

Centro de Estudios



Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

"Cumplimos 6 años de trabajo"

¿Seguimos o cambiamos la forma de evaluar los programas sociales en México?

Octavio Ruiz Chávez



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo núm. 61

Noviembre de 2008

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan la postura oficial del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, o de la Cámara de Diputados y sus órganos de gobierno. Este documento es responsabilidad del autor. Este documento es una versión preliminar, favor de citarlo como tal.



**Comité del CESOP
Mesa Directiva**

Dip. Salvador Barajas del Toro
Presidente

Dip. Fabián Fernando Montes Sánchez
Secretario

Dip. Cuauhtémoc Sandoval Ramírez
Secretario

**Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública**

Mtro. Carlos Enrique Casillas Ortega
Director General

Arturo Maldonado Tapia
Director de Vinculación y Gestión

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Francisco J. Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

César Augusto Rodríguez Gómez
Encargado de la Dirección de Opinión Pública

Ernesto Caveró Pérez
Subdirector de Análisis
y Procesamiento de Datos

Saúl Munguía Ortiz
Coordinador Administrativo

Juan Carlos Amador Hernández
Efrén Arellano Trejo

Liliam Mara Flores Ortega Rodríguez
José de Jesús González Rodríguez
Dunia Ludlow Deloya

José Alonso Contreras Macías
Salvador Moreno Pérez
Octavio Ruiz Chávez

Anjanette Deyanira Zebadúa Soto
Investigadores

Elizabeth Cabrera Robles
Josué Jijón León

Matilde Oralia Gómez Vega
Mariela Monroy Juárez
Roberto Ocampo Hurtado
Edgar Pacheco Barajas
Apoyo en Investigación

Alejandro López Morcillo
Editor

¿SEGUIMOS O CAMBIAMOS LA FORMA DE EVALUAR LOS PROGRAMAS SOCIALES EN MÉXICO?

*Octavio Ruíz Chávez**

1. INTRODUCCIÓN

En nuestro país, a lo largo de la historia, los niveles de pobreza y de desigualdad han sido constantes. A mediados del siglo pasado cerca del 90% de la población se encontraba en los límites de la pobreza¹, y casi seis décadas después, el 53% por ciento de la población se encuentra en dicha condición. Para lograr reducir los niveles de pobreza en el país, el gobierno ha implementado un sin fin de programas y políticas públicas a lo largo de las diversas administraciones, lo que representa un constante esfuerzo y apoyos que se han ido ajustando y modificando de acuerdo a las condiciones actuales.

Es crucial la implementación de acciones que reduzcan la pobreza y proporcionen mayores y mejores oportunidades de educación y trabajo. De igual forma se requiere de mejores servicios de salud pública con eficaces apoyos a la nutrición. Uno de los instrumentos más importantes en el área de las políticas redistributivas, es sin duda el ingreso, así como una completa y adecuada política tributaria progresiva y su redistribución por vías de programas sociales. Asimismo, debido a los constantes incrementos en los índices de marginación y rezago económico que experimentan muchos de los países en América Latina y en particular, México. Es muy importante hacer más productivos los recursos destinados al gasto público.

*Investigador de la Dirección de Opinión Pública del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Correo electrónico: octavio.ruiz@congreso.gob.mx

¹ Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). “Lo que dicen los pobres: evaluación del impacto de los programas sociales sobre la percepción de los beneficiarios”. Hernández Licona, Gonzalo; Del Razo Martínez, Lilia Marcela.

A pesar que nuestro país cuenta con una larga tradición en la implementación de programas sociales, no ha sido así al momento de la rendición de cuentas y la evaluación de dichos programas y políticas públicas redistributivas. Lo anterior sigue siendo una asignatura pendiente.

En la mayoría de las intervenciones que realiza el gobierno no se cuenta con los elementos suficientes de valoración que posibiliten la toma de decisión más adecuada. Incrementar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas y sus programas, debe ser siempre el objetivo medular y permanente de los gobiernos.

La *evaluación de impacto* es una de las herramientas más recomendadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para evaluar los programas sociales en la actualidad y adoptar así, un modelo de administración pública basado en resultados. Dicho modelo tiene como objetivo, medir la eficiencia y eficacia de las intervenciones. Como se analizará a lo largo de este documento de trabajo, la evaluación de impacto utiliza una combinación de metodologías de investigación (cualitativa y cuantitativa) para determinar la magnitud de los efectos del programa. Asimismo, se muestra como los resultados del análisis de las intervenciones de los programas sociales, son elementos importantes a considerar en los análisis de costos utilizados en la evaluación social de proyectos.

En los capítulos finales del documento se presenta de forma resumida 2 tablas que contienen los programas actuales en ejecución por parte de la Secretaria de Desarrollo Social Federal, y otra con algunos de los resultados sobresalientes de los programas que fueron evaluados bajo la metodología de la evaluación de Impactos.

2. MARCO CONCEPTUAL: Evaluación de Proyectos según CEPAL

Aspectos conceptuales

La pobreza representa hoy en día, uno de los grandes retos para muchos gobiernos, requiere de un otorgamiento mayor en grado de importancia al presupuesto de gasto social, refiriéndose así como parte medular y prioritaria del gasto público hacia una mayor igualdad social. Entre los tipos de programas para la reducción de la pobreza más utilizados en América Latina son los subsidios alimentarios, transferencias de dinero, empleo temporal, inversión en infraestructura pública y el auto-empleo; los cuales solamente han ofrecido soluciones temporales en la reducción de la pobreza. Y para hacer frente a este tema, en los últimos años, se han iniciado una serie de reformas en la administración pública de países de América Latina, con el objetivo de maximizar el impacto generado por las inversiones². De ahí la importancia de incorporar nuevas técnicas de evaluación de desempeño y resultados de los proyectos públicos, especialmente bajo los criterios de ***eficiencia***³ y ***eficacia***.⁴

Con base en el manual de evaluación propuesto por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), existen diferentes tipos de evaluación asociados al ciclo de proyectos. A su vez, en cada fase existen distintos tipos de evaluación que tienen como objetivo, medir la conveniencia de asignar recursos, continuar, modificar o inclusive terminar con el proyecto.

² Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). “Manual de Bases Conceptuales para el Ciclo de cursos sobre Gerencia de Proyectos y Programas”. CEPAL, 2003
<<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/12171/manual24.pdf>

³ Definición de acuerdo con el Manual para la Evaluación de impacto de Proyectos y Programas de lucha contra la Pobreza . Eficiencia es la medida en que los recursos/insumos (fondos, tiempo, etc.) se han convertido en resultados. Navarro, Hugo. Manual para la Evaluación del Impacto de Proyectos y Programas de Lucha contra la Pobreza. Serie Manuales 41. CEPAL, 2005. Santiago de Chile, Junio de 2005.

⁴ *Ibidem*. Eficacia es la medida en que se lograron o se esperan lograr los objetivos de la intervención para el desarrollo, tomando en cuenta su importancia relativa.

Tipos de Evaluación Asociados al Ciclo de Proyectos

De forma general y de acuerdo con el ciclo de vida a evaluar en la fase de preinversión como en la de inversión y de operación, existen evaluaciones llamadas ex ante, seguimiento físico-financiero⁵ y ex post respectivamente. De acuerdo con lo anterior, la CEPAL establece cuatro momentos de evaluación, en donde se cumplen distintos tipos de objetivos de evaluación. Los cuatro momentos que se identifican son: Ex ante, Intra, Post y Ex Post.⁶

Para complementar lo anterior el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) contempla de igual forma los cuatro momentos del ciclo de vida del proyecto, y considera dos tipos de evaluaciones como principales: la **formativa** (etapa de preparación y ejecución del proyecto) y la **sumativa** (término y después del proyecto).

La CEPAL complementa su análisis con el uso de herramientas del BID, establecidas dentro de su enfoque de marco lógico, y se resumen en el esquema de la tabla 1.

⁵ En el Manual de Bases Conceptuales de la CEPAL 2003, el seguimiento físico-financiero se define como aquel que se realiza a un proyecto durante la etapa de ejecución en términos del avance de las obras o acciones (volúmenes de obra, servicios brindados, etcétera), cronograma y recursos empleados. Este tipo de evaluación corresponde a una supervisión por parte de la gerencia y mandantes del proyecto que controla los aspectos del tiempo, costos, calidad, cantidad de obras. En concreto, lo que se realiza es una comparación de estas variables tal y como fueron establecidas en la planificación (ex ante), con el momento en que el proyecto está en ejecución. Se estima por lo tanto si hay o no desviación respecto de lo planificado y si es necesario, en caso de existir desviaciones, tomar medidas correctivas.

