

**INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES
DE MONTERREY**

**EGAP GOBIERNO Y POLÍTICA PÚBLICA
CIUDAD DE MÉXICO**

**La evaluación de los Programas Sociales y el fortalecimiento del
CONEVAL**



EGAP
Gobierno y Política Pública
TECNOLÓGICO DE MONTERREY

Bonifacio Herrera Rivera

bonnyh2@hotmail.com

Proyecto de Investigación Aplicada

Maestría en Administración Pública y Políticas Públicas

Asesor: Dr. Héctor Juan Villarreal Páez

Vol .b 14658860

Tesis

HCI40. P6

H47

2d2

Contenido

1 RESUMEN EJECUTIVO	4
2 INTRODUCCIÓN	5
3 MARCO TEÓRICO.....	8
4 SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL.	12
4.1 ANTECEDENTES DE LA SEDESOL	13
5 PROGRAMAS SOCIALES OPERADOS POR LA SEDESOL.....	16
5.1 PROGRAMA OPCIONES PRODUCTIVAS (POP).....	16
5.2 PROGRAMA 70 Y MÁS.....	17
5.3 PROGRAMA HÁBITAT.....	18
5.4 PROGRAMA EMPLEO TEMPORAL (PET)	20
5.5 PROGRAMA ESTANCIAS INFANTILES PARA APOYAR A MADRES TRABAJADORAS (PEIAMT)	21
5.6 PROGRAMA RESCATE DE ESPACIOS PÚBLICOS (PREP).....	22
5.7 PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE LAS ZONAS PRIORITARIAS (PDZP)	22
5.8 PROGRAMA 3X1 PARA MIGRANTES	23
5.9 PROGRAMA ATENCIÓN A JORNALEROS AGRÍCOLAS (PAJA).....	24

6 MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DE LA EVALUACIÓN.....	27
7 INFORME DE RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES	34
8 PROPUESTA	55
8.1 CONEVAL Y SU HORIZONTE DE CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL	59
8.2 REFLEXIONES SOBRE EL PLANTEAMIENTO	62
9 CONCLUSIONES.	64
10 BIBLIOGRAFÍA.....	67

1 RESUMEN EJECUTIVO

Los programas sociales adoptados como políticas públicas, desde su concepción y diseño tienen como fundamento el mejorar las condiciones sociales, de salud, alimentación y educación entre otros, de un sector amplio de la población que se considera se encuentra con algún grado de pobreza. Son pues estos programas sociales un instrumento eficaz para lograr que las personas que menos tiene, puedan contar con las condiciones necesarias para lograr su desarrollo, y con ello se está contribuyendo a que la acción de la Política cumpla con su cometido de lograr el bien común, a través de un proceso que amplíe las libertades y capacidades que permita a los seres humanos tener una vida digna. De esta magnitud es la trascendencia un correcto diseño y una eficaz aplicación de los programas sociales, pues permiten reducir la brecha entre aquellos que de todo carecen y de aquellos que de todo tienen en demasía.

La importancia de los programas sociales para promover la justicia social y la creciente asignación de recursos públicos a los mismos, hace indispensable que se apliquen las mejores prácticas de la evaluación de la acción gubernamental, tomando como derrotero el mejoramiento en el diseño de los programas sociales, su correcta aplicación y sobre todo como un imperativo ético el verificar que haya un impacto positivo en el cambio de las condiciones de vida la población a los cuales están dirigidos.

En las últimas décadas se han perfeccionado los instrumentos y tecnologías para la evaluación de la acción gubernamental, en forma más acelerada y profunda a nivel internacional, y con un desarrollo consistente pero no a menor velocidad en nuestro país, porque lo que es necesario llamar la atención de los actores políticos tanto del poder ejecutivo como en el poder legislativo, para que mostrar la voluntad política que lleve a fortalecer en términos de normatividad y presupuestaria a las instituciones e instancias que se han diseñado para llevar a cabo la evaluación de los ejercicios presupuestales y sobre todo la aplicación de programas sociales.

2 INTRODUCCIÓN

A nivel mundial la evaluación gubernamental ha cobrado mayor importancia en las últimas décadas, a partir de la adopción de conceptos como eficiencia¹ y eficacia en el terreno público, y particularmente con el arribo de lo que se ha llamado la “nueva gerencia pública²”. En nuestro país la rendición de cuentas al que están obligados los gobernantes y funcionarios que administran recursos públicos, ha dado un cambio sustancial, al pasar de aquellas las épocas del presidencialismo dominado con un partido político único, a un presidencialismo acotado y sin mayoría en el poder legislativo.

En antaño la obligación de informar se convertía más que en el acto republicano de rendición de cuentas del ejercicio gubernamental, en un día para rendirle pleitesía y gracia al gobernante en turno por los favores recibidos y las promesas futuras. En tiempos recientes, si bien no se ha llegado a una adecuada fiscalización toda vez que este proceso de rendición de cuentas regulado por la legislación vigente, se da con un gran desfase de tiempo, al grado que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) presenta su informe de la Cuenta Pública a la Cámara de diputados con más de 18 meses después de la conclusión del ejercicio presupuestal auditado, adicionalmente los procedimientos parlamentarios desarrollados en la Comisión de Vigilancia de la ASF como en el pleno de la Cámara de Diputados, están encaminados a llevar a cabo una calificación o descalificación política, más allá de hacer señalamientos y correcciones técnicas y el necesario fincamiento de responsabilidades cuando las hubiese por el mal manejo de los recursos públicos.

