constatación formal de la implementación. No está descrita la estrategia de investigación, la manera en que se formulan indicadores y los procesos mediante los cuales arriban a inferencias que resultan, al parecer, de impresiones de sentido común. Lo “evaluable” del Programa PAREIB se reduce a los propios objetivos de éste, sin ningún tratamiento analítico. En este sentido el trabajo no evalúa, sino que en el mejor de los casos supervisa la aplicación de los recursos, convirtiéndose

en una investigación de carácter circular, donde el objetivo está fijado por el Programa y el Programa se convierte en una suerte de juez y parte o de objeto de la medición y unidad de medida. Así, por ejemplo, la mediana calificación en las RO está relacionada con la situación de que en la evaluación no existe un análisis de las mismas, como ya advertimos anteriormente, sólo se toman parcialmente como marco referencial normativo, para constatar algunas de las acciones del Programa, por lo que omite el análisis de su pertinencia.

Con las limitaciones anteriores, la información en general se vuelve redundante y ofrece una mediana sistematización de la información, que posee ya la dependencia encargada del Programa y que no contribuye a enriquecer el acervo informativo acerca de la operación. Al carecer de una estrategia analítica, el tratamiento de la información se vuelve una banal lectura que en todo caso da cuenta accidentada de aumentos o disminuciones, cuya información en principio obra en manos del propio CONAFE, pero que no ofrece datos útiles para la acción. La calidad o especificidades de los procedimientos empleados quedan intactas.

Las conclusiones, por lo tanto, en la mayoría de los casos, aparecen como inferencias, especulaciones, intuiciones o apreciaciones de sentido común que no resultan del trabajo de investigación. Por ejemplo, en cuanto a los sistemas de información internos del Programa, constatan que la escuela reportada como la del mayor nivel de rendimiento, no la conoce el supervisor; o bien, cuando se apunta que “un hecho que vale destacar y reconocer, es el esfuerzo de muchos docentes a quienes se entrevistó o se observó trabajar en escuelas que no recibieron paquetes de útiles escolares, y que aprovechaban las opciones que tienen a la mano, improvisando auxiliares con utensilios de su medio externo (maderas, como reglas, escuadras o metros; trapos de cocina como borradores; etcétera)” (BUAP, 2006:48); estas afirmaciones aparecen como anécdotas, cuando, desde la perspectiva de la gestión, pueden indicar tremendos fallos en la instrumentación programática al estricto nivel de cumplimiento que pretenden evaluar.

El problema general es que en la evaluación se da por sentada la correspondencia entre las acciones del Programa y sus efectos en la Población Objetivo, incurriendo en contradicciones evidentes. Esto es, basta constatar que se asignó o entregó un recurso o que se impartió un curso para verificar la meta.

En la parte que los evaluadores denominan la fase cualitativa del estudio, éstos desarrollan una serie de indagaciones de la opinión de los entrevistados,



en un plano superficial e igualmente realizan inferencias y recomendaciones a partir de accidentadas recolecciones de información.

El reporte está plagado de incongruencias, contradicciones y confusiones que dificultan su comprensión. Se usan tablas y gráficos contruidos de manera arbitraria, que confunden en principio a los investigadores que presentan el Informe, quienes realizan lecturas arbitrarias e inconsistentes de aquellos.

Los instrumentos desarrollados para la evaluación cualitativa acusan una gran superficialidad y constituyen una suerte de levantamiento de opiniones con herramientas de utilidad improbable. Por ejemplo, no existe una estrategia de investigación dirigida a conocer los contenidos y prácticas de los programas de capacitación a padres, supervisores, capacitadores o instituciones. Se da por sentada su efectividad y no existe estrategia de evaluación del impacto en las familias o en la capacidad de atenderlas por parte de los padres.

Asimismo, el impacto o eficacia del Programa lo deducen del sentido común y de opiniones de los actores sobre la implementación del PAREIB. Los sistemas de medición del impacto adolecen de criterios definidos en materia de qué es lo que se evalúa, tanto como de las formas de hacerlo. Lo anterior redunda en la elaboración de recomendaciones que resultan de una amalgama compleja que combina datos objetivos de la operación del Programa con la percepción de algunos actores implicados y del sentido común de lo evaluadores.

Finalmente, no existe un trabajo de verificación de los impactos, en todo caso se hace un recuento del ejercicio presupuestal, sin elementos para la evidencia de los efectos, éstos se dan por hecho antes de ser estudiados, dejando lagunas importantes en la comprensión de este Programa y de sus efectos.

El Informe de Evaluación, llama la atención, en el mejor de los casos, ofreciendo un panorama desalentador de la tendencia decreciente de los apoyos a ese Programa, que coinciden con la terminación del período de funciones del Ejecutivo. Por otro lado, ofrece una abigarrada cantidad de datos acerca de las dificultades de su implementación. No diseña instrumentos que puedan evaluar el impacto en materia de elevación de la calidad y su correlato en la formación de la población usuaria de los servicios educativos.

El Informe no ofrece elementos contundentes de evaluación, sino que se reduce a una suerte de acercamiento al campo de aplicación del Programa. Una primera impresión, indicaría que el carácter de evaluador externo no ofrece ventajas, por el contrario, propicia un evaluador desinformado (con

respecto al Programa), inexperto en materia de evaluación de este tipo de acciones públicas, cuyo resultado no ofrece información nueva al CONAFE; no ofrece información que pueda ser útil para la toma de decisiones o para identificar problemas en la implementación, en el diseño o en la estimación de impactos.

Por último, reducido a los marcos de comprensión del propio Programa, el trabajo de evaluación, como hemos insistido, no da cuenta del impacto económico, social y educativo, si lo hay, que permita seguir una línea de continuidad, entre la intervención institucional y el mejoramiento real de las condiciones de existencia.



## CAPÍTULO 4.

# DIFUSIÓN DE LOS RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES

El análisis de la difusión y aplicación de los resultados de la evaluación en los procesos decisorios, etapa final de la metaevaluación de los programas sociales, está encaminada a mostrar si la evaluación efectivamente está cumpliendo con su papel de retroalimentar los procesos de toma de decisiones en un proceso circular de planeación, ejecución y evaluación. Con este propósito, a continuación se presenta el régimen jurídico administrativo de la acción pública, destacando particularmente el papel de la evaluación y sus resultados en los procesos decisorios (operación de los programas) y en el rediseño de las políticas y programas cuando así se requiere.

### 4.1. RÉGIMEN JURÍDICO-ADMINISTRATIVO GENERAL DE LOS PROGRAMAS PÚBLICOS: OPERACIÓN INSTITUCIONAL Y TOMA DE DECISIONES

Como toda acción de la Administración Pública Federal, los programas sociales de la SEDESOL, la SEP, la SAGARPA y de sus organismos sectorizados, tienen un régimen jurídico-administrativo común, compuesto principalmente por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley de Planeación; la Ley General de Contabilidad, Presupuesto y Gasto Público (LGPGP) y su Reglamento<sup>153</sup>; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento; y, el Presupuesto de Egresos de la Federación.

<sup>153</sup> Vigente hasta marzo de 2006 en que se publicó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y posteriormente su Reglamento, en la que se proponen modificaciones al régimen administrativo de la acción pública que se complementan con los Lineamientos Generales para la Evaluación publicados en 2007 por la SHCP-SFP y Coneval. Como se precisa más adelante, estas disposiciones son, en lo fundamental, inocuas al régimen administrativo de la acción pública, por lo que a continuación el análisis se focaliza sobre la legislación vigente en el período fiscal de los

Con relación a las evaluaciones externas, además de estos ordenamientos, deben citarse: el Acuerdo por el que se expiden los criterios generales para modificaciones a las RO de los programas gubernamentales ya existentes y para la elaboración de las RO de nuevos programas y el Acuerdo por el que se expiden los requisitos mínimos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán considerar para seleccionar a las instituciones académicas y de investigación u organismos especializados de carácter nacional o internacional, interesados en realizar la evaluación de resultados de los programas gubernamentales sujetos a RO. Ambos acuerdos, se publicaron en abril de 2002 y fueron vigentes hasta 2006, en que se sustituyó por una nueva legislación que impulsa un proyecto institucional de evaluación, actualmente todavía en construcción, por lo que no es posible dar cuenta de sus resultados.