⁶ Definición según el Manual de Bases Conceptuales para el Ciclo de cursos Sobre Gerencia de Proyectos y Programas (CEPAL, 2003). Evaluación Ex ante: evalúa el contexto socioeconómico e institucional; los problemas identificados, las necesidades detectadas, la población objetivo, los insumos, las estrategias de acción. Evaluación Intra: se desarrolla durante la ejecución. Se evalúan las actividades del proceso mientras éstas se están desarrollando, identificando los aciertos, los errores, las dificultades. Evaluación Post: corresponde con la finalización inmediata de la ejecución del proyecto, detectando, registrando y analizando los resultados tempranos. Evaluación Ex Post: se realiza tiempo después (meses o años) de concluida la ejecución, evalúa los resultados mediatos y alejados, consolidados en el tiempo.

Tabla 1
Tipos de Evaluación

Tipo de Evaluación	Ciclo del Proyecto	Herramientas Formales de Evaluación	Productos Resultados del Proceso
Aprendizaje Formativo "Durante"	Preparación Evaluación Ex Ante	-Marco Lógico -Instrumentos de Análisis Económico, Financiero e Institucional -Diagnóstico de Evaluación -Listado de referencia	Diseño de proyectos mejorado y "evaluable"
	Ejecución Evaluación Concurrente	-Seguimiento de Ejecución y Monitoreo -Evaluación intermedia de ejecución	Ejercicios de proyectos mejorado Mejor desempeño de los proyectos
Aprendizaje Sumativo "Después"	Terminación Evaluación Ex Post	-Evaluación ex post -Evaluación de impacto de desarrollo	"pipeline" mejorado: diseño de proyectos; políticas y estrategias.

Fuente: Manual de Bases Conceptuales para el Ciclo de Cursos Sobre Gerencia De Proyectos y Programas. CEPAL, 2003.

En la tabla anterior podemos observar las distintas herramientas que se pueden aplicar en las diferentes etapas y los posibles resultados a analizar. Lo arriba expuesto sintetiza la necesidad de asegurar un buen resultado y desempeño de los proyectos.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) recalca la importancia de incluir estos instrumentos de evaluación en el proceso de inversión pública. También considera que de acuerdo con la escasez de los recursos y con la existencia de problemas sociales cada vez más complejos, como los que experimenta México y la gran mayoría de los países de Latinoamérica; se debe tomar mayor importancia al tema de eficiencia y eficacia en el gasto público.

Uno de los modelos de evaluación propuestos por la ONU, a través de su comisión regional –**CEPAL**–, que mejor engloba los tipos de análisis de acuerdo al ciclo de vida del proyecto y el uso de las herramientas propuestas por el BID, y que ampliamente recomienda en el análisis y elaboración de programas sociales, es el **Modelo de Administración por Resultados**, que se analiza más adelante. El desarrollo y la implementación de este tipo de instrumento de gestión, han sido considerados como los procesos de reforma y modernización del estado. Según la CEPAL, los avances que más se destacan en la región Latinoamericana, se presentan en Colombia, Chile y Costa Rica. En estos países se han desarrollado sistemas de evaluación de resultados de las intervenciones de inversión pública, empleando la información en la toma de decisiones y asignación de recursos.

El modelo se encuentra contenido en el *Manual para la Evaluación de Impacto de Proyectos y Programas de Lucha contra la Pobreza*⁷. En él, se analizan los métodos de evaluación de impacto utilizados para evaluar proyectos y programas de erradicación de la pobreza. De igual forma, se resaltan las ventajas de diseñar evaluaciones que combinen métodos cuantitativos y cualitativos de investigación y de recolección y análisis de la información. Estas permiten determinar así la magnitud de los efectos del programa de qué modo los mecanismos que generarán dichos cambios. Además, se analiza cómo los resultados de estas evaluaciones son un elemento fundamental de los análisis costo-beneficio y costo-efectividad, ampliamente utilizados en evaluación de proyectos.

⁷ El propósito principal del manual es presentar de manera esquemática diferentes métodos de evaluación de impacto utilizados para evaluar proyectos y programas de erradicación de la pobreza. Aunque evaluaciones de impacto de programas sociales se han realizado en América Latina y el Caribe desde hace décadas, este tipo de evaluaciones no han sido aún incorporadas de forma sistemática como una herramienta de la administración pública. Navarro, Hugo. Manual para la Evaluación de Impacto de Proyectos y Programas de Lucha contra la Pobreza. Serie Manuales 41. CEPAL, 2005. Santiago de Chile, Junio del 2005.

Modelo de Administración por Resultados

La CEPAL propone un modelo de Administración por Resultados. La evaluación de la **eficacia** y la **eficiencia** de las intervenciones sociales es una actividad crucial para aumentar la productividad del gasto público. Esta información orienta la asignación de recursos y permite diseñar correctivos a los programas y proyectos que están siendo implementados. Asimismo, estas evaluaciones permiten generar mayor conocimiento sobre problemas complejos como la pobreza, el hambre, el analfabetismo, las enfermedades, etc. y el tipo de intervenciones necesarias para obtener mejores resultados. Los criterios de *eficiencia* y *eficacia* son los pilares del modelo de administración pública por resultados que, desde la década de los noventa, está siendo ampliamente aplicado en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). El modelo de administración por resultados prioriza los *efectos* que generan las intervenciones del gobierno. Por ejemplo, mejoras en términos del bienestar y calidad de vida de la población. Mientras que el modelo de administración pública enfocado en insumos, centra su gestión en el control de los recursos presupuestales asignados y el garantizar que su inversión se realice de acuerdo a las normas y procedimientos establecidos por la ley⁸.

Uno de los principales componentes del modelo de gestión pública orientado por resultados es la evaluación de los efectos de las intervenciones, cuyo fin es proveer una valoración analítica de los resultados de las políticas, instituciones y programas públicos. Esta información reduce la incertidumbre del gobierno en el proceso de preinversión, inversión y operación de los programas y proyectos. De acuerdo con el Manual de Evaluación de la CEPAL, evaluar es un ejercicio para conseguir nueva información, aprender de la experiencia y verificar hipótesis respecto a cómo funcionan los modelos teóricos en la práctica. En general, la información que proveen las evaluaciones de las intervenciones del estado,

⁸ *Ibidem.*

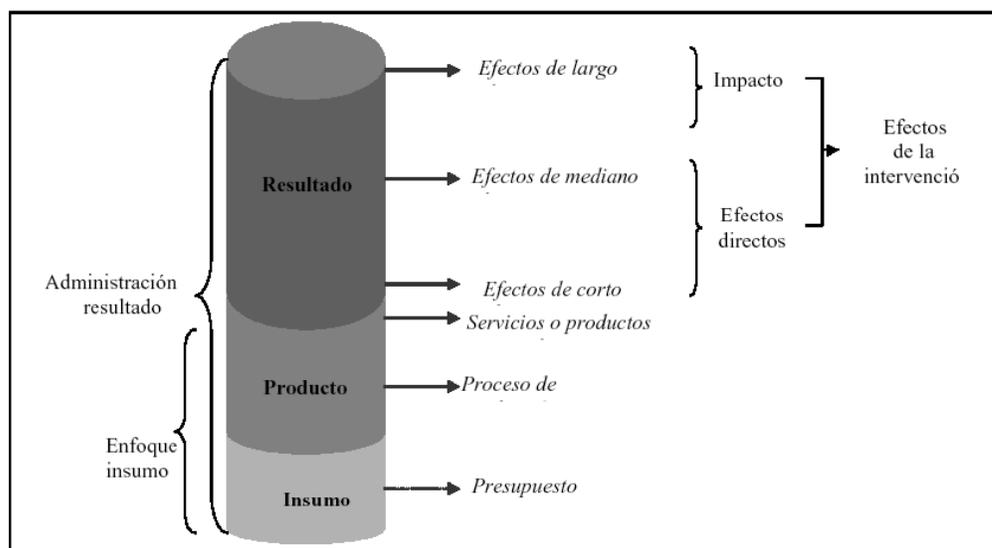
mejora el proceso de toma de decisiones de inversión y contribuye a una asignación más eficiente y efectiva del gasto público. Además genera una mayor responsabilidad y conciencia de los empleados públicos sobre los resultados que deben producir.