En la primera administración de un presidente no emanado del Partido Revolucionario Institucional e iniciando el nuevo siglo (Vicente Fox 2000-2006), es cuando el tema de la evaluación adquiere una perspectiva más amplia y deja de centrarse exclusivamente en la aplicación de controles estrictos. Uno de los elementos que permitió que se iniciara este cambio de paradigma fue la implementación de iniciativas que buscaban introducir una nueva mentalidad gerencial en el ejercicio del gobierno federal. Una de estas iniciativas encaminadas a fortalecer el campo específico de la

¹ Por eficiencia debe entenderse hacer lo necesario para alcanzar o lograr los objetivos deseados o propuestos, mientras que la eficacia se refiere a la obtención de los resultados esperados al menor costo posible.

² Michael Barcelay en 2003, señala “..... la Nueva Gerencia Pública debe concebirse como una discusión -mejor aún, un diálogo- en torno a preguntas sobre que hacer, planteadas en abstracto o bien en circunstancia determinadas. La pregunta general sobre que hacer se refiere a como estructurar, administrar y supervisar oficinas gubernamentales y el sector público como un todo”.

medición de los resultados de la acción gubernamental, fue la instrumentación del Sistema de Metas Presidenciales, el cual consistía en la concentrar metas y objetivos de cada dependencia de la administración pública federal directamente con el presidente de la república.

Es recurrente ya en algunos ámbitos de la administración pública, escuchar expresiones como, competitividad, orientación a resultados, enfoque al cliente, descentralización, certificación de procesos. Hemos de resaltar que diversas entidades internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Comisión Económica para América Latina y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), han sido un factor fundamental para elevar el nivel de conocimiento sobre varios métodos y formas de evaluación, esto ante la necesidad por conocer el resultado de proyectos apoyados en diversos países con recursos de organismos financieros internacionales.

Como se señala, México no ha sido ajeno a esta tendencia internacional y de manera paulatina se han dado cambios políticos que se ven reflejados en la adecuación del marco jurídico que manifiesta una creciente preocupación por realizar presupuestos anuales basados en objetivos, incorporando elementos de evaluación en el ejercicio del gasto público, destacando entre ellas, la creación del Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo social (CONEVAL) en 2005 y publicación en el 2006 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría, que sustituyó a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, vigente desde 1976.

La evaluación de programas en nuestro país es elevada al rango de ley en el año 2004 con la aprobación, por parte del Congreso de la Unión, de la Ley General de Desarrollo Social, la cual asigna al CONEVAL la atribución de elevar la política social del Gobierno Federal por sí mismo o a través de organismos independientes. Por otra parte, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría establece la obligación de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal de realizar evaluaciones de los resultados de los programas sujetos a reglas de operaciones, por conducto de instituciones académicas y de investigación u organismos especializados de carácter nacional e internacional.

En este marco de la evolución y perfeccionamiento de los procesos de evaluación de las políticas públicas, se pretende llamar la atención sobre el rubro de la evaluación de algunos de los programas sociales que opera en forma directa la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) del

Gobierno Federal, por la importancia que tienen en la política para el abatimiento de la pobreza y lograr un Desarrollo Humano Sustentable como se plantea en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, así como por los cuantiosos recursos del erario que anualmente le son asignados.

Se plantea conocer los resultados de las diversas evaluaciones que se han aplicado, a algunos Programas Sociales de SEDESOL por parte de la CONEVAL o de instituciones académicas en el año 2011, toda vez que en su mayoría las evaluaciones realizadas en dicho año como en los anteriores son del tipo Consistencia y Resultados, las cuales están encaminadas a analizar el diseño y el desempeño global de los programa a evaluar. Por lo que es previsible que la información que nos proporcione sea una adecuada actualización en la forma en cómo se vienen desarrollando los programas sociales, adicionalmente pretendemos encontrar la relación que guardan estos resultados con los ajustes a dichos Programas en las áreas de oportunidad que se presenten, desprendiéndose éstas de los informes finales de las evaluaciones aplicadas.

De los diversos tipos de evaluación que se desprenden del Sistema Nacional de Evaluación y que coordina la Secretaria de Hacienda y Crédito Público solo se aplicaron de tipo Consistencia y Resultado, que si bien aportan datos interesantes para sobre la efectividad de los Programas, carecemos de evaluaciones de impacto que nos permitiría la identificación sistemática de las repercusiones (positivas o negativas, deliberadas o involuntarias) en el bienestar de los individuos, hogares y comunidades como consecuencia de un programa, o de una política pública.

A partir de estos datos, se considera importante plantear algunas propuestas que vengán a garantizar que lo invertido en las evaluaciones de programas, pueda tener un resultado inmediato, más allá de que los informes presentados pasen a incorporarse a inventarios de publicaciones o estar disponibles en la red de internet, se conviertan en instrumentos de toma de decisiones, para corregir, perfeccionar o suprimir programas, tanto en la esfera del el poder ejecutivo, a través de sus entidades o dependencias, así como por parte del poder legislativo en el uso de sus facultades presupuestarias.

La evaluación de la acción gubernamental no tiene una razón o fin en sí misma, la justificación de su inversión y aplicación, está en función de los cambios que ésta provoca para corregir y mejorar las políticas públicas. En la medida en que los efectos alcanzados por los programas sean motivo de discusión y de evaluación, y no solamente se revisen si los presupuestos asignados a éstos fueron comprobados documentalmente, estaremos promoviendo una mejor

aplicación de los recursos públicos y el logro de los objetivos que los programas persiguen: la superación de la pobreza y el desarrollo de capacidades.