En estos ordenamientos no se prevé nada que pudiera considerarse un proceso integrado de análisis de los resultados de las evaluaciones y, consecuentemente, la toma de decisiones a partir de ese proceso. Los ordenamientos mencionados sí establecen explícita o implícitamente la obligación de analizar los informes de evaluación, pero no señalan qué debe hacerse y cómo, a dónde deben canalizarse, qué estructura se requiere y cuáles son las instancias participantes, o el alcance de las recomendaciones, en cuanto a su obligatoriedad por parte de los responsables de la conducción de los programas, entre otros.

La Ley de Planeación dispone la obligación de evaluar las acciones de planeación, pero no señala nada acerca de la obligación de analizar los resultados de las evaluaciones realizadas ni dispone qué debe hacerse con ellos. Lo interesante de este Artículo es que considera a la evaluación como parte de la planeación:

“... Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados”  
(Artículo 3º, párrafo segundo, de la Ley de Planeación).

programas metaevaluados; en todos ellos se trata de 2005, y solamente se hará alusión a las nuevas disposiciones para señalar que en éstas tampoco se resuelven la mayoría de los problemas que se arrastran desde la vieja legislación del régimen administrativo de la acción pública.

Cabe preguntarnos si es posible considerar que en el párrafo citado se establece un proceso circular de planeación que al terminar en la evaluación, sus resultados retroalimentan un nuevo ciclo de planeación-ejecución-evaluación, premisa que se tomó como eje fundamental de la metaevaluación del capítulo 3. La única referencia clara de la Ley a la obligación de analizar los resultados de las evaluaciones se encuentra en el Artículo 14 fracción VII, que asigna a la Secretaría de Hacienda la atribución de verificar periódicamente:

“... la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del Plan [Nacional de Desarrollo] y los programas regionales y especiales a que se refiere esta Ley, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, el Plan y los programas respectivos”.

La Ley General de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento<sup>154</sup> contienen también algunas referencias a la obligación de realizar evaluaciones y de analizar los resultados de las mismas. Sin embargo, tales referencias son bastante generales, además de que las evaluaciones que contempla la Ley son evaluaciones de las actividades relativas al gasto público y no de los resultados del ejercicio de dicho gasto. En otras palabras, en esta Ley, la naturaleza de las evaluaciones es la de servir de medio de control y justificación del gasto, antes que de valoración de los resultados de las políticas y los programas gubernamentales encaminada a su eventual ajuste, ya sea, a su diseño o a sus procesos estratégicos y de operación.

En la nueva legislación constituida por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y los Lineamientos Generales para la Evaluación, publicados en 2007 por la SHCP-SFP y Coneval, los cambios propuestos alrededor del Presupuesto con Base a Resultados como fundamento de un Sistema para la Evaluación del Desempeño, no modifica, en lo esencial, los clásicos propósitos de justificar y fortalecer los controles del gasto público, aunque, eso sí, con métodos más sofisticados. Como se señaló en el segundo capítulo, en la sección correspondiente al papel del Congreso

<sup>154</sup> Como se mencionó en el anterior pie de página, esta Ley estuvo vigente hasta el día 30 de marzo de 2006 y la nueva legislación aún no tiene resultados concretos en materia de evaluación y el régimen administrativo de la acción pública.

en la evaluación, puesto que no hay cambios institucionales en el proceso de aprobación presupuestal que otorguen algún grado de autonomía de gestión al funcionario público, tal que estimule su desempeño, es totalmente previsible que dicha propuesta tenga efectos marginales en el comportamiento burocrático y solamente complique aún más los sofisticados procesos de aprobación presupuestal bajo la égida de la SHCP.

Por otra parte, en el estado actual del arte de estas disposiciones que impulsan un proyecto todavía en construcción; sus alcances, objetivos y metas son ambiguos, lo mismo que sus procedimientos e instancias normativas de los procesos, por lo que no es posible analizar los resultados de un proceso que no termina de nacer frente a un proceso tradicional presupuestal que se niega morir o desaparecer. Lo que sí puede afirmarse, es que hasta la fecha estas modificaciones son inocuas al régimen administrativo de la acción pública: la LFPRH se publicó en 2006 y hasta 2007 se publicaron los lineamientos generales de la evaluación, por lo que sus efectos, en el mejor de los casos, podrían ser verificados en los programas del actual período fiscal de 2008. En las evaluaciones de 2007, estos nuevos lineamientos sólo incidieron marginalmente en lo que se denominó la “evaluación del diseño” que se limita a verificar si se aplicaron las técnicas del Marco Lógico en los programas, y en su caso, aplicar y recomendar si no se ha efectuado la aplicación de estas técnicas que recomienda el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la recomposición del programa evaluado, con los parámetros de planeación-evaluación que resultaron de la aplicación de estos marcos.

El Presupuesto de Egresos de la Federación es la disposición de mayor jerarquía en que se encuentra una referencia explícita a la evaluación externa de resultados de los programas sujetos a RO, y en cuanto al destino que debe darse a sus conclusiones y recomendaciones. Los presupuestos de egresos 2002, 2004 y 2005 señalan que las dependencias y entidades debían presentar la evaluación de resultados de cada Programa a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara, así como a las secretarías de Hacienda y de la Función Pública:

“...a efecto de que los resultados sean considerados en el proceso de análisis y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el siguiente ejercicio fiscal” (PEF, 2005: Artículo 52 fracción IV inciso b).

En el PEF 2004 se señalaba<sup>155</sup>, además de lo anterior, que:

“las evaluaciones de los programas, serán responsabilidad de la Cámara [de Diputados] y se realizarán conforme a lo dispuesto por las Comisiones Unidas para el Desarrollo Rural Sustentable” (PEF, 2004: Artículo 55).

En estas citas, no hay duda de la obligación a cargo de la Cámara de Diputados, la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de la Función Pública de analizar los resultados de las evaluaciones externas y emplearlos en el proceso de planeación, programación y presupuestación, así como en la eventual modificación de las RO o los lineamientos de operación específicos de los programas evaluados. Sin embargo, nada se dice en esa disposición sobre los mecanismos o caminos que debían seguirse para llevar a cabo dicho proceso. En el caso de la Cámara de Diputados, como ya se mencionó, para 2004 se incorporó inclusive la figura de las Comisiones Unidas para el Desarrollo Rural, otorgándoles atribuciones para intervenir en la orientación de las evaluaciones externas. De igual modo, en el Decreto del PEF 2005 se contempló (Art. 78) que la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable debía reunirse con las Comisiones Unidas para el Desarrollo Rural “para definir el contenido y presentación de la información a incluir en el Proyecto de PEF para el Ejercicio Fiscal 2006”, relativa al PEC. Por otra parte, desde el PEF de 2002 se dispone que para asegurar que los subsidios obedecieran criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad, las dependencias y entidades que los otorgaran debían, entre otras cosas:

“... incorporar mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación que permitan ajustar las modalidades de su operación o decidir sobre su terminación” (PEF, 2005: Artículo 50, fracción V).