El modelo de administración por resultados establece que la secuencia causal entre insumos y resultados determina la eficiencia y la eficacia de la intervención en el logro de los objetivos propuestos. Los efectos o resultados generados por las intervenciones públicas pueden ser de corto, mediano y largo plazo. Los efectos de largo plazo o impactos están relacionados con objetivos de política. Por ejemplo, lograr mayor equidad, disminuir la pobreza y garantizar la inclusión social son objetivos de la política social en América Latina. De modo que, en un enfoque de administración pública por resultados, la programación de inversiones prioriza la contribución de estas al logro de estos objetivos. Teniendo en cuenta que la calidad y cantidad insumos, principalmente humanos y financieros, que se utilicen afectará los resultados. Además, este análisis debe considerar la existencia de factores externos, no controlados por el gobierno, que influyen positiva o negativamente el logro de los objetivos. Por ejemplo, factores negativos como desastres naturales o, positivos como una bonanza económica.

De acuerdo con el manual, el proceso de asignación y transformación de los recursos, nos conduce a la obtención de los productos. La cantidad, calidad, oportunidad y pertinencia de los productos entregados, determina los efectos que se generarán. La CEPAL, denomina a todo este proceso como la **cadena de resultados**,⁹ la cual se muestra en el siguiente gráfica 1.

⁹ *Ibidem*. Para CEPAL, la cadena de resultados es una secuencia causal de una intervención para el desarrollo que estipula la secuencia necesaria para lograr los objetivos de desarrollo, comenzando por los insumos, pasando por las actividades y los productos, y culminando en el efecto directo, el impacto y la retroalimentación.

Gráfica 1 Cadena de Resultados



Fuente: Manual para la Evaluación de Impacto de Proyectos y Programas de Lucha contra la Pobreza. CEPAL, 2005 (pág. 16).

Como hacia mención en párrafos anteriores, los efectos o resultados de las intervenciones públicas pueden darse en corto, mediano y largo plazo. En la gráfica 1 se observa claramente que los efectos o impactos en el largo plazo están relacionados con objetivos de la política. Sin embargo, los resultados de corto y mediano plazo de las políticas públicas están relacionados con los productos que se ofrecen y sus efectos directos en los que se benefician de dichos productos o servicios, que en lo general se asocia con cambios en el comportamiento de las personas¹⁰. Con un entendimiento claro y oportuno de las intervenciones, los gerentes de programas y proyectos cuentan con un nivel mayor de control de los resultados de corto, mediano y largo plazo, así como explicaba, éstos dependen en gran proporción de la calidad, cantidad y oportunidad de los productos y servicios entregados por la intervención.

¹⁰ Un ejemplo claro de un cambio en el comportamiento de las personas, es un programa social enfocado a la capacitación para el campo, en la siembra de semillas de acuerdo a la temporada, que se traduce en una rotación de cultivos y genera fertilidad en el campo y mejores cosechas a lo largo del año.

Para la CEPAL, la **evaluación de impacto** es una de las técnicas de evaluación de resultados más utilizadas en la valoración de los efectos de las intervenciones sociales, en especial de los de mediano y largo plazo. Por lo anterior, existe un gran interés por incorporar la evaluación de impacto como una herramienta complementaria a los métodos de evaluación financiera, económica y social, que han sido utilizados en las últimas décadas por los sistemas de inversión pública en la región latinoamericana.

Evaluación de Impacto

La evaluación de impacto puede ser explicada y entendida como parte del proceso de evaluación de una intervención pública, donde se logran identificar, explicar y comprender posibles cambios en las variables y en los factores.¹¹ Asimismo, la evaluación de impacto es un tipo de evaluación sumativa (explicada anteriormente), cuyo propósito general es el determinar la efectividad de las políticas, programas o proyectos ejecutados y puede ser utilizada para determinar hasta qué punto los resultados planeados fueron alcanzados o logrados, así como para una mejora a otros proyectos o programas que están siendo ejecutados o planeados¹².

La evaluación de impacto puede realizarse antes (ex ante) o después (ex post) de que fuera ejecutado el proyecto o programa. La primera; (ex ante), se encuentra entre las etapas de formulación en el ciclo del proyecto, en donde se definen los objetivos y diseño de productos, así como el análisis de los costos y beneficios. Lo anterior permite hacer ajustes necesarios en el diseño del proyecto en función de los objetivos formulados, para después complementar el análisis del costo-beneficio con la elaboración de indicadores de costo por unidad de impacto. Para la segunda; (ex post), ésta se encuentra al final de la ejecución del proyecto, en

¹¹ CEPAL establece que para el Banco Mundial, la evaluación de impacto se define como la medición de los cambios en el bienestar de los individuos que pueden ser atribuidos a un programa o a una política específica. “*Manual para la Evaluación de Impacto de Proyectos y programas de lucha contra la pobreza*”. Navarro, 2005.

¹² Aedo, Cristian. “Evaluación de Impacto”. CEPAL 2005. Santiago de Chile, noviembre 2005. Págs. 7-18.

donde se ayuda a determinar si hubo cambios en la población objetivo, segmento de la población que se benefició y su magnitud, entre otros¹³.

Por otro lado, dicha evaluación de impacto observa y analiza todos los efectos secundarios vinculados a la ejecución, planeación, y operación de proyectos (específicos o globales). Los efectos que se analizan pueden estar vinculados a los objetivos del proyecto (explícitos) o aquellos que por el sólo hecho de la intervención se produzcan y no formen parte de los objetivos fijados en la planeación (implícitos). Éstos pueden ser directos, indirectos, positivos, negativos o neutros.

Asimismo, la evaluación de impacto es valorada como un proceso amplio y global, en el que al abordaje cuantitativo se le agregan técnicas cualitativas. Esto nos dirá qué es lo que realmente cambia y en qué medida. “El impacto es la medida de cambio de una variable o factor en un horizonte de tiempo determinado, comprando un escenario con y sin intervención”¹⁴. Para lo anterior, de acuerdo con el manual de evaluación, para ello se emplean distintas técnicas para la evaluación, donde principalmente se distinguen; la evaluación cuantitativa, la experimental, cuasi experimental, cualitativa y la evaluación mixta cuali-cuantitativa.¹⁵

¹³ Navarro, Hugo. Manual para la Evaluación de Impacto de Proyectos y Programas de Lucha contra la Pobreza. Serie Manuales 41. CEPAL, 2005. Santiago de Chile, Junio del 2005.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ La CEPAL define a la Evaluación cuantitativa: como aquella que mide el impacto por comparación entre un grupo de control y el grupo beneficiario en una intervención. Estas evaluaciones pueden ser experimentales o cuasi experimentales. Evaluación experimental: conocidas también como aleatorización, son consideradas las evaluaciones más sólidas. Este tipo de diseños considera la distribución de la intervención en forma aleatoria entre beneficiarios calificados, y donde el proceso de asignación crea grupos de tratamiento y de control, lo que sirve como escenario contrafactual a la intervención que se realiza. La principal ventaja de esta técnica es la simplicidad en la interpretación de los resultados. Evaluación cuasi experimental: (no aleatorios) se utilizan cuando es imposible crear grupos de control y tratamiento. En estas técnicas generalmente los grupos de control de tratamiento y control se seleccionan después de realizada la intervención, en algunos casos se selecciona un grupo de comparación (control) antes del tratamiento en forma no aleatoria. La principal ventaja de estos diseños es que pueden usar datos ya existentes que son más rápidos y menos costosos de implementar. Evaluación cualitativa: se utiliza en las evoluciones de impacto para comprender los procesos, comportamientos y condiciones como las perciben los individuos o grupos estudiados. Algunas de las técnicas utilizadas en este tipo de evaluaciones son las que contienen la evaluación rural rápida o la planificación participativa. La principal ventaja de las evaluaciones cualitativas es su flexibilidad y adaptabilidad a las necesidades de la evaluación. Permiten mejorar una evaluación de impacto al permitir mayor comprensión de las percepciones y prioridades de las partes interesadas y los diferentes factores que puedan haber afectado a los resultados de un programa. Evaluación mixta cuali-cuantitativa: es la integración de las evaluaciones cuantitativas y cualitativas. Combinan datos cuantitativos, de muestras estadísticas que son más adecuadas para evaluar la causalidad usando métodos econométricos o para establecer conclusiones que se puedan generalizar, con información

Para la CEPAL, los efectos de una intervención sobre los beneficiarios pueden ser previstos o no previstos en el diseño de la evaluación. Los primeros (previstos) son aquellos cuando se han hecho hipótesis en relación de los cambios que el programa o proyecto podría generar en la población beneficiada. En contraste, los segundos (no previstos) son aquellos cambios atribuibles a la intervención, que sufren la población beneficiada y que no habían sido considerados en el diseño de la evaluación o por el proyecto en general. Ya que los programas sociales generalmente persiguen múltiples objetivos, y es posible que se presenten cambios no esperados en las condiciones de los beneficiados, las evaluaciones de impacto suelen añadir múltiples de resultados (Y) para cuantificar todos los efectos del programa.