3 MARCO TEÓRICO

Para poder analizar los Programas Sociales que opera la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) se debe entender cada elemento que nos permitirá realizar dicho análisis, por lo que es menester el definir y operacionalizar de manera correcta los términos que serán utilizados para desarrollar el presente trabajo para su correcto desarrollo y entendimiento, es por ello que en este apartado se destina para esa finalidad.

Ya que se analizarán los Programas Sociales desde un enfoque que contenga elementos cuantitativos y cualitativos, se tomarán en cuenta sus resultados en torno a los indicadores, metas y objetivos de los programas que la Secretaría de Desarrollo Social opera y las distintas evaluaciones que las Instituciones públicas han hecho en torno a ellos. Es menester recordar que la SEDESOL es una institución gubernamental que -como su nombre lo indica- busca procurar el Desarrollo Social de México. Por lo que como primer concepto importante se debe explicar lo que el término Desarrollo Social implica.

El término Desarrollo Social conlleva dos vertientes la del desarrollo y su vertiente de la esfera social, por lo que para entenderlo hay que separarlo en cada uno de sus componentes. Las distintas definiciones del concepto de desarrollo³ nos plantean que este es un proceso mediante el cual se evoluciona a mejores niveles, los cuales contemplan diversas dimensiones tanto sociales, políticas, biológicas como económicas. En la generalidad los distintos conceptos coinciden en hacer referencia

³ Existen quienes definen al desarrollo relacionándolo íntimamente con el crecimiento del producto per cápita, como por ejemplo los autores clásicos y muchos de los que estuvieron luego de ellos hasta los años inmediatamente posteriores a la segunda posguerra., como por ejemplo Lewis (1954), Rostow (1956) y Myrdal (1957). También están quienes lo definen de manera más amplia y no limitándose al concepto de crecimiento, autores tales como Schumpeter (1967), Mynt (1954), Olivera (1959) y Sen (1999), entre tantos otros.

a factores y cambios cualitativos en la vida del hombre y de la sociedad en la que habita, aunque algunos autores se detienen en el aspecto meramente material (cuantitativo)⁴ del cambio.

En lo correspondiente a su dimensión social (humana), el desarrollo se relaciona con encontrarse en un nivel adecuado de salud, alimentación, vivienda, servicios básicos, así como la participación ciudadana para la mejora de sus condiciones de vida. Buscar alcanzar esas capacidades se vuelve la razón de ser de la SEDESOL. Por tal motivo con la finalidad de alcanzar un nivel adecuado de desarrollo social la Secretaría ha generado una serie de Políticas Públicas, éste se torna otro concepto importante que debe analizarse para sentar las bases teóricas del análisis a los programas que la institución opera. El componente que da vida a lo social es el humano, por lo que el Desarrollo Humano se torna un aspecto que nos refleja que tan desarrollada se encuentra una sociedad, un país, un estado etc.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) introdujo desde 1990 el concepto de desarrollo humano⁵ que, en su representación más reciente, tiene una formulación ambiciosa y amplia: sostiene que las personas constituyen la verdadera riqueza de las naciones, y que el desarrollo, por lo tanto se refiere a la ampliación de las opciones que tiene la gente para vivir en la forma que valora. De esta forma, es mucho más que el crecimiento económico, que es sólo un medio –aunque muy importante- de ampliar las opciones de la gente⁶. De tal forma los programas Sociales incluyen elementos que ayuden a mejorar el índice de desarrollo humano de los estados y municipios, utilizando como uno de los principales aspectos para determinar si un programa puede bajar a una comunidad o municipio.

En este contexto, Amartya Sen (Sen:1999a) expresó que para hablar del desarrollo de una sociedad hay que analizar la vida de quienes la integran, que no puede considerarse que hay éxito económico sin tener en cuenta la vida de los individuos que conforman la comunidad. El desarrollo es entonces el desarrollo de las personas de la sociedad. Por este motivo define concretamente: "El

⁴ Éste trabajo presentará el análisis a la evaluación de los programas de ambas maneras, tanto cualitativa como cuantitativamente.

⁵ El desarrollo humano se mide a través del índice de desarrollo humano (IDH). Éste indicador social estadístico se compone por tres parámetros: vida larga y saludable, educación y nivel de vida digno. Dádonos un aspecto cuantitativo de comparación.

⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, Informe sobre el Desarrollo Humano, 2001.

desarrollo es un proceso de expansión de las capacidades de que disfrutaban los individuos" (Sen:1999b). Dichas capacidades son los propios activos generadores de ingreso –educación, salud, patrimonio y vivienda– por tanto el aumento de ingreso permite a la vez aspirar a mejores condiciones de vida, obteniendo per sé un mejor nivel de desarrollo.

Conforme lo señala (Lasswell, 1992) las Políticas Públicas son aquellas estrategias encaminadas a resolver problemas públicos. En México al cambiar el sistema político, se atrajo la atención gubernamental hacia espacios sociales, especialmente en espacios básicos del bienestar social. Encaminando los programas sociales hacia la búsqueda del Desarrollo Social en sus distintas dimensiones, aumentando los recursos y los esfuerzos que se destinan a este rubro, siendo uno de los rubros que obtienen un mayor presupuesto en cada ejercicio fiscal, incremento que debe de ser evaluado en cuanto a eficiencia y efectividad y si es posible encaminar el presupuesto a los rubros más eficientes.