Por lo tanto, las evaluaciones externas, que se reitera, son una facultad constitucional de la Cámara de Diputados, pueden considerarse como uno de dichos mecanismos, lo que significa que las dependencias y entidades están obligadas a analizar dichas evaluaciones y a emplear los resultados del análisis

<sup>155</sup> Esta disposición no fue incorporada en el Decreto del PEF 2005 ni el correspondiente a 2006.



para ajustar las modalidades de operación de los programas o decidir sobre su terminación, continuidad o, eventualmente, el rediseño en sus fines o estrategias. No obstante las prescripciones anteriores, no ha habido mayores efectos en lo que se refiere a la participación de la Cámara. Paradójicamente, fue justo en el presupuesto 2005 cuando el Ejecutivo Federal presentó y ganó la controversia constitucional por las modificaciones y adiciones que la Cámara de Diputados hizo a su proyecto de PEF, lo que cuestiona los alcances de la evaluación externa (asumiendo que éste hubiera sido el fundamento por el cual la Cámara hubiera modificado el proyecto).

En el *Acuerdo por el que se expiden los criterios generales para modificaciones a las RO de los programas gubernamentales ya existentes y para la elaboración de las RO para el ejercicio fiscal 2002* se señala que esas reglas deben contener apartados específicos sobre la evaluación externa y sobre el seguimiento, el control y la auditoría. Como pudo constatar en el capítulo 3 de la Metaevaluación de los Programas, ésta es justamente una de las principales deficiencias de las RO, por lo que se les calificó como instrumento más de orden presupuestal que programático.

En la legislación reciente existe una mayor claridad en cuanto al contenido de la evaluación como un proceso racionalista y cuantitativo, con la aplicación de poderosas herramientas como el Marco Lógico, que precisa la conexión del diagnóstico con el plan estratégico de acción, proporcionando una lógica rigurosa de “abajo hacia arriba”, articulando la acción a componentes concretos (resultados o metas) de un propósito definido (de un programa), que articulados al conjunto de otros propósitos (u otros programas) se llega al fin propuesto por la acción pública, que no es sino expresión cualitativa de un proyecto o programa social de desarrollo; por lo tanto, el fin no es el propósito de un programa específico, sino la condensación del conjunto de programas y propósitos concretos. No obstante esta claridad conceptual, no existe ningún planteamiento de cómo lograr en la práctica esta coordinación horizontal de distintos propósitos y programas de las diversas dependencias, con sus diferentes lógicas e intereses clientelares contrapuestos. No hay, como concluimos en el tercer capítulo de esta Metaevaluación, una lógica de gestión.

Parte fundamental de esta lógica de gestión es un marco descentralizado en el que se proporcionen, al funcionario público, márgenes mínimos de autonomía en su actuación, necesarios para la toma de decisiones en los programas públicos que conduce, en un contexto vivo, donde lo característico

debiera ser la respuesta a la demanda ciudadana, siempre diversa, y la negociación con los distintos actores sociales, y no la imposición desde el centro, por más soportada que esté en conocimientos “divinos” de centros tecnocráticos. La depuración y el aglutinamiento de programas que alrededor de la nueva legislación sobre el PBR se efectuó para el PEF de 2007, bajo criterios de integración funcional, además de no ser claros, no son suficientes y, sobre todo, requieren de una mayor flexibilidad, en particular, tomar una sana distancia de la rigidez de los criterios de las autoridades hacendarias, que todo lo reducen a la austeridad y al equilibrio presupuestal.

En conclusión, las disposiciones jurídico-administrativas, comunes a todas las evaluaciones externas de los programas sujetos a RO, sí establecen algunas referencias relativas al proceso de análisis de los resultados de las evaluaciones y su aplicación a la toma de decisiones. En consecuencia, hay elementos para establecer que la obligación de realizar dicho análisis (y su aplicación a la toma de decisiones) existe, pero no están definidos los criterios, mecanismos y procedimientos específicos; por lo tanto, más que una deficiencia de orden jurídico, parece ubicarse en un vacío de orden administrativo o de gestión, que proviene en parte de las situaciones antes detectadas en el capítulo 3 de Metaevaluación de Programas, que calificamos, como la ausencia de una *lógica de gestión* que condujera la acción de los programas conforme a sus objetivos y su misión. En síntesis, existe la norma jurídica, más no su traducción en criterios, procedimientos y mecanismos de gestión, para que la conducción de los programas se realice conforme a bases mínimas de planeación y evaluación.

Para trascender esta situación se requiere de una reforma administrativa de gran calado que modifique el enfoque, formas de hacer, métodos y procedimientos de la burocracia tradicional. La propuesta de SHCP del SED y el PBR no es suficiente, en tanto estos mecanismos no se apoyen en cambios fundamentales en las estructuras asimétricas, tanto por su posicionamiento y poder, como por la disposición de recursos y de información en las diversas entidades y dependencias de la Administración Pública. La posición omnímoda de la SHCP frente a las demás dependencias del Ejecutivo, ha socavado por más de 20 años el desempeño público, al que se ha confundido o sustituido por metas minimalistas y de reducción de los recursos y alcances del Estado en sus funciones sociales de desarrollo. Por otra parte, la ausencia de un proyecto en el Congreso que fortalezca la facultad constitucional de la Cámara de Diputados como autoridad presupuestal y propicie su empoderamiento frente

al Ejecutivo, ha impedido su conformación como el entramado jurídico-institucional necesario, no sólo para evitar el debilitamiento del Estado que provoca esta visión minimalista, sino para convertirse en el valladar que se requiere para revertir estas tendencias y al tiempo que propicie el fortalecimiento de las capacidades de gobernación<sup>156</sup> y por esta vía asegurar que la acción gubernamental se conduzca por el interés público. Esta ausencia de proyecto no ha permitido al Congreso llenar el vacío que en el viejo régimen se cubría con el liderazgo político del Presidente de la República y que ahora, en un régimen democrático y republicano, debiera asumir el Congreso, en tanto representante popular y legítimo de la sociedad civil.

<sup>156</sup> O gobernanza, como se define en alusión al término sajón *governance*, dado que en el inglés no existe un término como *governatation* (Aguilar, 2002). Hace referencia a la capacidad de gobernación como sinónimo de conducción, dirección o control de la sociedad. En este sentido, se distinguen modalidades de la gobernación/gobernanza (utilizados como sinónimos por Aguilar, 2002): en el viejo régimen (que aún no concluye) esta capacidad se ejerce desde el gobierno; en el nuevo régimen (que aún no termina de formarse) la gobernación sólo puede efectuarse con la sociedad, con una amplia participación de las organizaciones civiles, en todas las fases de la política pública: nacimiento, formulación, implementación y evaluación.

## CAPÍTULO 5.

# CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### A. CONTEXTO Y ENFOQUE DE LA POLÍTICA SOCIAL

#### **Dualidad en los enfoques del desarrollo rural versus complementariedad o sinergia.**

Tomando en cuenta el análisis de la vertiente productiva de los programas del PEC, iniciado en 2005 con la Metaevaluación de los principales programas de la SAGARPA, es claro que la respuesta del Gobierno mexicano en materia de desarrollo rural y social se ha caracterizado por su dualidad: en un extremo, puede identificarse un enfoque de tipo social, en el que lo fundamental es garantizar al individuo su derecho o acceso a los denominados “bienes primarios” como la educación, la salud, la alimentación y la vivienda, para mejorar sus condiciones de libertad e igualdad social; en otro extremo, se postula un enfoque de tipo productivo, supuestamente orientado a la capitalización de los agricultores, y en particular de los pequeños productores. En la primera categoría destaca por su relevancia el Programa de educación, salud y alimentación (Progresa) de finales de los noventa y actualmente convertido en el Programa Oportunidades; asimismo, otros como el Programa Compensatorio del CONAFE en materia educativa, el Programa de Apoyo Alimentario (PAL) y el Programa de Vivienda Rural, los que al identificarse (en particular Oportunidades) como ejes de la política social del Gobierno mexicano, se seleccionaron como objeto de esta Metaevaluación. El Programa de Microrregiones, que aunque pudiera manejarse como un enfoque intermedio (sobre todo en sus orígenes), al incorporar elementos de una visión territorial del desarrollo en sus instrumentos de apoyo y fomento, prevalecen los criterios de orden social asistencialista, como en el conjunto de los programas antes mencionados, razón por la que puede ser considerado en esta primera vertiente de enfoque social. En la segunda categoría del

enfoque productivo se encuentran los programas de Alianza para el Campo y ASERCA<sup>157</sup> que fueron objeto de la primera Metaevaluación.