De igual forma, posibles efectos que se pueden atribuir a una intervención, pueden ser positivos o negativos. Los positivos son todos aquellos cambios que significan un aumento o mejora en las condiciones de vida de los beneficiarios. Sin embargo, los efectos negativos son todos aquellos cambios no deseados que deterioran las condiciones de vida de la población beneficiaria. Por lo general estos efectos (negativos) son opuestos a los objetivos generales de la política social o simplemente van en forma contraria a los valores de la vida humana y sociedad.

La complejidad de la evaluación de impacto es aún mayor en los programas de abatimiento de la pobreza, debido a dos factores: las múltiples dimensiones que conforman el concepto de pobreza y el gran número de efectos directos o indirectos de estas intervenciones. Las evaluaciones de impacto de programas contra la pobreza se concentran en un rango reducido de efectos, que están principalmente relacionados con el ingreso, la situación laboral, la educación y la capacitación y la salud de los beneficiarios.

obtenida por métodos cualitativos sobre las perspectivas de los beneficiarios, la dinámica de algunos procesos o los motivos que expliquen algunos resultados obtenidos por medio de métodos cuantitativos. *Ibidem*.

3. PROGRAMAS SOCIALES EN MÉXICO

En el plan nacional de trabajo del actual presidente de México, Felipe Calderón Hinojosa, denominado: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se encuentra contenido las líneas de acción en materia de abatimiento de la pobreza, el cual esta englobado en el eje 3 Igualdad de Oportunidades. El objetivo de dicho eje es lograr el desarrollo humano y el bienestar de los mexicanos a través de la igualdad de oportunidades. Lo anterior con el objetivo de conducir al país hacia un desarrollo económico y social sustentable. El plan de trabajo busca que todos los mexicanos puedan tener las mismas oportunidades para desarrollar sus aspiraciones de manera plena y poder mejorar sus condiciones de vida y superar las condiciones de pobreza tanto de las ciudades como de las zonas rurales en la que millones de mexicanos se encuentran.

La política social de esta administración federal tiene los siguientes principios rectores:

- “Focalizar los recursos en los programas que han demostrado ser más efectivos
- Utilizar sistemas de evaluación y seguimiento que permitan monitorear y mejorar los programas en forma constante.
- Promover la coordinación de acciones entre las dependencias y organismos del Gobierno Federal, así como los distintos órdenes de gobierno.
- Priorizar acciones encaminadas a elevar las capacidades de las personas que permitan resolver el problema de la pobreza no sólo en el corto plazo, sino en el mediano y largo plazo, atacando las causas de esta problemática y no sólo sus efectos inmediatos.
- Desarrollar e implantar un padrón único de beneficiarios de todos los programas de apoyo social del Gobierno que permita una cobertura más eficiente de los beneficiarios.

- Vincular adecuadamente los programas para crear sinergias entre programas complementarios y evitar duplicidad de esfuerzos.
- Transparentar la asignación y el gasto de los recursos¹⁶.

De lo anterior se desprenden los programas sociales que se implementan actualmente por la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal, resumidos en la siguiente tabla 2.

Tabla 2
Programas Sociales actuales Ejecutados por SEDESOL (Resumen)¹⁷

Programa	Descripción del Programa	Cobertura	Población Objetivo
Programa 3x1 para migrantes	Apoyar las iniciativas de migrantes radicados en el extranjero que promuevan el desarrollo social de sus localidades de origen u otras localidades en condiciones de marginación, rezago o alta concentración de pobreza que se determinen conjuntamente.	Las 31 entidades federativas, siempre y cuando existan aportaciones de migrantes y de los tres órdenes de gobierno. Su aplicación será tanto en zonas rurales como urbanas.	Las personas que habitan en la cobertura territorial señalada que requieran del mejoramiento de la infraestructura social básica y desarrollo de proyectos productivos, y que sean seleccionadas por los migrantes.
Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales	El rápido crecimiento de la población de edades avanzadas, incide en el grupo de personas de 70 años y más, que se encuentran en pobreza y marginación y que se calcula en 3.7 millones en 2007 y 4.4 para 2012. Se orienta a favorecer que se	Adultos Mayores que habitan en las zonas rurales, posteriormente se extenderá la cobertura a las localidades de hasta 10 mil habitantes, con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005 y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, se	Las personas de 70 años de edad o más que vivan en localidades de hasta 20,000 habitantes.

¹⁶ Calderón, Felipe. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Poder Ejecutivo Federal. Págs. 144-145.

¹⁷ La tabla presenta un resumen de los programas sociales de la SEDESOL, que se encuentran actualmente publicados en la página de Internet de la secretaría. Cabe hacer mención que existen más programas sociales que son coordinados por órganos administrativos desconcentrados y por entidades sectorizadas.

	<p>integren a la vida familiar y comunitaria, al fomento de una cultura de la salud y a permitirles integrarse a actividades ocupacionales.</p>	<p>ampliará de forma gradual la cobertura a localidades de mayor a menor marginación hasta una cobertura de 20 mil habitantes.</p>	
<p>Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas</p>	<p>El Programa contribuye a mejorar las precarias condiciones de vida de los jornaleros agrícolas a través de la inversión en unidades de atención y mediante la articulación de acciones con los tres niveles de gobierno y la sociedad civil en la búsqueda de mejorar sus capacidades para una mejor toma de decisiones en relación con la migración.</p>	<p>Programa tendrá cobertura a nivel nacional en:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▣ Zonas agrícolas de producción de cultivos de uso intensivo de mano de obra; ▣ Lugares de concentración y tránsito hacia estas zonas; ▣ Lugares de residencia de la población jornalera agrícola. 	<p>El Programa atiende a la población jornalera en condiciones de pobreza, en especial a la que migra a los lugares donde tiene cobertura el Programa.</p>
<p>Programa de Empleo Temporal (PET)</p>	<p>El Programa está orientado a apoyar en su ingreso, de forma temporal, a la población afectada durante los periodos de baja demanda laboral y emergencias originadas por fenómenos naturales o causas económicas.</p>	<p>Localidades de hasta 15,000 habitantes de zonas rurales, con preferencia en las que tienen hasta 5,000 personas, en los municipios que señalan estas Reglas de Operación. Se podrá atender a las localidades de hasta 25,000 habitantes.</p>	<p>El programa con un enfoque de equidad de género y etnia, se dirige a los habitantes de 16 años o más de las localidades de cobertura, dispuestos a participar en los proyectos y sujetándose a las presentes Reglas de Operación.</p>
<p>El Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras</p>	<p>Se creó con el objetivo de disminuir la vulnerabilidad de los hogares en condiciones de pobreza, en los que la jefatura de una familia con niños entre 1 y 3 años 11 meses de edad, y de 1 a 5 años 11 meses de edad en los casos</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▣ El Programa opera a nivel nacional. ▣ El programa contempla tres modalidades. 	<p>Hogares en condiciones de pobreza o en riesgo de caer en ésta de no contar con un segundo ingreso, siempre que no se rebasen 6 salarios mínimos mensuales de ingreso por hogar y con al menos un niño de 1 a</p>

**Programa
Opciones
Productivas**

de niños con alguna discapacidad, recae en una Madre Trabajadora, Estudiante o en un Padre Solo, brindándoles un espacio seguro para el cuidado de sus hijos, teniendo así la oportunidad de trabajar o buscar empleo con la tranquilidad de que sus hijos están en un lugar adecuado para su desarrollo.

3 años 11 meses de edad y de 1 a 5 años 11 meses de edad en los casos de niños con alguna discapacidad, en los que las madres, padres, tutores o principales cuidadores que trabajan, estudian o están buscando trabajo y no tienen acceso al servicio de guardería o cuidado infantil a través de instituciones públicas de seguridad social u otros medios.

El Programa trabaja con la población en pobreza patrimonial que habita en los municipios y localidades de alta y muy alta marginación del país que forman parte de las zonas de atención prioritaria y de las Microrregiones; los municipios catalogados como predominantemente indígenas, de acuerdo a los criterios establecidos por el CONAPO; como parte del universo de atención del Programa Hábitat, a partir de la identificación de ideas productivas que se traduzcan en proyectos sustentables, que incorporen la formación y desarrollo de capacidades humanas, técnicas y empresariales.