Es así como las Políticas sociales se enfocan a mejorar el IDH, los índices de marginación y demás indicadores que miden el bienestar de la sociedad, en este sentido debemos evaluar los programas de la SEDESOL. En torno a su diseño, cumplimiento de metas y objetivos y contrastando esto con los resultados que éstos generan. Es por ello que describiremos los tipos de evaluación existentes⁷:

- * De consistencia y resultados encargada de analizar el diseño y el desempeño global del programa.
- * De indicadores que analiza, en gabinete y en campo, su pertinencia y el alcance para el logro de resultados
- * De proceso enfatizado en analizar eficacia y eficiencia de los procesos operativos del programa, así como su contribución al mejoramiento de la gestión.
- * De impacto la cual identifica el cambio logrado por el programa, respecto de una población de referencia con características similares a las que atiende el programa.
- * Específicas que busca analizar aspectos particulares de mejora en los programas.

⁷ En cuanto a los tipos de evaluaciones nos encontramos con siete modalidades, esto de acuerdo a los Lineamientos Generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.

- * Estratégicas encaminadas a analizar diversos aspectos en torno a las estrategias, políticas e instituciones.
- * Complementarias que atienden aspectos relevantes no considerados en alguna de las evaluaciones anteriores, y se realizará a iniciativa de las dependencias y entidades.

Como señala Sir Adrian Cadbury al hablar de este concepto en el marco del prólogo de Corporate Governance and Development, Foro Mundial sobre Gobierno Corporativo.

“En su sentido más amplio, el gobierno corporativo consiste en mantener el equilibrio entre los objetivos económicos y los sociales entre los objetivos individuales y los comunitarios. El marco de gobierno se establece con el fin de promover el uso eficiente de los recursos y, en igual medida, exigir que se rindan cuentas por la administración de esos recursos. Su propósito es lograr el mayor grado de coordinación posible entre los intereses de los individuos, las empresas y la sociedad. El incentivo que tienen las empresas y sus propietarios y administradores para adoptar las normas de gestión aceptadas a nivel internacional es que ellas los ayudarán a alcanzar sus metas y a atraer inversiones. En el caso de los Estados, el incentivo es que esas normas fortalecerán sus economías y fomentarán la probidad de las empresas”

Como se ha planteado uno de los instrumentos que el gobierno tiene para ejecutar sus acciones y políticas públicas es el presupuesto y por tanto este debe ser lo más eficiente y eficaz posible. La perspectiva que busca que las burocracias obtengan mayor flexibilidad e inteligencia para actuar pero al mismo tiempo asegurar que su comportamiento sea legal y de que la rendición de cuentas a la sociedad no se vea afectada por tal flexibilidad, es la de los presupuestos dirigidos a resultados. Cambiando el criterio tradicional de control de los recursos de los procesos al nuevo criterio de control a través de la evaluación de resultados, es posible de manera más sólida no sólo planear el uso de los recursos sino entender y dirigir el gasto de los mismos para obtener determinados resultados orientados al desarrollo de los pueblos.

Se vuelve necesario explicar de manera más puntual el concepto de Presupuesto por Resultados (PpR) siendo un enfoque para elaborar el Presupuesto Público, en el que los recursos públicos se programan, asignan, ejecutan y evalúan en relación a los cambios específicos positivos que se quieren alcanzar en el bienestar ciudadano. El PpR tiene una visión integrada de la planificación y del presupuesto; y considera necesaria la articulación de acciones y actores para el logro de resultados. Rompe además, con el esquema tradicional del enfoque sectorial e Institucional, caracterizado por intervenciones que generan duplicidad, aislamiento y muy poca articulación de la intervención del Estado hacia un objetivo común.

Con los planteamientos anteriores podemos vislumbrar el andamiaje teórico sobre el cual el presente trabajo se desarrollará, comprender la importancia de las políticas públicas y su capacidad de enfocarlas a resultados para cumplir con los objetivos de la SEDESOL, medibles mediante una serie de indicadores, mejorando su funcionamiento y resultados a través de la evaluación.

4 SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL.

El artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente señala que la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) le corresponde el despacho, de entre otros los siguientes asuntos:

- Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza
- Coordinar las acciones que incidan en el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, buscando simplificar procedimientos y establecer medidas de seguimiento y control
- Coordinar, concretar y ejecutar programas especiales para atender los sectores sociales más desprotegidos, como lo son; los pobladores de las zonas áridas y áreas rurales, colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población.

Es así como este ordenamiento legal, le asigna a esta dependencia de la administración pública centralizada la responsabilidad de encabezar y coordinar las acciones que permitan dar vigencia al compromisos que el ejecutivo federal plantea en el Plan Nacional de Desarrollo, que es lograr el Desarrollo Humano Sustentable definiéndolo como

“...asegurar para los mexicanos de hoy la satisfacción de sus necesidades fundamentales como la educación, la salud, la alimentación, la vivienda y la protección a sus derechos humanos. Significa también que las oportunidades para las generaciones actuales y futuras puedan ampliarse, y que el desarrollo de hoy no comprometa el de las siguientes generaciones.” PND Pág. 23

4.1 ANTECEDENTES DE LA SEDESOL

Los antecedentes de la hoy Secretaría de Desarrollo Social, los encontramos en el Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de diciembre de 1976, cuando fueron publicadas las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mediante las cuales se creaba la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), la cual tenía dentro de sus principales atribuciones la de atender la problemática que se presentaba por un lado en torno al desarrollo urbano y asentamientos humanos, y por otro al problema ecológico de la vivienda.