Se trata de una dualidad y no de una complementariedad o sinergia, ya que ambos conjuntos programáticos responden a enfoques diferentes e incompatibles entre sí, y coinciden solamente en las inconsistencias de sus enfoques con las prácticas y acciones finalmente realizadas; en particular, en lo referente a sus recurrentes desviaciones con respecto a criterios de focalización y de impacto de los programas que se supone son las divisas que los valoran al propiciar una conducción de los programas con mayor efectividad social.

### **Falta de coordinación entre la política económica y la política social, así como en el conjunto de los programas sociales**

Debido en parte a esta dualidad en los enfoques de los programas sociales, no hay entre la política económica y la política social nexo o coordinación alguna, salvo que ambas coinciden en el enfoque de promover una suerte de “individualismo competitivo” que se manifiesta en el Programa Oportunidades al privilegiar al núcleo familiar como objeto de los apoyos asistenciales, en tanto que dicho núcleo se identifica como el determinante intergeneracional de la pobreza. La fragmentación de la acción pública que resulta de esta descoordinación entre la política económica y la social, se reproduce *ad infinitum* en la acción del conjunto de las dependencias de la Administración Pública Federal, como se demuestra en esta muestra de los cinco programas metaevaluados: su acción es fragmentada y sin coordinación entre las dependencias responsables de cada programa público, aun cuando se trata de una misma Secretaría, como sucede con Oportunidades, el PAL y Microrregiones.

### **Ortodoxia de los programas sociales**

Todos los programas analizados coinciden en un enfoque liberal, pero en particular el Programa Oportunidades responde a un enfoque ortodoxo de no intervención del Estado en materia económica, al privilegiar a las familias como actores principales de sus programas, ya que éstas son el núcleo de

<sup>157</sup> Nos referimos a los Subprogramas de Fomento Agrícola, Desarrollo Rural e Investigación y Transferencia de Tecnología, que forman parte del Programa Alianza para el Campo de la SAGARPA, así como de PROCAMPO y el Programa de Apoyos a la Comercialización, ambos a cargo de ASERCA.

causalidad (y consecuencia) de la pobreza, es decir, se trata de una causalidad fundamentalmente social, cultural y local, que no tiene que ver con el entorno económico, más que en términos de causa o problema: la estructura económica no es más que la sumatoria de situaciones individuales (o familiares).

### **Consistencia y objetividad aparente en los programas sociales**

A partir de este enfoque ortodoxo, que prevalece en los cinco programas sociales, se definen, en todos ellos, dos dimensiones fundamentales: *focalización e impacto*, por las que se les atribuye una calidad superior con respecto a programas sociales del pasado. Así, el Programa Oportunidades se promueve como un modelo de alta consistencia técnica y científica, en virtud de los métodos y procedimientos precisos y cuantificados en lo posible, que aplica tanto en la focalización como en la evaluación del impacto.

Sin embargo, en esta investigación se demostró que la selección de beneficiarios y la evaluación del impacto no poseen la fortaleza que se les atribuye en los medios que lo promocionan: los métodos de selección de los beneficiarios, en el caso de Oportunidades, se han desfigurado en la actualidad debido a la masificación del Programa en los últimos años y, en lo que se refiere a los indicadores de impacto, más allá de ofrecer alguna consistencia, sus métodos de cuantificación no poseen un significado preciso o un referente en cuanto a su grado de incidencia en la supresión de la pobreza o del desarrollo del capital humano. Existen dudas fundadas sobre la calidad de los servicios educacionales y de la salud del Programa; a partir de los cambios derivados de la ampliación del Programa para incorporar cinco millones de familias en 2004, en opinión de los profesores, así como por el incremento en los períodos de espera por consulta médica, la oferta de los servicios no es suficiente para satisfacer con calidad el incremento de la demanda que es impulsada con el Programa.

Con relación al resto de los programas metaevaluados, las inconsistencias son mayores dada la insuficiencia presupuestal con respecto a la cobertura de metas y objetivos que se les asignan. En estos programas, tanto el PAL y los Programas de Vivienda Rural y Microrregiones que conduce la misma SEDESOL, como los programas a cargo de otras instituciones, como el Programa compensatorio del CONAFE en materia de educación, los informes no ofrecen elementos de evaluación sobre sus impactos, tampoco información que pueda ser útil para la toma de decisiones o para identificar problemas

en la implementación o diseño de los mismos. Asimismo, al igual que en el programa de oportunidades, se registran desviaciones en la Población Objetivo con el propósito de impulsar estadísticas de ampliación de la cobertura y el cumplimiento de metas, como se precisa más adelante, en el bloque de conclusiones de la metaevaluación (sección C).

## Oportunidades y desafíos

### *Superar el carácter asistencialista de los programas*

Entre los principales desafíos que presenta el Programa Oportunidades y los programas sociales en general, está el de superar su naturaleza asistencialista, para lo cual no basta con insistir en ver a estos programas como inversiones en capital humano, que no obstante tener cierta dosis de verdad, no llega a cristalizar si no existen los necesarios vínculos con el funcionamiento económico y la generación de empleos. La temporalidad de los programas, aspecto esencial para diferenciar lo sustentable de lo asistencial, y para que en cierto momento ya no sea necesario el esfuerzo fiscal que hoy se canaliza a la pobreza, depende en gran parte de la economía, de los mercados laborales, que hoy por hoy, en México y América Latina, ofrecen un panorama poco alentador. De no ser posible esta conexión, se corre el riesgo de hacer realidad la paradoja de Friedman: “cuanto más dinero se destina a los pobres, más pobres hay”.

### *El papel del Congreso*

No deja de sorprender que aun cuando se reconoce en todos los programas sociales la naturaleza multidimensional de la pobreza, se pasen por alto los determinantes del entorno económico que, por supuesto, son al mismo tiempo políticos y sociales y se aferran a un modelo decadente de exclusión y desigualdad social. Frente a esta situación, en el estudio se concluye que el camino de la democracia es promisorio y el papel del Congreso puede ser fundamental en la medida en que se fortalezca como auténtico representante popular. Para ello, se requiere de un proyecto institucional que lo acerque a la ciudadanía y a la sociedad a la que se debe y quien le ha delegado el poder que ostenta en el Estado mexicano.

De este modo, coordinar la política económica y la social, reconocer que no es posible que se vean como dos entes separados, como actualmente se contemplan, es una tarea que compete al Congreso en la medida que logre

legitimarse como líder de la acción gubernamental y lograr de este modo su reconstitución como acción encaminada a promover el interés público, no el interés de grupos específicos cuando únicamente se respaldan acciones de fomento económico distantes de un encuadre ético y por consecuencia social. De ahí que su acercamiento a la ciudadanía, a través de sus organizaciones civiles<sup>158</sup>, sea el camino estratégico hacia una democracia en la Gestión Pública, en la que las políticas paliativas sean sustituidas por políticas integrales que supriman la pobreza. Se trata, en suma, de una reforma de Estado, en tanto se requiere de reformas en la administración que fortalezcan el desempeño, pero al mismo tiempo, o quizá como requisito, de reformas políticas que aseguren que este desempeño se oriente al interés público, y para ello, es indispensable rescatar y consolidar al Congreso como poder estatal distinto y contrapesar realmente al Ejecutivo en un equilibrio de poderes públicos que permita la reconstrucción de la esfera de lo público como marco de sus acciones.