El Programa operará a nivel nacional en:

- a) Los municipios de alta y muy alta marginación que forman parte de las zonas de atención prioritaria y de las Microrregiones.
- b) Los municipios catalogados como predominantemente indígenas, de acuerdo a los criterios establecidos por el CONAPO;
- c) Las localidades de alta y muy alta marginación con una población hasta de 14,999 habitantes, ubicadas en municipios de marginación media, baja y muy baja, siempre y cuando no formen parte de una zona urbana o conurbana identificada como parte del universo de atención del Programa Hábitat.

Las personas, unidades familiares, grupos sociales y organizaciones de productoras y productores en condiciones de pobreza patrimonial que habitan en la zona de cobertura referida en el numeral 3.1. Se procurará vincular a los beneficiarios del programa de Desarrollo Humano Oportunidades y otros programas sociales de la SEDESOL, evitando duplicar los conceptos de los apoyos.

Programa Hábitat

Hábitat enfrenta los desafíos de la pobreza urbana mediante la instrumentación de acciones que combinan, entre otros aspectos, el mejoramiento de la infraestructura básica y el equipamiento de las zonas urbanas marginadas, así como el desarrollo comunitario y acciones que favorecen la prestación de servicios en esos mismos ámbitos.

Se orienta a la atención de la población en situación de pobreza patrimonial asentada en las ciudades y zonas metropolitanas seleccionadas. Su universo potencial de actuación está constituido por las ciudades y zonas metropolitanas mayores de 15 mil habitantes, de las 32 entidades federativas del país.

La población objetivo se constituye, por los integrantes de los hogares asentados en los Polígonos Hábitat (zonas urbanas marginadas con alta concentración de hogares en situación de pobreza) y en otras áreas de las ciudades y zonas metropolitanas, preferentemente, por los que se encuentran en situación de pobreza patrimonial.

Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones)

Tiene como objetivo contribuir a la reducción de las desigualdades regionales a través de una política de desarrollo territorial integral de las regiones con mayor marginación o rezago del país, buscando la corresponsabilidad de la población y de los tres órdenes de gobierno para lograr un desarrollo integral -social, económico y humano- de su población.

El Programa operará en los 31 estados de la República Mexicana, en el universo territorial definido para la Estrategia de Microrregiones, que se compone de:

- Las localidades identificadas como estratégicas para el desarrollo microrregional y sus áreas de influencia;
- Los municipios de alta y muy alta marginación que forman parte de las ZAP y de las microrregiones;
- Los municipios catalogados como predominantemente indígenas, de acuerdo a los criterios establecidos por el Conapo;
- Las localidades de alta y muy alta marginación, con una población entre 500 y 14,999 habitantes, ubicadas en

Son los habitantes de los municipios y las localidades identificadas como estratégicas para el desarrollo microrregional y sus áreas de influencia;

b) Los municipios de alta y muy alta marginación que forman parte de las ZAP y de las microrregiones;

c) Los municipios catalogados como predominantemente indígenas, de acuerdo a los criterios establecidos por el Conapo;

d) Las localidades de alta y muy alta marginación, con una población entre 500 y 14,999 habitantes, ubicadas en municipios de marginación media, baja y muy baja, siempre y cuando no se duplique con las

		municipios de marginación media, baja y muy baja, siempre y cuando no se duplique con las actividades del programa Hábitat.	actividades del programa Hábitat.
Programa de Rescate de Espacios Públicos	<p>Promover la construcción, ampliación y rehabilitación física de los espacios públicos para que se conviertan en lugares seguros en donde se realicen actividades artísticas, culturales, cívicas, deportivas y de esparcimiento, y con ello detonar la cohesión social e identidad comunitaria.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contribuir a la realización de acciones para la promoción de la participación social y la seguridad comunitaria, así como la prevención de conductas de riesgo en las comunidades beneficiadas. • Impulsar que los beneficiarios intervengan en las distintas etapas del proyecto integral para el rescate de los espacios públicos. 	El Programa tendrá una cobertura nacional. El universo de ciudades y zonas metropolitanas elegibles por el Programa serán aquellas que cuenten con una población de cincuenta mil o más habitantes, dando preferencia a las que presentan problemas de marginación.	La población objetivo del Programa serán los habitantes en el entorno de los espacios públicos con deterioro, abandono e inseguridad que serán objeto de apoyo por parte del Programa.
Programa de Apoyo a los vecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares	Apoyar a los hogares en condiciones de pobreza patrimonial ubicados en asentamientos humanos irregulares, para que cuenten con certeza jurídica.	El Programa se aplicará en las localidades urbanas del país, en las cuales la CORETT se encuentra regularizando la tenencia de la tierra.	La población objetivo del Programa son aquellos hogares en situación de pobreza patrimonial, que requieren apoyo económico, ya sea para regularizar y escriturar el lote en el que habitan o para liberar la reserva de

			dominio del lote que han contratado con la CORETT y que por razones económicas no han cubierto el costo del procedimiento de escrituración.
Programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria	Se orienta a mejorar la alimentación y nutrición de los hogares en las localidades más dispersas del país que no están siendo atendidos por otros programas alimentarios del gobierno federal.	El Programa operará en cualquiera de las localidades identificadas por el II Censo de Población y Vivienda 2005, en las que no opera Oportunidades o en las que no opera el Programa Alimentario de Diconsa.	Los hogares que podrán recibir los apoyos de este Programa deberán: -Estar ubicados en localidades que no forman parte del universo de atención de Oportunidades; -No ser o haber sido beneficiarios de Oportunidades; -No ser beneficiarios del Programa Alimentario de Diconsa.
Programa Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria	Tiene como objetivo general el contribuir a la reducción de las desigualdades municipales y regionales a través de una política de desarrollo territorial de los municipios y localidades con mayor marginación o rezago social del país, o las zonas que presenten alta concentración de personas en condición de pobreza, buscando la corresponsabilidad de la población y de los tres órdenes de gobierno para lograr un desarrollo integral –social, económico y humano– de su población.	El Programa operará en las localidades y municipios de alta o muy alta marginación o rezago social o que presenten alta concentración de personas en pobreza.	La población objetivo de este programa son los habitantes de los municipios o localidades ubicados en los territorios de cobertura.

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=801503

Se puede decir a simple vista que el gobierno cumple con una de sus obligaciones constitucionales de asegurar el acceso de toda la población al desarrollo social y al incremento en su bienestar, y así lo demuestra la vasta lista de acciones y programas en ese sentido. Traduciéndose lo anterior, en la principal inquietud para los hacedores de las políticas públicas y administradores de los programas, al momento de la formulación de una acción pública, la cual se localiza en que dichos programas o acciones mejoren el bienestar de la población. Sin embargo deberá ser de suma importancia determinar en qué medida se cumple con dicha obligación y analizar los impactos generados por éstas acciones públicas.

La importancia de evaluar los programas sociales en cualquiera de su etapa, radica en que cada año se incrementa el monto de su presupuesto, y los resultados en términos absolutos del número de pobres, van en aumento. Tan solo en el año fiscal 2008 el Congreso de la Unión le otorgó un presupuesto de 52 mil millones de pesos para la Secretaría de Desarrollo Social. Y para el año 2009 se tiene presupuestado un monto superior a los 66 mil millones de pesos, lo que representa cerca del 26% de incremento con respecto al 2008¹⁸. Se tiene la creencia que a mayor presupuesto en la Secretaría de Desarrollo, mayor es la reducción en el número de pobres, y la evidencia a través de los años, para México ha comprobado que no existe en lo absoluto una relación directa. Y en aquellos casos en donde se manifestó un bienestar social, al momento de desaparecer o retirar el programa, la población beneficiada regresa a condiciones iguales o peores en las que se encontraban al momento de la ejecución de dicha acción o programa.

Entonces, ¿por qué es importante evaluar los programas sociales, con herramientas de evaluación innovadoras como es el caso de la evaluación de impactos? La *Ley General de Desarrollo Social* vigente, publicada el 20 de enero de 2004, establece claramente en su artículo primero que dicha ley tendrá como objetivo; (i) garantizar los derechos sociales consagrados en la Constitución

¹⁸ Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2008 aprobado y el Proyecto de Presupuesto 2009. Cámara de Diputados.

Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social; (ii) señalar las obligaciones del Gobierno, establecer las instituciones responsables del desarrollo social y definir los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social; (iii) establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que participen los gobiernos municipales, de las entidades federativas y el federal; (iv) determinar la competencia de los gobiernos municipales, de las entidades federativas y del Gobierno Federal en materia de desarrollo social, así como las bases para la concertación de acciones con los sectores social y privado; (v) fomentar el sector social de la economía; (vi) regular y garantizar la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales; (vii) determinar las bases y fomentar la participación social y privada en la materia; (viii) establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social ; y (ix) promover el establecimiento de instrumentos de acceso a la justicia, a través de la denuncia popular, en materia de desarrollo social. Como se puede observar, la ley establece claramente los objetivos centrales que deberán regir las políticas públicas traducidas en programas sociales del país, y en todo momento tales programas y políticas deberán estar apegadas al cumplimiento del objetivo de esta ley. Aquí radica la importancia del planteamiento central de la presente investigación, en relación a que no solamente las evaluaciones realizadas a los distintos programas sociales, sean enfocadas hacia el cumplimiento de las metas planteadas (resultados) en sus reglas de operación, sino que también tales metas estén correctamente diseñadas y apegadas a los objetivos centrales de la ley general de desarrollo social. Por lo que no solamente se deberán evaluar de manera ex post sino que ex ante, bajo la metodología explicada en párrafos anteriores.

Por lo anterior, la ley general de desarrollo social en su artículo 72 establece, que la evaluación de la política de Desarrollo social, estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), y en el mismo artículo se faculta que dicha evaluación la realice el propio consejo o de

manera externa por organismos independientes, la cual deberá ser periódica. Y de manera explícita el artículo 72 establece que el Consejo Nacional de Evaluación “...tiene por objeto, revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlo, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente.”¹⁹

El gobierno de México tiene claro que la evaluación a los programas sociales deberá basarse en resultados, y así lo establece de manera precisa, la ley en su artículo 74: “Para la evaluación de resultados, los programas sociales de manera invariable deberán incluir los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e **impacto**. Las dependencias del Ejecutivo Federal, estatales o municipales, ejecutoras de los programas a evaluar, proporcionarán toda la información y las facilidades necesarias para la realización de la evaluación.” Y por lo tanto, dichos indicadores de resultados deberán reflejar el cumplimiento de los objetivos sociales de los programas, metas y acciones de la política nacional de desarrollo social²⁰.

Por lo tanto, ¿por qué si la ley de desarrollo social es clara y considera de manera precisa los procedimientos técnicos para su ejecución y evaluación de los programas sociales, dichas evaluaciones no logran arrojar resultados contundentes que consigan corregir sus deficiencias, para después volver a ejecutarlos y observar una verdadera reducción de los índices de pobreza en nuestro país? Una de las posibles causas a esta interrogante, es quizá, que se ha podido observar que las evaluaciones realizadas recientemente arrojan resultados meramente informativos.

Del total de programas sociales de la SEDESOL, tan sólo 7 de éstos (Microrregiones, Liconsa, Diconsa, Fonhapo, Piso Firme, Hábitat y Oportunidades)

¹⁹ Ley General de Desarrollo Social. Publicado en el Diario Oficial de la Federación 20 de enero de 2004. Título quinto “De la Evaluación de la Política de Desarrollo Social” Capítulo I- De la Evaluación. Artículo 72.

²⁰ *Ibidem*. Artículo 75.

fueron evaluados bajo la metodología de la evaluación de impacto. Estas evaluaciones a diferencia de las que anteriormente se les realizaba, arrojan resultados más precisos y contundentes, con un grado de objetividad y seriedad que difícilmente se observaba en las evaluaciones anteriores.

En la siguiente tabla 3 presento de manera resumida y a manera de ilustración, algunos resultados que considero las más relevantes de las evaluaciones de impacto realizados a los programas anteriormente descritos.

Tabla 3
Resultados de la Evaluación de Impacto (resumen)

PROGRAMA	RESULTADO EVALUACIÓN DE IMPACTO
Microrregiones	<ul style="list-style-type: none"> - No se aprecian impactos claros de Microrregiones sobre el Índice Absoluto de Marginación. - A nivel componente no se aprecian impactos sobre 6 de los 7 componentes estimados del Índice de Marginación a nivel municipal. - Para el caso de agua entubada y piso de tierra, si bien existen indicios que pueden sugerir un impacto de Microrregiones, los resultados no son claros ni concluyentes por si mismos. - Se encontró que ni Microrregiones ni otros programas de gobierno tienen efectos sustanciales sobre las formas en que se entablan lazos de solidaridad y confianza entre los habitantes de las distintas localidades, y a partir de las cuales se edifican los distintos tipos de capital social.
Linconsa	<ul style="list-style-type: none"> - El mayor impacto del consumo de leche fortificada en los niños de 12 a 23 meses, ocurrió a los 6 meses de intervención, periodo en el cual la prevalencia de anemia disminuyó a 36.8% en los niños que consumieron leche fortificada, en comparación con 27.4% del grupo de consumió leche sin fortificar. - 9.4% de los casos dejaron de ser anémicos debido al consumo de leche fortificada representando una disminución del 25% en la prevalencia de anemia. - Aumento promedio en la concentración de ferritina en los niños que consumieron leche fortificada, de 11.2 ng/dL y la de log-TfR disminuyo en promedio 0.19 mg/L - El programa tiene un alta relación costo/efectividad considerando que el costo total de la fortificación es de 7 centavos por litro y que el costo de esta evaluación fue de \$0.005 por litro de leche distribuida por Liconsa en 12 meses.

Diconsa

-
- Muestra evidencia de efectos positivos en la mayoría de los desenlaces estudiados.
 - En los 3 grupos, se observó un incremento en el consumo de frutas y verduras, de cereales y leguminosas y de alimentos de origen animal con respecto al grupo de control.
 - Los niños y mujeres que recibieron las Despensas (con o sin educación) incrementaron su ingesta de hierro y zinc biodisponibles, efecto significativamente mayor al observado en el grupo que recibió efectivo.
 - Las ventajas encontradas en las variables de bienestar a nivel del hogar, así como en la dieta en los grupos que recibieron las Despensas, no fueron suficientes como para haber tenido un mayor impacto en el crecimiento del preescolar.
 - El PAL no tuvo un efecto estadísticamente significativo en el peso de jóvenes y adultas, pero es un foco de preocupación por las altas prevalencias de exceso de peso en la población adulta del PAL y la tendencia no significativa pero positiva, del incremento de peso para la talla en las beneficiarias de las 3 modalidades evaluadas.
 - Los hallazgos de la evaluación indican que las diferencias entre los esquemas de transferencias no son homogéneos, sino que depende de cuál es el desenlace de interés. Hay ventajas y desventajas en los beneficiarios de una u otra modalidad.
 - Revisar la pertinencia de distribuir ya sea solo efectivo o una despensa con los alimentos entregados, a la luz del estado de nutrición de la población.
 - Es indispensable la evaluación de impacto de intervenciones alternativas más dirigidas al problema de deficiencia de micronutrientes, en especial de hierro biodisponible y de zinc, sin aumentar el peso de los beneficiarios.
 - Implementar una estrategia educativa más específica, orientada al consumo preferencial de micronutrientes, de frutas y verduras y al un estilo de vida más saludable.

Oportunidades

-
- El problema o necesidad prioritaria está correctamente identificado y claramente definido; el fin y su propósito están claramente definidos, y corresponden a la solución del problema; cuenta con evidencia de estudios o investigaciones nacionales e internacionales que muestran que el tipo de servicios o productos que brinda es adecuado para la consecución de su Propósito; aunque no así para su Fin; su lógica vertical y horizontal son claras; y tiene amplias complementariedades y escasas duplicidades con otras acciones y programas federales.
 - La Planeación Estratégica, destaca que el programa recolecta regularmente información oportuna y veraz que le permite monitorear su desempeño; que ha sido uno de los más evaluados en el mundo en desarrollo, pues se diseñó precisamente para ser evaluado.
 - Oportunidades ha contado con estrategias de Cobertura de corto y mediano plazo, que se han ido modificando y actualizando con el tiempo para ajustarse a las nuevas directrices de atención así como a las necesidades operativas.
-