Un sexenio más tarde, con fecha 29 de diciembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), cuya atribución primordial fue la de: "atender de manera integral los problemas de vivienda, desarrollo urbano y ecología".

“Diez años más tarde, en el Diario Oficial de la Federación del 25 de mayo de 1992 se publicaron modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con objeto de fusionar a la SEDUE y parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) –que manejaba el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)–, para crear la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), cuya base principal era el combate a la pobreza extrema entre campesinos, indígenas y colonos de zonas urbano-marginadas. La nueva dependencia basó su estrategia de combate a la pobreza en Solidaridad y buscó establecer una nueva relación entre Estado y sociedad.” Página de internet www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Conoce_la_Sedesol

La propia Secretaría, reconoce para sí, de entre los primeros logros, dos que considera muy importantes. Primero, el lograr dentro de un sistema presidencialista, la descentralización de algunas decisiones importantes y el ejercicio de recursos por parte de entidades federativas y municipios, con lo que da inicio un proceso de federalización en la atención a la problemática social. Segundo, la creación de espacio comunitarios útiles para el combate a la pobreza, logrando con ello que gradualmente la sociedad se involucre en la solución de su problemática.

Como parte de la transición democrática que vivió México en el año 2001 se modificó la estrategia de la política social, a partir del 2001 la SEDESOL, inició el diseño de políticas y programas de cuarta generación⁸, incorporando los aprendizajes de etapas anteriores y partiendo de una realidad evidente: el esfuerzo había sido insuficiente. Página de internet www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Conoce_la_Sedesol

El enfoque evolucionó de una conceptualización de la pobreza medida y entendida únicamente como consecuencia del ingreso de la población, a otra en la que se pone énfasis en los activos generadores de ingreso –educación, salud, patrimonio y vivienda– y en las oportunidades laborales y de inversión de la población, que sirven, a su vez, para utilizar de mejor manera los activos generadores de ingreso. Es decir, la transición pasó de una política social que atacaba las consecuencias de la pobreza a otra que busca atacar su origen.

El Gobierno generó programas Sociales para incrementar en la población cada uno de estos activos generadores de ingresos, los mismos se fueron trabajando de manera separada, hasta que se buscó la manera de entrelazar los objetivos y reglas de operación de los programas con la finalidad de intentar erradicar la pobreza desde su origen, así se concibió a la pobreza desde un enfoque multidimensional⁹, buscando que se generaran cambios en las funciones de las Secretarías. Estos cambios generaron por primera vez la Sinergia de 11 secretarías de Estado en torno a una sola estrategia federal. (Estrategia Contigo), resumiendo

⁸ Haciendo referencia a la llamada cuarta generación de los Derechos Humanos, encaminada al desarrollo sustentable del hombre como especie.

⁹ CONEVAL enuncia que la pobreza multidimensional incorpora tres espacios de las condiciones de vida de la población: el bienestar económico, los derechos sociales y el contexto territorial. De acuerdo con esta nueva concepción, una persona se considera en situación de pobreza multidimensional cuando sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y los servicios que requiere para satisfacer sus necesidades y presenta carencia en al menos en uno de los siguientes seis indicadores: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación.

- Proveer protección social (reconocimiento de grupos en vulnerabilidad extrema, previsión social y protección contra riesgos individuales y colectivos). • Ampliar capacidades (educación, salud, nutrición y capacitación).
- • Generar oportunidades de ingreso (desarrollo local, acceso a créditos y generación de empleo).
- • Formación de patrimonio (vivienda, ahorro y derechos de propiedad).

Página de internet www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Conoce_la_Sedesol

La SEDESOL formula y coordina la política social solidaria y subsidiaria del Gobierno Federal, orientada hacia el bien común, y ejecutarla en forma corresponsable con la sociedad. Como parte de su Planeación estratégica plantea en su misión dos puntos principales. Formular y coordinar la política social solidaria y subsidiaria del gobierno federal, orientada hacia el bien común, y ejecutarla en forma corresponsable con la sociedad. Y lograr la superación de la pobreza mediante el desarrollo humano integral incluyente y corresponsable, para alcanzar niveles suficientes de bienestar.

Esto con la visión de que para el año 2030 México sea un país en el que la pobreza extrema se haya erradicado y que se cuente con la igualdad de oportunidades para que cada individuo pueda alcanzar niveles de vida dignos y sostenibles y un desarrollo humano integral que abarque todas las dimensiones de la persona, tanto culturales como materiales, en plena libertad y responsabilidad y con base en un compromiso solidario y subsidiario hacia el bien común.

Para ello la SEDESOL en su accionar plantea los siguientes ejes rectores:

- Fomentar el desarrollo social con respeto a los derechos y la dignidad de las personas. Impulsar una visión compartida para la superación de la pobreza en todas las políticas públicas.
- Formular la política social con un enfoque subsidiario y no asistencialista, fomentando la cultura de la corresponsabilidad.
- Impulsar un auténtico federalismo y la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno.
- Generar una política social con, de y para los pobres.
- Reforzar el tejido social, el desarrollo comunitario y la participación social.