### *Coordinación horizontal entre las principales instituciones estatales del desarrollo rural*

Ante esta situación, se concluye que es necesario trascender esta dualidad o concepción fragmentada del desarrollo, sin adjetivos, puesto que lo que es social es económico y viceversa. Como señala Gómez-Hermosillo (Cohen y Franco, 2006:10):

“la pobreza no puede superarse con acciones únicas o aisladas del contexto económico y social (y por supuesto político) en que éstas se realizan. Sin crecimiento económico equilibrado, ...sin generación de empleos remunerados y con seguridad social, la pobreza no puede ser superada”.

<sup>158</sup> Este acotamiento del acercamiento del gobierno a la sociedad civil mediante sus organizaciones es fundamental, en tanto que el ciudadano es un término general y abstracto y de lo que se trata es de vínculos concretos que en consecuencia no pueden materializarse sino a través de organizaciones. Desde otro ángulo, no necesariamente marxista, tales vínculos no tendrán viabilidad alguna si la sociedad “no pone su parte” manifestándose activamente como grupos concientes y con ciertos grados de organización (o maduración), quizá esta sea el principal obstáculo para hacer realidad esta democracia en la gestión pública que es requisito de una gobernación/gobernanza moderna.



En consecuencia, la coordinación entre la SAGARPA y la SEDESOL constituye un requisito fundamental, en tanto que son las secretarías con mayor presencia en los asuntos rurales. Para ello, es necesaria una serie de condiciones que actualmente no existen: arreglos institucionales que permitan a la política rural y social generar sinergias; sustituir su concepción sectorial<sup>159</sup> o patrimonialista y construir una red común de instituciones que propicie la mayor eficiencia y efectividad en sus acciones: la SEDESOL proveyendo con su enfoque “focalizador” el capital social en zonas marginadas y la SAGARPA con embonar eficazmente su orientación productiva una vez que dicho capital esté constituido.

No obstante, las dos secretarías han generado enfoques discordantes y estructuras jurídico institucionales contrapuestas: la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) más que partir de marcos comunes en su elaboración, se caracterizan por un énfasis en establecer las particularidades de las respectivas visiones de las secretarías que las promovieron, por consecuencia, proponen estructuras institucionales, como las comisiones intersecretariales, que más que coordinar la coordinación horizontal entre las respectivas secretarías, su afán está encaminado a establecer, eso sí, con la mayor amplitud, los ámbitos de sus competencias, sobredimensionar sus funciones y protagonismos de sus dependencias, en el desarrollo social por una parte, y desarrollo rural sustentable, por la otra. Lo anterior, se consigna en la sección siguiente de contexto y marco jurídico institucional de la evaluación

<sup>159</sup> Curiosamente ambas secretarías se atribuyen una concepción integral, en el caso de la SEDESOL, porque el Programa Oportunidades reconoce interdependencia entre la educación, la salud y la nutrición, no obstante, que el problema de la pobreza lo ve exclusivamente como un problema social; en tanto la SAGARPA, su integralidad la sustenta en una visión multifuncional de la agricultura, inclinándose de este modo a una concepción eminentemente económica.

## B. CONTEXTO Y MARCO JURÍDICO INSTITUCIONAL DE LA EVALUACIÓN

### Inconsistencias jurídico-institucionales para la evaluación integral de los programas sociales

La debilidad institucional para la gestión-evaluación de los programas sociales de la SEDESOL y de la SAGARPA se expresa en que la legislación que norma los programas de ambas secretarías se superpone y responde a lógicas diferentes: la LGDS y la LDRS confieren, respectivamente, a la SEDESOL y a la SAGARPA autoridad en Comisiones Intersecretariales que con frecuencia involucran a las mismas secretarías. Algunos de los programas como el de Microrregiones, además de ser coordinado por la SEDESOL, cuentan a su vez con un organismo intersecretarial. En el ámbito local, también hay una superposición de estructuras administrativas: la SAGARPA ha conformado, en el ámbito municipal y estatal, los Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable (CDRS) que establece la LDRS; por otra parte, la SEDESOL se apoya en instituciones de planeación local preexistentes como los COPLADES y COPLADEMUN<sup>160</sup>. De igual modo, ambas secretarías poseen delegaciones en los 31 estados y una estructura descentralizada para la operación de los programas.

Como se mencionó, la existencia de estas estructuras se da sin mediar en la práctica vínculos institucionales para una coordinación horizontal. Asimismo, las disposiciones jurídicas encontradas en políticas de descentralización se formulan con criterios diferentes sobre los ritmos y profundización de las estrategias; todo ello, más que crear condiciones para la cooperación y sinergia de los programas sociales, propicia el conflicto y la dispersión de la acción pública.

<sup>160</sup> Que además, dicho sea de paso, el funcionamiento de estas instancias en tanto mecanismos de coordinación-ejecución del Programa Microrregiones, no ha sido del todo eficiente.

### **Limitaciones jurídico-institucionales para la evaluación y fiscalización de los programas sociales por el Congreso**

Dicha limitación se asocia a la disposición de la LGDS, en sus artículos 72 y 81, de crear el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) como organismo público descentralizado, encargado de realizar periódicamente el cumplimiento de objetivos de programas y acciones, por sí mismo, o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del Programa.

Estas disposiciones, aunque aparentemente representan un avance en el sentido de que la evaluación es realizada por un agente externo a los organismos ejecutores, en realidad medran la atribución que por definición constitucional corresponde al Congreso. En la investigación se considera que la debilidad institucional que esta disposición causa al Congreso, obedece a la falta de claridad o deslinde entre una evaluación interna y una evaluación externa.

### **Inversión y ambigüedades en las prácticas de evaluación interna y externa**

Ambos procesos son diferentes: la evaluación interna, en tanto que método de gestión, no puede ser periódica ni eventual, debe ser recurrente para tener resultados, por lo tanto, debe ser realizada por el propio Ejecutivo. La evaluación externa, es para fines de fiscalización, entonces, puede ser eventual, periódica y hasta aleatoria; por lo tanto, no puede ni debe ser realizada por el Ejecutivo. En la realidad todo parece estar invertido, el Ejecutivo no practica la evaluación interna, ya que sus métodos de gestión parecen no estar identificados con métodos racionales y de planeación, quizá los criterios son políticos; en tanto que a la evaluación externa, que no le corresponde, trata de tenerla bajo su jurisdicción distorsionando su significado esencial.

El SED y PBR propuestos por la SHCP no modifican esta inversión y ambigüedad de los enfoques de la evaluación, sino por el contrario la profundizan: su finalidad no es fortalecer el desempeño o mejora de la Gestión Pública, sino el equilibrio fiscal o control presupuestal, o, en todo caso, este último propósito subordina al primero. Tampoco, la evaluación propuesta en este sistema cumple cabalmente con los propósitos de fiscalización: conforme a los lineamientos publicados el 30 de abril de 2007, se reconoce como autoridades de la “evaluación externa”, por supuesto a la SHCP, conjuntamente con la SFP y el Coneval, todas ellas dependencias del Ejecutivo; el Congreso,

que constitucionalmente tiene esta atribución, se contempla como un usuario más del SED, sin ninguna injerencia normativa y sin autoridad para la construcción conceptual del sistema ni en su diseño de conjunto ni de los indicadores y parámetros de la evaluación.

Es decir, el conjunto de evaluaciones que desde su origen en 2001 se planteó como una disposición de la Cámara de Diputados que obliga a las dependencias del Ejecutivo que manejan subsidios y recurso fiscales, pero quien decide la forma y alcances de la evaluación, sus enfoques y métodos, así como el diseño de los indicadores y parámetros, e inclusive, la contratación de las agencias evaluadoras, es el Ejecutivo; es decir, el propio ente evaluado. Esta situación no se ha modificado de ningún modo y, reiteramos, tendría alguna congruencia si se tratara de una evaluación interna (o autoevaluación) y siempre que la evaluación se tomara como eje de la gestión del Ejecutivo. Dado que ninguna de estas condiciones se cumple: no hay un reconocimiento explícito del Poder Legislativo como autoridad de la evaluación ni es ésta una práctica recurrente como eje de la gestión del Ejecutivo, entonces, puede concluirse que en su estado actual la evaluación no ofrece ninguna utilidad para el mejoramiento de la gestión, o es muy limitada su contribución para la fiscalización de la acción del Ejecutivo y para la rendición de cuentas.