	<ul style="list-style-type: none"> - Su operación, ROP, y los manuales de procedimientos establece con claridad y plantea estándares adecuados para realizar una serie de aspectos críticos sobre la selección de beneficiarios y la entrega de los apoyos. - El programa no cuenta con un diagnóstico propio, actualizado y adecuado sobre la problemática que sustenta su razón de ser. - No cuenta con planes estratégicos de mediano y largo plazo, ni tiene un documento oficial o de trabajo que defina los mecanismos para establecer y definir metas e indicadores. - No utiliza un método explícito, adecuado y consistente para cuantificar y determinar la población potencial y la población objetivo. - Se recomienda calibrar el sistema de focalización para identificar a los beneficiarios en primaria sobre los que se puede generar impactos en inscripción y permanencia, y darles montos mayores de apoyo exclusivamente a ellos, para incentivar mejor la asistencia y cubrir los costos excesivos de transporte relacionados con su condición.
<p>Piso Firme (Coahuila)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Incremento significativo en la cobertura de pisos de tierra, incrementado en aproximadamente 24 puntos porcentuales la cobertura de pisos firmes. - La percepción de la calidad de vida incrementa 10% en la población beneficiaria. - Impacto grande y significativo en la reducción de parásitos en general y protozoarios en particular dentro de la población de niños en hogares beneficiarios. - El programa no tiene efecto sobre los ingresos laborales, la decisión de migrar del hogar y la proporción de dependientes económicos.
<p>Hábitat</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El programa ha tenido impactos limitados en el acceso a agua potable, drenaje y electricidad. - Hábitat tuvo efectos favorables en el acceso a drenaje pero no en el acceso a agua potable ni en electricidad. - Estudio adicional que ayudaría a entender resultados, pero fuera del ámbito de esta evaluación sería un análisis de las operaciones del programa.
<p>Fonhapo: Modalidad “Iniciamos tu casa”</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Los hogares beneficiarios obtuvieron pérdidas y ganancias derivadas del programa Iniciamos tu Casa. Por un lado, los beneficiarios viven ahora en viviendas con mejor calidad de pisos, paredes, techo, aberturas, mejor acceso al agua, y mejores acceso a redes de drenaje municipal. - Los beneficiarios reportan mayor satisfacción con la calidad del hogar y la calidad de sus vidas. - Los beneficiarios declaran vivir en comunidades considerablemente peores en términos de infraestructura y acceso a servicios de salud, seguridad, y educación. - Se observó considerables pérdidas en términos de entorno social e higiene de los hogares beneficiarios. - Las madres de niños y los adultos reportan mayores niveles de depresión y estrés. Menor actividad laboral, menores ingresos laborales y ahorros, y más días perdidos por enfermedad.

-
- Se requiere la necesidad de considerar opciones de política pública para remediar las consecuencias negativas asociadas con participación en el programa y de considerar diversas alternativas para lograr el objetivo de incrementar el acceso a vivienda propia para los hogares pobres en México.

Fuente: Resultado de las Evaluaciones de Impacto publicadas en el sitio de Internet de la Secretaría de Desarrollo Social. www.sedesol.gob.mx

Del total de los programas evaluados bajo la metodología de la evaluación de impacto, resalta en particular, el programa Oportunidades el cual ha sido evaluado bajo dicha metodología, casi desde su inicio. A través de estas evaluaciones el programa ha corregido serias deficiencias de origen e implementación, al grado que organismos internacionales como la CEPAL, han reconocido las herramientas y la inclusión de variables de medición y recolección de datos en las ejecuciones recientes del programa.

Como mencionaba en párrafos anteriores, evaluar los resultados de las políticas y programas gubernamentales, no ha sido una tradición en México, inclusive los cambios y adecuaciones en las leyes en esta materia, se han venido realizando en esta última década. En su informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2008, elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se analizan los resultados obtenidos a los distintos programas y en su análisis sobre salen retos importantes que presenta la política de desarrollo social. Los principales retos a considerar son:

- i.- El aumento en el gasto social se asocia con aumentos del gasto corriente, financiados en buena parte con recursos petroleros.
- ii.- Existe un rezago importante en infraestructura carretera y de comunicaciones en las zonas más pobres y marginadas.
- iii.- El objetivo de la política social está fragmentado y disperso
- iv.- Es necesario reforzar los sistemas de evaluación del país, especialmente en los estados y municipios.

- v.- Debido a que no se han materializado evaluaciones externas en estados y municipios, no es posible contar con información suficiente sobre los resultados de los programas y acciones de desarrollo sociales de los estados y municipios.
- vi.- No se mencionan explícitamente los derechos sociales en los planes y programas.
- vii.- Los derechos sociales no guían las políticas de desarrollo social.
- viii.- Hay un gran número y dispersión de programas sociales.
- ix.- Insuficiente coordinación al interior y entre instituciones que tienen a su cargo programas y políticas de desarrollo social.
- x.- Insuficiente coordinación entre la federación, los estados y municipios en materia de desarrollo social.
- xi.- La calidad de algunos servicios públicos es deficiente, en particular en el caso de la educación y la salud.
- xii.- Se hace más evidente al comparar la cantidad y calidad de servicios destinados a poblaciones indígenas.
- xiii.- Un gran número de acciones y programas sociales no son progresivos.
- xiv.- No existe suficiente coordinación entre el conjunto de programas sociales, la seguridad social formal y la política laboral, lo que atenta contra los derechos sociales universales, y genera pocos empleos formales y salarios bajos.

Es indudablemente cierto que la implementación de herramientas y técnicas innovadoras de evaluación son costosas. Pero asimismo lo es el costo de oportunidad de seguir incrementando el presupuesto a dependencias como la de Desarrollo Social y reducirlo en áreas cruciales como por ejemplo lo son el sector turístico, medio ambiente, ciencia y tecnología, por mencionar algunas; sin obtener verdaderamente resultados contundentes, sustentables y de trascendencia; como lo muestran los resultados y las evaluaciones realizadas a lo largo de varias administraciones. Ahí subyace la importancia de aplicar verdaderas herramientas de evaluación que arrojen datos de variables de medición que al analizarlas se pueda llegar a recomendaciones como las arriba presentadas.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los programas de subsidios y asistenciales tanto federales como estatales, aplicado en zonas urbanas y remotas, no han sido lo suficientemente efectivos para abatir la situación de pobreza de las entidades federativas y dadas las circunstancias de crecimiento poblacional, la pobreza aumenta de manera proporcional dejando los esfuerzos económicos y presupuestarios en una posición de asistencia social y no de lo que algunos estudiosos de los programas asistenciales denominan “workfare”.

Bajo el análisis de Evaluación de Impacto de la CEPAL, enfocado en el esquema de Administración Pública basado en resultados, se puede concluir que la mayoría de los manuales de operación realizado por la Secretaría de Desarrollo Social, no cuenta con los elementos suficientes para completar la cadena de resultados, por lo que se recomienda ampliamente la realización de una revisión y evaluación ex ante de ciertos programas. Con el análisis realizado en los capítulos anteriores y con la información presentada por la propia SEDESOL, a manera de hipótesis, se puede decir que muchos de los programas sociales de esta secretaría están siendo ejecutados bajo el modelo de administración pública de combate a la pobreza centrado en insumos. Debido a que su gestión se enfoca en el control de los recursos presupuestales asignados y garantizar que su inversión se realice de acuerdo a las normas y procedimientos establecidos en su manual.

El análisis ex post a los 7 programas presentados bajo el apartado de la evaluación de impacto y el manual de operación no consideran los factores externos como pudieran ser por ejemplo los desastres naturales (vulnerabilidad) o la bonanza económica entre otros.

Definitivamente es importante contar con una evaluación ex ante para mejorar la toma de decisiones, hacer los ajustes a tiempo y establecer los caminos a seguir. Por lo anterior es de vital importancia incluir tiempos en los que la dependencia pretende obtener resultados (beneficios) en las distintas tareas que el programa

implemente. Y esto originará que se puedan anticipar los efectos del programa y así poder realizar una mejor evaluación, contando con un punto de comparación y referencia.

El análisis de los resultados de los programas deberá incluir una metodología mixta (cualitativa y cuantitativa) de evaluación, para la recopilación y procesamiento de la información.

Debido a que el objetivo central de la evaluación de impacto es medir la eficiencia y eficacia de la intervención de los programas, es necesario que el evaluador considere los cuatro aspectos propuestos por la CEPAL a involucrar en el caso de la eficacia. Y en el caso de la eficiencia es necesario de realizar por parte del evaluador un análisis costo beneficio y costo efectividad del programa. Por lo anterior, recomiendo que se incluya en el manual de operación de los programas un apartado en donde se establezca que la evaluación deberá incluir estos dos tipos de análisis de costos.

Por lo tanto de no realizar los ajustes necesarios para la corrección de los programas, éstos estarán destinados a convertirse en programas asistencialistas temporal, para después, inclusive llegar a desaparecer, como ha sucedido con muchos de ellos a lo largo de las distintas administraciones.