- Proteger a las familias en condición de pobreza.
- Modernizar la política de asistencia social identificándola como un instrumento de equidad e inclusión.
- Fortalecer el desarrollo social con equidad de género.
- Respetar y proteger la diversidad étnica y cultural.
- Propiciar la integralidad de las acciones de política social, integrando una visión de curso de vida.
- Privilegiar el enfoque territorial y la focalización hacia los más pobres.
- Asegurar eficiencia. Página de internet www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Conoce_la_Sedesol

5 PROGRAMAS SOCIALES OPERADOS POR LA SEDESOL

Mediante la promulgación de Decretos en el Diario Oficial de Federación, a la SEDESOL se le ha asignado la responsabilidad de la coordinación y manejo directo de una serie de Programas, generando la instrumentación jurídica y administrativa para su operación.

A continuación se describirán los programas que buscan cumplir con los objetivos de la Secretaría, por razones metodológicas se delimitó el presente estudio a aquellos programas que pertenecen a la SEDESOL pero que son operados desde otras Oficinas de las Delegaciones Federales en los distintos Estados¹⁰ como lo son OPORTUNIDADES, LICONSA o CORETT. Así se presentan las principales características de los programas -su objetivo general, cobertura, población objetivo y sus criterios de elegibilidad- que nos permitirán analizar la eficiencia de los mismos y su cumplimiento de objetivos.

5.1 PROGRAMA OPCIONES PRODUCTIVAS (POP)

Opciones Productivas es un programa que apoya la implementación de proyectos productivos, sustentables económica y ambientalmente, de la población rural cuyos ingresos están por debajo de la línea de bienestar, mediante la incorporación y desarrollo de capacidades humanas y técnicas.

Tabla 1 Programa Opciones Productivas (POP)

¹⁰ En las Delegaciones Estatales de SEDESOL se han sectorizado Programas Específicos para su mejor Operación, generando una administración especial en ellos y que si bien abonan a los resultados finales de la Secretaría, su estudio se separa de los objetivos del presente trabajo.

OBJETIVO GENERAL	COBERTURA	POBLACIÓN OBJETIVO	CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD
Contribuir al desarrollo de capacidades para acceder a fuentes de ingreso sostenible de la población que vive en condiciones de pobreza, a través del apoyo económico de iniciativas productivas y acompañamiento técnico organizacional.	El Programa operará a nivel nacional en: a) Las Zonas de Atención Prioritaria Rurales. 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 mil 999	Son las personas cuyos ingresos están por debajo de la línea de bienestar, en lo individual o integradas en familias, grupos sociales o organizaciones de productores que habitan en las zonas de cobertura.	Para tener acceso a los apoyos del programa, se tendrá que presentar en cualquiera de las Delegaciones de la SEDESOL en las entidades federativas, una solicitud de apoyo económico para alguna de las cuatro modalidades: Agencias de Desarrollo Local, Proyectos Integradores, Fondo de Cofinanciamiento y Asistencia técnica y Acompañamiento
Fuente Elaboración Propia con datos de Las Reglas de Operación del Programa Opciones Productivas (POP).			

5.2 PROGRAMA 70 Y MÁS

Favorece la integración a la vida familiar y comunitaria de personas con 70 años y más, propicia su incorporación a actividades ocupacionales y fomenta una cultura de la salud, a través de acciones de promoción y participación social acompañadas del otorgamiento de apoyos económicos directos.

Tabla 2 Programa 70 y más			
OBJETIVO GENERAL	COBERTURA	POBLACIÓN OBJETIVO	CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD

Contribuir a la protección social e incrementar el ingreso de los adultos mayores de 70 años y más, así como aminorar el deterioro de su salud física y mental.	Nivel nacional.	Personas de 70 años de edad o más que no reciban ingresos por concepto de pago de jubilación o pensión.	a) Tener 70 años de edad o más. b) Aceptar la suspensión del apoyo para adultos mayores del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, en caso de ser beneficiario del mismo. c) No recibir ingresos por concepto de pago de jubilación o pensión.
Fuente Elaboración Propia con datos de Las Reglas de Operación del Programa 70 y más.			

5.3 PROGRAMA HÁBITAT

Este programa tiene como objetivo contribuir a la superación de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de zonas urbano-marginadas, al fortalecer y mejorar la organización y participación social, así como el entorno urbano de dichos asentamientos.

Tabla 3 Programa Hábitat

OBJETIVO GENERAL	COBERTURA	POBLACIÓN OBJETIVO	CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD
<p>Contribuir a la superación de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de zonas urbano-marginadas, al fortalecer y mejorar la organización y participación social, así como el entorno urbano de dichos asentamientos.</p>	<p>El Programa se estructura en tres vertientes, que definen ámbitos territoriales de actuación: Vertiente General. Vertiente Centros Históricos. Vertiente Intervención Integral y Prevención en Ciudades con Emergencia Social.</p>	<p>Los hogares asentados en los Polígonos Hábitat y en áreas de ciudades que presentan condiciones de marginación, pobreza, inseguridad o violencia social.</p>	<p>Los Polígonos Hábitat son áreas geográficas definidas por la Subsecretaría, que cumplen con los siguientes criterios: -Estar ubicados en ciudades de al menos 15 mil habitantes, o que alcanzarán en el presente ejercicio fiscal tal umbral de población. En el Anexo II de estas Reglas se detalla el universo de actuación del Programa. -Tener una concentración de hogares en pobreza de al menos el 50 por ciento de los hogares ubicados en el área. En ciudades donde no se identifiquen polígonos con estas características, la UPAPU podrá autorizar Polígonos con al menos treinta por ciento de hogares pobres. -Presentar déficit en infraestructura, equipamiento y servicios urbanos. -Contar con al menos un 80 por ciento de lotes ocupados. -Estar claramente delimitados y localizados en el perímetro urbano o urbanizable del municipio o Delegación del Distrito Federal, de acuerdo con el plan o programa de desarrollo urbano vigente. -No estar en situación irregular con respecto a la tenencia de la tierra. -No estar ubicados en zonas de reserva ecológica, zonas arqueológicas o áreas naturales protegidas.</p>
<p>Fuente Elaboración Propia con datos de Las Reglas de Operación del Programa Hábitat.</p>			