## C. DE LA META-EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS

### **Necesidad de estudios integrales para el diseño coherente de objetivos y acciones de los programas públicos.**

Como en todo estudio de políticas públicas, es necesario establecer con objetividad la relación causa-efecto del problema, y consecuentemente con ello, revisar si el diseño y la operación de las políticas y programas públicos son consistentes.

De acuerdo con diversos estudios de especialistas, el principal obstáculo para avanzar en el combate a la pobreza lo constituye la propia política económica seguida en los últimos 25 años, la cual parece caminar en una dirección distinta a la que sigue la política social, en la que se inscribe el combate a la pobreza: el diseño de la política económica parece responder por un modelo económico excluyente y marginador que genera desigualdad social; en tanto que la política social está encaminada a atenuar los efectos sociales y culturales que, si bien son importantes, no resuelven el problema

de la pobreza, al no modificar las causas de fondo, esencialmente de orden económico, que la propician y retroalimentan.

Así, el programa Oportunidades, el PAL, el Programa de Vivienda Rural, el Programa de Microrregiones y el Programa Compensatorio de CONAFE en materia Educativa, componentes importantes de la política social, al coincidir en un enfoque que confunde los efectos con las causas, están confinados a mantener su naturaleza asistencialista y consumidora de recursos fiscales que no resuelven el problema de la pobreza, sino, en el mejor de los casos, los atenúa y, en este sentido, contribuye precariamente al sostenimiento de una gobernabilidad inestable. Pueden existir diferencias entre estos programas; las más notorias son de orden presupuestal, ya que las diferencias son abismales entre Oportunidades y el resto de los demás programas, pero en lo que no existe diferencia, es en que todos ellos carecen de sustentabilidad, tanto por la ausencia de soluciones de fondo, como por la inexistencia de una mínima coordinación horizontal entre los distintos programas, que dote a sus acciones de una coherencia de conjunto en torno a prioridades comunes. Como se acaba de consignar en el anterior bloque de conclusiones, el problema no solamente es técnico, sino profundamente político, social y cultural.

### **RO: instrumento del presupuesto *versus* programación**

En este contexto, las RO en los cinco programas metaevaluados, tampoco presentan diferencias, ya que han venido formulándose más con una idea de simplificación del ejercicio presupuestal, que con una idea de funcionalidad estratégica para el cumplimiento programático en la fase de instrumentación. No se dispone de bases de operacionalización ni de parámetros que hagan posible una evaluación sustentada en los impactos de los programas para, en su caso, rediseñar políticas o modificar acciones cuando éstas no tienen vínculo con los efectos y resultados esperados.

Esta situación se define en el estudio como la desconexión entre la evaluación y la toma de decisiones. Así, en el programa oportunidades, las evaluaciones a este instrumento se orientaron a la compulsa tradicional para verificar si los distintos actores participantes conocían, o no, el contenido de las RO del programa, con el propósito, más que de analizar o evaluar, de convalidar el éxito “incontrovertible” que muestran el crecimiento espectacular del número de familias incorporadas al programa entre los años 2002 y 2005. No hay análisis ni recomendaciones en materia de RO como instrumento de

dirección estratégica, el cual se sustituye con los logros de cobertura obtenidos en el sexenio.

En programas como el de Microrregiones y de Vivienda Rural, cuyas RO fueron modificadas a partir de las recomendaciones de las diversas evaluaciones que fueron realizadas al Programa, las modificaciones no fueron sustanciales para el mejoramiento de la eficacia y eficiencia general del mismo. De este modo, en el conjunto de los cinco programas revisados, pudo constatarse que el análisis de las RO no se efectúa desde una perspectiva que se fundamente en su contribución al logro de objetivos, resultados e impactos esperados en los programas.

### **Debilidades en la focalización**

En lo que se refiere a la selección de los beneficiarios, se contó con el testimonio de titulares de beneficios que refirieron que el levantamiento de los datos socioeconómicos no se realizó de manera correcta, y que existe discrecionalidad en la asignación de las transferencias. En cuanto a los resultados de la evaluación de impacto es notable la carencia de un marco que les otorgue un significado claro. Así, por ejemplo, no llega a especificarse si agregar algunos años a la educación, o verificar que los niños beneficiarios del Programa asistieron un día más por mes que aquellos quienes no recibían el bono escolar, es congruente y en qué medida, con el tipo de objetivos perseguidos.

En el PAL y Microrregiones se ha desviado de una atención preferente a poblaciones de muy alta y alta marginalidad, a una creciente incorporación de poblaciones de media y baja marginalidad. En el Programa de Vivienda Rural, se cumple al 100% la atención a localidades de muy alta y alta marginación, pero con información de la misma SEDESOL, que no es del todo confiable y no es consistente con la información de marginalidad a nivel municipal de CONAPO. En lo que se refiere al Programa Compensatorio del CONAFE, la información es muy agregada y no permite esta discriminación de los apoyos conforme a los grados de marginalidad de las poblaciones.

### **Ausencia de indicadores que relacionen la acción con el impacto: Indicadores de gestión-evaluación**

En los reportes de evaluación de los cinco programas sociales que conforman la muestra del estudio, se encontró con una gran variedad de indicadores de

resultados; sin embargo, no hay un análisis que especifique cómo es que se llegó a estos resultados, cuáles son las causas que determinan que un programa alcance o no los resultados esperados. El Programa Oportunidades se orienta más a la precisión en los indicadores de focalización y de impacto; en el resto de los programas se inclinan por indicadores de operación y de impacto, y en ninguno existe un marco integral que indique con claridad el significado de los resultados con las acciones emprendidas en el Programa. De este modo, en este bloque sobre la metaevaluación de los programas, puede concluirse que en ninguno de ellos se presentan elementos de juicio suficientes sobre la eficiencia y eficacia e impacto de los programas ni del grado de satisfacción de los beneficiarios. Todo ello debido a la inexistencia de un marco operacional adecuado que permita vincular las acciones con los resultados esperados; además, los parámetros contruidos no tienen este nivel de integración y los indicadores son muy generales.

#### **D. DIFUSIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN Y APLICACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES**

##### **Régimen administrativo de la acción pública y su evaluación**

Los programas sociales de la SEDESOL, la SEP, la SAGARPA y de sus organismos sectorizados, tienen un régimen jurídico-administrativo común compuesto principalmente por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley de Planeación; la Ley de Contabilidad, Presupuesto y Gasto Público (LGPGP) y su Reglamento; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento; y, el Presupuesto de Egresos de la Federación. Además deben citarse las disposiciones relativas a las evaluaciones externas, como el Acuerdo por el que se expiden los criterios generales para modificaciones a las RO de los programas gubernamentales ya existentes y para la elaboración de las RO de nuevos programas y el Acuerdo por el que se expiden los requisitos mínimos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán considerar para seleccionar a las instituciones académicas y de investigación u organismos especializados de carácter nacional o internacional, interesados en realizar la evaluación de resultados de los programas gubernamentales sujetos a RO. Ambos acuerdos, se publicaron en abril de 2002 y fueron vigentes hasta 2006.

En estos ordenamientos no se prevé nada que pudiera considerarse un proceso integrado de análisis de los resultados de las evaluaciones y, consecuentemente, la toma de decisiones a partir de ese proceso. Esta omisión no obedece a la falta de disposiciones jurídicas, por lo general, la obligación de realizar el análisis y su aplicación a la toma de decisiones existe, pero no están definidos los criterios ni los mecanismos y procedimientos específicos, por lo cual, no se trata de una deficiencia jurídica, sino de un vacío de orden administrativo o de gestión. Existe la norma jurídica, más no su traducción en criterios, procedimientos y mecanismos de gestión consecuentes.