Adicionalmente, una posible recomendación hacia las acciones de los programas sociales, sería que dichas acciones, tales como capacitación, promoción de tecnología, formación de dirigentes, etcétera, se realicen antes y no después de la selección de los posibles beneficiarios del programa. Lo anterior proporciona un aprovechamiento más amplio de los recursos sobre aquellas personas que no serán beneficiadas por el mismo, y que pudieran por cuenta propia iniciar alguna actividad que los ayude a aliviar algunas características de la pobreza.

Bajo un modelo de administración de resultados focalizado, se ayudará a prevenir que la administración federal en turno decida la actuación que tendrán sus

programas sin tomar en cuenta, en la mayoría de los casos, a las administraciones estatales, lo que genera errores en la aplicación, focalización y en el objetivo de la naturaleza del programa que apunta a la disminución de la pobreza. Lo anterior contribuiría a evitar que se sigan arrastrando errores de programas anteriores. Con estos errores recurrentes, resulta muy difícil pensar en el éxito de una política pública y por el contrario es posible que genere más marginación entre las poblaciones más necesitadas. Deberá de implantarse programas bajo este tipo de modelo, en donde se integra un factor importante no considerado en los otros modelos, que es el factor humano, como insumo en la parte de la cadena de resultados, y así poder crear programas sociales con alto valor humano, en lugar de simplemente ser un recurso económico, que en la gran mayoría limita y extingue a los programas.

BIBLIOGRAFÍA

Aedo, Cristian. "Evaluación del Impacto" Serie de manuales 47. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). División de Desarrollo Económico. Santiago de Chile, noviembre de 2005. <www.bancomundial.org/>.

Banco Mundial. (BM). "Manual de Operación". Septiembre 1991. <www.bancomundial.org/>.

Calderón Hinojosa, Felipe. "Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Presidencia de la República. <www.presidencia.gob.mx/>.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). "Manual de Bases Conceptuales para el Ciclo de cursos sobre Gerencia de Proyectos y Programas". CEPAL, 2003 <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/12171/manual24.pdf>>.

Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, (FONHAPO) 2005 <<http://www.fonhapo.gob.mx/>>.

Hernández, Gonzalo; Merino, Gustavo; Rascón, Ericka. Desarrollo social en México: Situación Actual y Retos. SEDESOL: Serie Cuadernos de Desarrollo Humano, 7. Ed. México, D.F. 2003.

Navarro, Hugo. Manual para la Evaluación de Impacto de Proyectos y Programas de Lucha contra la Pobreza. Serie Manuales 41. CEPAL, 2005. Santiago de Chile, Junio del 2005.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006. Ed. Mexico, D.F. 2001. www.sedesol.gob.mx

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Lo que dicen los pobres: evaluación de impacto de los programas sociales sobre la percepción de los beneficiarios. Hernández Licona, Gonzalo; Del Razo Martínez, Lilia Marcela. www.sedesol.gob.mx

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares
INEGI	Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONG	Organización No Gubernamental
OCDE	Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PET	Programa Empleo Temporal
CONAPO	Consejo Nacional de Población
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
FONHAPO	Fondo Nacional de Habitaciones Populares

- **Participación de Pemex en el gasto social de alguno de los estados de la república**
Francisco J. Sales Heredia
- **La Ley General de Desarrollo Social y la medición de la pobreza**
Sara María Ochoa León
- **El debate sobre el desarrollo sustentable o sostenible y las experiencias internacionales de desarrollo urbano sustentable**
Salvador Moreno Pérez
- **Nueva legislación en materia de medios de comunicación**
Efrén Arellano Trejo
- **El cambio climático en la agenda legislativa**
María Guadalupe Martínez Anchondo
- **¿Qué distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**
Francisco J. Sales Heredia
- **La reforma al Poder Judicial en el marco de la Reforma del Estado**
José de Jesús González Rodríguez
- **El Poder Legislativo y la construcción de la cultura democrática**
Efrén Arellano Trejo
- **La evaluación y el diseño de políticas educativas en México**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Migración y codesarrollo**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Reforma penal: los beneficios procesales a favor de la víctima del delito**
Oscar Rodríguez Olvera
- **Construcción de ciudadanía y derechos sociales**
Sara María Ochoa León
- **El desarrollo regional y la competitividad en México**
Salvador Moreno Pérez
- **La modernización de la gestión pública: el potencial de la tecnología de información**
Eduardo Rojas Vega
- **La gestión del agua en los gobiernos locales de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Excedentes petroleros y desarrollo regional**
José de Jesús González Rodríguez
- **El sector eléctrico como política de Estado en el desarrollo nacional**
María Guadalupe Martínez Anchondo
- **Ciudadanía y calidad de vida: consideraciones en torno a la salud**
Francisco J. Sales Heredia
- **Actores y decisiones en la reforma administrativa de Pemex**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Turismo: factor de desarrollo nacional y competitividad en México**
Octavio Ruiz Chávez
- **Fiscalización y evaluación del gasto público descentralizado en México**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Impacto de la actividad turística en el desarrollo regional**
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Apuntes para la conceptualización y la medición de la calidad de vida en México**
Sara María Ochoa León
- **Migración, remesas y desarrollo regional**
Salvador Moreno Pérez
- **La reforma electoral y el nuevo espacio público**
Efrén Arellano Trejo
- **La alternancia municipal en México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Propuestas legislativas y datos de opinión pública sobre migración y derechos humanos**
José de Jesús González Rodríguez
- **Los principales retos de los partidos políticos en América Latina**
César Augusto Rodríguez Gómez / Oscar Rodríguez Olvera
- **La competitividad en los municipios de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Consideraciones sobre la evaluación de las políticas públicas: evaluación ex ante**
Francisco J. Sales Heredia
- **Construcción de la agenda mexicana de Cooperación transfronteriza**
Iván H. Pliego Moreno
- **Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma**
Efrén Arellano Trejo
- **Rendición de cuentas de los gobiernos locales**
Juan Carlos Amador Hernández
- **La infraestructura y la competitividad en México**
Salvador Moreno Pérez

- **Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX legislaturas**
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Panorama mundial de las pensiones no contributivas**
Sara María Ochoa León
- **Sistema integral de justicia para adolescentes**
Efrén Arellano Trejo
- **Redes de política y formación de agenda pública en el Programa Escuelas de Calidad**
Alejandro Navarro Arredondo
- **La descentralización de las políticas de superación de la pobreza hacia los municipios mexicanos: el caso del programa hábitat**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Los avances en la institucionalización de la política social en México**
Sara María Ochoa León
- **Justicia especializada para adolescentes**
Efrén Arellano Trejo
- **Elementos de análisis sobre la regulación legislativa de la subcontratación laboral**
José de Jesús González Rodríguez
- **La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis**
Salvador Moreno Pérez
- **Evolución normativa de cinco esquemas productivos del Fondo de Apoyo para Empresas en Solidaridad: de la política social al crecimiento con calidad**
Mario Mendoza Arellano
- **La regulación del cabildeo en Estados Unidos y las propuestas legislativas en México**
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Las concesiones de las autopistas mexicanas, examen de su vertiente legislativa**
José de Jesús González Rodríguez
- **El principio del que contamina paga: alcances y pendientes en la legislación mexicana**
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Estimación de las diferencias en el ingreso laboral entre los sectores formal e informal en México**
Sara María Ochoa León
- **El referéndum en la agenda legislativa de la participación ciudadana en México**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Evaluación, calidad e inversión en el sistema educativo mexicano**
Francisco J. Sales Heredia
- **Reestructuración del sistema federal de sanciones**
Efrén Arellano Trejo
- **El papel del Estado en la vinculación de la ciencia y la tecnología con el sector productivo en México**
Claudia Icela Martínez García
- **La discusión sobre la reforma política del Distrito Federal**
Salvador Moreno Pérez
- **Oportunidades y Seguro Popular: desigualdad en el acceso a los servicios de salud en el ámbito rural**
Karla S. Ruiz Oscura
- **Panorama del empleo juvenil en México: situación actual y perspectivas**
Víctor Hernández Pérez
- **50 aniversario de la conformación de la Unión Europea**
Arturo Maldonado Tapia
Jésica Otero Mora
- **Las dificultades de las transiciones administrativas en los municipios de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La segunda vuelta electoral, experiencias y escenarios**
José de Jesús González Rodríguez
- **La reestructuración organizacional en Petróleos Mexicanos**
Alejandro Navarro Arredondo
- **¿Cómo debemos distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**
Francisco J. Sales Heredia