5.4 PROGRAMA EMPLEO TEMPORAL (PET)

El propósito de este programa es contribuir a la protección social de la población afectada por baja demanda de mano de obra o una emergencia, proporcionando a hombres y mujeres de 16 años de edad o más apoyos temporales en su ingreso para afrontar los efectos referidos, como contraprestación por su participación al ejecutar proyectos que contribuyan al mejoramiento de las condiciones familiares o comunitarias.

Tabla 4 Programa Empleo temporal (PET)

OBJETIVO GENERAL	COBERTURA	POBLACIÓN OBJETIVO	CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD
Contribuir a la protección social de la población afectada por baja demanda de mano de obra o una emergencia, proporcionando a hombres y mujeres de 16 años de edad o más apoyos temporales en su ingreso para afrontar los efectos referidos, como contraprestación por su participación al ejecutar proyectos que contribuyan al mejoramiento de las condiciones familiares o comunitarias.	El programa opera a nivel nacional en municipios en Muy Alta, Alta o Media marginación, así como en municipios con Alto índice de Desempleo y en aquellos en que ocurren emergencias que producen efectos negativos en sus actividades productivas.	Mujeres y hombres de 16 años o más de edad que enfrentan una disminución temporal en su ingreso por baja demanda de mano de obra o por los efectos de una emergencia.	a) Los beneficiarios deberán tener al inicio de los proyectos 16 años o más. b) Los proyectos que se soliciten deberán ser de beneficio familiar o comunitario.
Fuente Elaboración Propia con datos de Las Reglas de Operación del Programa Empleo temporal (PET).			

5.5 PROGRAMA ESTANCIAS INFANTILES PARA APOYAR A MADRES TRABAJADORAS (PEIAMT)

Este Programa busca que las madres que trabajan, buscan empleo o estudian y los padres solos cuenten con tiempo disponible para acceder o permanecer en el mercado laboral, o en su caso estudiar, por medio del uso de servicios de cuidado y atención infantil.

Tabla 5 Programa Estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras (PEIAMT)

OBJETIVO GENERAL	COBERTURA	POBLACIÓN OBJETIVO	CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD
Contribuir, mediante el aumento de la oferta de espacios de cuidado y atención infantil, a abatir el rezago en materia de acceso y permanencia en el trabajo de madres que trabajan, buscan empleo o estudian y de los padres solos con hijas(os) o niñas(os) bajo su cuidado en hogares que cumplan con los criterios de elegibilidad.	El Programa operará a nivel nacional.	Modalidad de Apoyo a Madres Trabajadoras y Padres Solos En esta modalidad la población objetivo son los hogares con al menos un(a) niño(a) de entre 1 y hasta 3 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 4 años), o entre 1 y hasta 5 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 6 años) en casos de niñas(os) con alguna discapacidad, de acuerdo con lo siguiente: Madres, padres solos, tutores o principales cuidadores que trabajan, buscan trabajo o estudian, cuyo ingreso per cápita por hogar no rebasa la Línea de Bienestar Económico y no tienen acceso al servicio de cuidado infantil a través de instituciones públicas de seguridad social u otros medios.	Estar interesada(o) en recibir los apoyos del Programa. No tener acceso al servicio de cuidado infantil, a través de instituciones públicas de seguridad social u otros medios. En caso de ser hombre jefe de familia, ser el único responsable del cuidado de las(os) niñas(os). Tener la patria potestad o tener bajo su cuidado al menos a un(a) niño(a) que pueda ser sujeto(a) de atención y cuidado en las Estancias Infantiles de acuerdo con lo establecido en las presentes Reglas de Operación.
Fuente Elaboración Propia con datos de Las Reglas de Operación del Programa Estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras (PEIAMT).			

5.6 PROGRAMA RESCATE DE ESPACIOS PÚBLICOS (PREP)

Rescate de Espacios Públicos es un Programa que promueve la realización de acciones sociales y la ejecución de obras físicas para recuperar sitios de encuentro comunitario, de interacción social cotidiana y de recreación localizados en zonas urbanas, que presenten características de inseguridad ciudadana y marginación.

Tabla 6 Programa Rescate de espacios públicos (PREP)			
OBJETIVO GENERAL	COBERTURA	POBLACIÓN OBJETIVO	CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD
Contribuir a mejorar la calidad de vida y la seguridad ciudadana, preferentemente de la población en condición de marginación, mediante el rescate de espacios públicos en las ciudades y zonas metropolitanas.	El Programa tendrá cobertura nacional y su universo de actuación serán las localidades urbanas integradas físicamente a las zonas metropolitanas y ciudades que cuenten con una población de cincuenta mil o más habitantes de acuerdo a las proyecciones del Consejo Nacional de Población. Se dará prioridad a las que presentan problemas de marginación e inseguridad.	Son las personas que habitan en un radio de 400 metros de los espacios públicos en los que interviene el Programa.	Ubicarse en las ciudades y zonas metropolitanas que formen parte de la cobertura del Programa y estar debidamente delimitados. Presentar problemas de deterioro, abandono o inseguridad.
Fuente Elaboración Propia con datos de Las Reglas de Operación del Programa Rescate de espacios públicos (PREP).			