### **Desempeño o mayor control presupuestal**

En la nueva legislación, los cambios propuestos alrededor del Presupuesto con Base a Resultados como fundamento de un Sistema para la Evaluación del Desempeño, no modifica, en lo esencial, los clásicos propósitos de justificar y fortalecer los controles del gasto público, aunque, eso sí, con métodos más sofisticados. Dado que no hay cambios institucionales en el proceso de aprobación presupuestal que otorguen algún grado de autonomía de gestión al funcionario, tal que estimule su desempeño, es totalmente previsible que dicha propuesta tenga efectos marginales en el comportamiento burocrático y en los procesos de toma de decisiones y solamente complique aún más los sofisticados procesos de aprobación presupuestal bajo la égida de la SHCP.

### **Vacíos de la nueva legislación para la integración de la evaluación en la toma de decisiones**

En la legislación reciente existe una mayor claridad en cuanto al contenido de la evaluación como un proceso racionalista y cuantitativo, con la aplicación de poderosas herramientas como el Marco Lógico que precisa la conexión del diagnóstico con el plan estratégico de acción, proporcionando una lógica rigurosa de “abajo hacia arriba”, articulando las acciones a resultados como componentes de un propósito definido (de un programa), que articulados al conjunto de otros propósitos y programas se llega al fin propuesto de un proyecto o programa social de desarrollo; por lo tanto, el fin no es el propósito de un programa específico, sino la condensación del conjunto de programas y propósitos concretos. No obstante esta claridad conceptual, no existe ningún planteamiento de cómo lograr en la práctica esta coordinación



horizontal de distintos propósitos y programas de las diversas dependencias, con sus diferentes lógicas e intereses clientelares contrapuestos, no hay, como se denomina en este estudio, una lógica de gestión.

### **Requisitos para integrar la evaluación como eje de la gestión y toma de decisiones**

Para trascender esta situación se requiere de una reforma administrativa de gran calado que modifique el enfoque, formas de hacer, métodos y procedimientos de la burocracia tradicional. La propuesta de SHCP del SED y el PBR no es suficiente, en tanto estos mecanismos no se apoyen en cambios fundamentales en las estructuras asimétricas de la Administración Pública. La posición omnímoda de la SHCP frente a las demás dependencias del Ejecutivo, ha socavado por más de 25 años el desempeño público al que se ha sustituido por metas minimalistas y de reducción de sus recursos y alcances del Estado en sus funciones sociales de desarrollo y, por otra parte, la ausencia de un proyecto en el Congreso que fortalezca la facultad constitucional de la Cámara de Diputados como autoridad presupuestal y propicie su empoderamiento frente al Ejecutivo, ha impedido su conformación como el entramado jurídico-institucional necesario para convertirse en el valladar que se requiere para revertir estas tendencias y propiciar el fortalecimiento de las capacidades de gobernación requeridas para asegurar que la acción gubernamental se conduzca por el interés público. Esta ausencia de proyecto no ha permitido al Congreso llenar el vacío que en el viejo régimen se cubría con el liderazgo político del Presidente de la República y que ahora en un régimen democrático y republicano debiera asumir el Congreso en tanto representante popular y legítimo de la sociedad civil.

# BIBLIOGRAFÍA

## BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- AGUILAR, Luis F. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*; FCE; México.
- ALBI, Emilio (2000). *Público y privado. Un acuerdo necesario*; Ariel; Barcelona, España.
- ARELLANO, David (2004). *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*; FCE; México, D. F.
- CARDOZO, Myriam (2006). *La Evaluación de políticas y programas públicos. El Caso de los programas de desarrollo social en México*; Porrúa; México.
- CEDRSSA-Cámara de Diputados (2007). *Metaevaluación de Programas de la SAGARPA dirigidos a productos agrícolas básicos. Resultados Generales*; México.
- COHEN, Ernesto y FRANCO, Rolando (1992). *Evaluación de proyectos sociales*; Siglo XXI; México.
- COHEN, Ernesto y FRANCO, Rolando (2006). *Transferencias con Corresponsabilidad*; CIESAS; México.
- CROZIER, Michel y Erhard Friedberg (1990). *El actor y el sistema*; FCE; México.
- CUADRADO ROURA, Juan R. (2001). *La política económica: objetivos e instrumentos*; Mc Graw Hill. España.
- ELMORE, Richard F. (1996a). “Diseño retrospectivo: Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales” en Aguilar F. Luis, *La implementación de las políticas*; Antología Volumen 4; Miguel Ángel Porrúa; México.
- ELMORE, Richard F. (1996b). “Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas” en Aguilar F. Luis, *La implementación de las políticas*; Antología Volumen 4; Miguel Ángel Porrúa; México.
- ERNULT, Joël (2004). “Pilotear el Desempeño” en Ramírez, Guillermo, *Desempeño organizacional. Retos y enfoques contemporáneos*; UAM-UDO; México.

- GUERRERO, J. Pablo (1998). *Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración del servicio civil de carrera*; CIDE DAP- No. 61; México.
- HERNÁNDEZ, Andrés (2006). *La Teoría Ética de Amartya Sen*; Siglo del Hombre-Universidad de los Andes (CIDER, CESO); Bogotá, Colombia.
- HERNÁNDEZ LAOS, Enrique y VELÁZQUEZ ROA, J (2003). *Globalización, Distribución del Ingreso y Pobreza. Lecciones del Caso Mexicano*; UAM-Plaza Valdez; México.
- HERNÁNDEZ LAOS, Enrique (2005). *Mercado Laboral, Desigualdad y Pobreza en America Latina*; UAM-JP. México.
- LINBLUM, Charles (1996). “La Ciencia de ‘Salir del Paso’” en Aguilar F. Luis, *La Hechura de las Políticas* Antología Volumen 3; Miguel Ángel Porrúa; México.
- LICHTENZSTEJN, Samuel (1982). “Enfoques y categorías de Análisis de la Política Económica” en mismo autor *Lecturas de Política Económica*; UNAM; México.
- MATUS, Carlos (1997). *Planificación de Situaciones*; Fondo Editorial Altadir; Caracas, Venezuela.
- MATUS, Carlos (1984). *Estrategia y Plan*; Siglo XXI; México.
- MARCH, James G. (1994). “Ambiguity and Interpretation” en March, James G., *A primer on Decision Making*, The Free Press; New York, pp. 175-219.
- March, James G. y OLSEN, Johan P. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*; Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., Universidad Autónoma de Sinaloa; México.
- MAGAÑA, Rosa María y VARGAS, Germán (2001). “Eficiencia, Calidad y Valor en el Desempeño de la Función Pública” en *Revista Reflexiones* No. 5; Colcide Ene-Dic; México.
- MAGAÑA, Rosa María y VARGAS, Germán (2004) “Parámetros de evaluación del desempeño de funciones públicas descentralizadas” en Ramírez, Guillermo, *Desempeño organizacional. Retos y enfoques contemporáneos*; UAM-UDO; México.
- MÉNDEZ, José Luis (2000). “La política pública como variable dependiente: Hacia un análisis más integral de las Políticas Públicas” en Méndez, José Luis (comp.) *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*; COLMEX; México.

- MENY Y. y THOENIG J. C. (1992). *Las políticas públicas*; Ariel; Barcelona.
- MONNIER, Eric (1995). *Evaluación de la acción de los poderes públicos*; Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales; Madrid, España.
- NIOCHE, Jean Pierre (1982). “De la evaluación al análisis de las políticas públicas”; extracto de la Revue Francaise de Science Politique; Ant. UAM Xochimilco; México.
- PORTER, Michael (1991). *La ventaja competitiva de las naciones*; Vergara; Buenos Aires, Argentina.
- POULANTZAS, Nico (1969). *Clases Sociales y Poder Político en el Estado Capitalista*; Siglo XXI; México.
- RAMÍREZ, Guillermo (2004). “El Management del desempeño en las organizaciones públicas” en Ramírez, Guillermo, *Desempeño organizacional. Retos y enfoques contemporáneos*; UAM-UDO; México.
- RAWLS, John (2003). *Teoría de la justicia*; FCE; México.
- ROEMER, Andrés. *Derecho y economía, políticas públicas del agua*; CIDE-M. A. Porrua- Centro de Estudios de Gobernabilidad y Políticas Públicas A. C. México.
- SEMARNAT-UAMI (2005). *Evaluación Final del Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (PDIA) 2004*; [www.semarnat.gob.mx](http://www.semarnat.gob.mx)
- SEN, Amartya (1976). *Elección colectiva y bienestar social*; Alianza Universidad, Madrid.
- SEN, Amartya (2003). *Sobre ética y economía*; Alianza Universidad; Madrid, España.
- SIMON, Herbert A. (1988). *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*; Aguilar; Buenos Aires, Argentina (1945).
- Unidad de Evaluación y Control (UEC) de la Comisión de Vigilancia (CV) de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2005a). *Fiscalización superior comparada. Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo*; Biblioteca de Fiscalización Superior de la HCD; México.
- Unidad de Evaluación y Control (UEC) de la Comisión de Vigilancia (CV) de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2005b). *GAO. Plan estratégico, 2004-2009*; Biblioteca de Fiscalización Superior de la HCD; México.

## INFORMES DE EVALUACIONES NACIONALES

### Oportunidades

Centro de Investigaciones y Estudios Suplementarios de Antropología Social (2003). *Evaluación de Resultados de Impacto del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*; 2002; México.

Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico S. C. y el Instituto Nacional de Salud Pública (2004). *Resultado de la Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*; 2003; México.

Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico S. C. y el Instituto Nacional de Salud Pública (2005). *Evaluación Externa de Impacto del Programa Oportunidades*; 2004; México.

Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico S. C. y el Instituto Nacional de Salud Pública (2004). *Evaluación del Cumplimiento de Metas, Costos Unitarios y Apego del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades a las Reglas de Operación*; 2004; México,

Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico S. C. y el Instituto Nacional de Salud Pública (2004). *Evaluación Cualitativa de mediano plazo del Programa Oportunidades en zonas rurales*; México.

Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico S. C. y el Instituto Nacional de Salud Pública (2004). *Estudio sobre el consumo de los suplementos alimenticios Nutrisano y Nutrívita en niños y mujeres de zonas urbanas beneficiarios de Oportunidades*; México.

Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico S. C. y el Instituto Nacional de Salud Pública (2004). *Impacto de mediano plazo del Programa Oportunidades sobre el desarrollo infantil en áreas rurales*; México.

Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico S. C. y el Instituto Nacional de Salud Pública (2004). *Estudio comparativo sobre el estado nutricional y la adquisición del lenguaje entre niños de localidades urbanas con y sin Oportunidades*; México.

Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico S. C. y el Instituto Nacional de Salud Pública (2004). *Impacto de mediano plazo del Programa Oportunidades sobre la educación y el trabajo de jóvenes del medio rural que tenían de 9 a 15 años de edad en 1997*; México.

Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico S. C. y el Instituto Nacional de Salud Pública (2004). *Impacto de mediano plazo del paquete*

*Oportunidades incluyendo el aspecto nutricional, sobre la educación de niños rurales que tenían entre 0 y 8 años de edad en 1997; México.*

Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico S. C. y el Instituto Nacional de Salud Pública (2004). *Impacto de Oportunidades en la morbilidad y el estado de salud de la población beneficiaria y en la utilización de los servicios de salud; México.*

Instituto Nacional de Salud Pública (2003). *Evaluación Externa de Impacto del Programa Oportunidades; México.*

El Colegio Mexiquense, A. C. (2005). *Evaluación del Cumplimiento de Metas, Costos Unitarios y Apego del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades a las Reglas de Operación, 2005; México.*

Instituto Nacional de Salud Pública, Dirección de Epidemiología de la Nutrición. *Impacto del Programa de Nutrición y Alimentación en zonas urbanas de México, 2005; México.*

El Colegio de México (2005). *Asociación entre la violencia de pareja contra las mujeres de las zonas urbanas en pobreza extrema e incorporación al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades; México.*

El Colegio de México (2005). *Efectos del Programa Oportunidades en las relaciones de pareja y familiares; México.*

Instituto Nacional de Salud Pública (2006). *Evaluación del Cumplimiento de Metas, Costos Unitarios y Apego del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades a las Reglas de Operación, 2006; México.*

### **Apoyo Alimentario**

Universidad Iberoamericana A. C. (2006a). *Estudio de Evaluación Externa del Programa de Apoyo Alimentario a cargo de DICONSA S.A. de C. V.; México.*

Universidad Iberoamericana A. C. (2006b). *Síntesis Ejecutiva de la Evaluación del PAL; México.*

### **Programas Compensatorios CONAFE**

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (2004a). *Evaluación de los Programas Compensatorios; México.*

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (2004b). *Evaluación de Educación Comunitaria; México.*

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (2005a). *Evaluación de los Programas Compensatorios*; México.

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (2005b). *Evaluación de Educación Comunitaria*; México.

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (2006). *Evaluación 2005 para Programas Compensatorios y Programas Comunitarios*; México.

## Vivienda Rural

El Colegio Mexiquense, A. C. (2006) *Evaluación Externa del Programa de Vivienda Rural, 2005*; México.

## Desarrollo Local

Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico S. C. (2005). *Evaluación Externa del Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones)*, 2004; México.

Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico S. C. (2005). *Evaluación Externa del Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones)*; 2005; México.

Instituto Maya (2003). *Informe Final de la Evaluación Externa del Programa Microrregiones, 2002*; México.

Universidad Nacional Autónoma de México. *Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Local Ejercicio Fiscal 2003*; México.

## REFERENCIAS JURÍDICAS Y NORMATIVAS<sup>161</sup>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley de Planeación.

<sup>161</sup> Ordenadas por jerarquía. Las normas de igual jerarquía sí se presentan por orden alfabético.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2002.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2003.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2004.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005.

Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Acuerdo por el que se expiden los criterios generales para modificaciones a las reglas de operación de los programas gubernamentales ya existentes y para la elaboración de las reglas de operación para el ejercicio fiscal 2002, firmado el 14 de enero de 2002.

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



*Metaevaluación de programas sociales del Programa Especial Concurrente  
para el desarrollo rural sustentable. Resultados generales*

fue impreso y encuadernado en los talleres de Offset Universal, S. A.

Calle Dos núm. 113, Col. Granjas San Antonio, Tel. 5581-7701,

bajo el cuidado de Rodrigo Castellanos Fajardo

Tiraje: 1,000 ejemplares.

## ESTUDIOS E INVESTIGACIONES

En este estudio, investigadores de Políticas Públicas de la UAM-Iztapalapa continuaron la revisión de los informes de las evaluaciones de programas públicos en el ámbito rural, para abordar programas de SEDESOL, SEP y SAGARPA. En él se confirma que la evaluación como método de gestión pública, es necesaria para reconstruir la integralidad en la promoción del desarrollo rural sustentable, máxime cuando todos los programas sociales reconocen la naturaleza multidimensional de la pobreza, y sin embargo, al momento de definir las políticas públicas para resolverlos pasan por alto los determinantes económicos que le dan origen.

El estudio *Metaevaluación de programas sociales del programa especial concurrente para el desarrollo rural sustentable. Resultados generales* forma parte de la Colección Estudios e Investigaciones, producto del ambicioso programa editorial y de divulgación de materiales sobre desarrollo rural sustentable y soberanía alimentaria generados por el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) de la Honorable Cámara de Diputados, en conjunción con universidades, institutos y consultores que integran la Red Académica de Colaboración en Estudios Rurales (RACER).

## QUE EL SABER SIRVA AL CAMPO