5.7 PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE LAS ZONAS PRIORITARIAS (PDZP)

El Programa, atiende integralmente los rezagos vinculados con la infraestructura básica comunitaria, y la carencia de servicios básicos en las viviendas, ubicadas en los municipios de muy alta y alta marginación que conforman las ZAP (Zonas de Atención Prioritarias), de manera específica, y de otras localidades, territorios o regiones que presentan iguales condiciones de rezago.

Tabla 7 Programa para el desarrollo de las zonas prioritarias (PDZP)			
OBJETIVO GENERAL	COBERTURA	POBLACIÓN OBJETIVO	CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD
Contribuir a la reducción de las desigualdades regionales al crear o mejorar la infraestructura social básica y de servicios, así como las viviendas, en las localidades y municipios de muy alta y alta marginación, rezago social o alta concentración de pobreza, para impulsar el desarrollo integral de los territorios que conforman las Zonas de Atención (ZAP) y otros que presentan condiciones similares de marginación y pobreza.	El Programa podrá operar en las 32 entidades federativas y, de manera particular, en los territorios definidos como Zonas de Atención Prioritaria (ZAP), conforme lo siguiente: Los municipios de alta y muy alta marginación. Los municipios catalogados como predominantemente indígenas. Las localidades identificadas como estratégicas para el desarrollo de las regiones establecidas en la Declaratoria de ZAP, y sus áreas de influencia. Las localidades de alta y muy alta marginación, ubicadas en municipios de marginación media, baja y muy baja.	La población objetivo la constituyen los habitantes de los territorios en los que se haya identificado alguno de los rezagos previstos en el numeral 3.5 de las presentes reglas de operación, conforme la suficiencia presupuestal para el ejercicio vigente y los criterios de focalización y priorización descritos anteriormente.	Las propuestas de inversión elegibles para desarrollarse en el marco de este Programa deberán: - Estar ubicadas en los espacios territoriales señalados en el numeral 3.1 de las Reglas de Operación; - Corresponder a alguno de los tipos de apoyo señalados en el numeral 3.5.1 de las Reglas
Fuente Elaboración Propia con datos de Las Reglas de Operación del Programa para el desarrollo de las zonas prioritarias (PDZP).			

5.8 PROGRAMA 3X1 PARA MIGRANTES

Tiene por objeto multiplicar los esfuerzos de los migrantes mexicanos en el extranjero, mediante el fortalecimiento de los vínculos con sus comunidades de origen y la coordinación de

accione de los tres órdenes de gobierno, que permitan mejorar la calidad de vida en dichas comunidades.

Tabla 8 Programa 3x1 para migrantes			
OBJETIVO GENERAL	COBERTURA	POBLACIÓN OBJETIVO	CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD
Multiplicar los esfuerzos de los migrantes mexicanos radicados en el extranjero, mediante el fortalecimiento de los vínculos con sus comunidades de origen y la coordinación de acciones con los tres órdenes de gobierno que permitan mejorar la calidad de vida en dichas comunidades.	El Programa podrá operar en las 32 entidades federativas de acuerdo a lo establecido en el numeral 3.2. de las Reglas de Operación.	La población objetivo la constituyen las personas que habitan en las comunidades de origen u otras localidades que los migrantes decidan apoyar, que presentan condiciones de rezago en materia de infraestructura, servicios comunitarios, así como necesidades vinculadas a la actividad económica.	Responder a iniciativas de migrantes radicados en el extranjero, integrados en clubes u organizaciones. Contar con participación financiera de los clubes u organizaciones de migrantes, del Gobierno Federal, de las entidades federativas y de los municipios o demarcaciones territoriales correspondientes; y Contribuir con la resolución de carencias en materia de infraestructura básica, de servicios o generar fuentes de ocupación e ingreso para la población.
Fuente Elaboración Propia con datos de Las Reglas de Operación del Programa 3x1			

5.9 PROGRAMA ATENCIÓN A JORNALEROS AGRÍCOLAS (PAJA)

Este programa contribuye a abatir el rezago que enfrenta este grupo de población mediante la articulación de acciones con los tres niveles de gobierno y los sectores social y privado con el fin de generar la igualdad de oportunidades y la ampliación de sus capacidades.

Tabla 9 Programa Atención a jornaleros agrícolas (PAJA)

OBJETIVO GENERAL	COBERTURA	POBLACIÓN OBJETIVO	CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD
Contribuir a la protección social de los jornaleros agrícolas y sus familias, mediante la ampliación de sus capacidades, otorgando apoyos en alimentación, salud, infraestructura, educación e información, así como promoviendo su acceso a los servicios básicos. Su cobertura es a nivel nacional en lugares con presencia de población jornalera, denominados Regiones de Población Jornalera (RAJ).	El Programa tendrá cobertura en todo el país en lugares con presencia de población jornalera, denominados Regiones de Atención Jornalera (RAJ). Las RAJ se dividen en grupos de localidades denominados Subregiones de Atención Jornalera (SRAJ).	Población jornalera agrícola integrada por mujeres y hombres de 16 años o más que laboran como jornaleros agrícolas, así como los integrantes de su hogar.	Apoyos Alimenticios a los Niños y Niñas: Tener hasta 14 años de edad y ser integrante de un hogar en el que exista al menos un jornalero agrícola. Estímulos para la Asistencia y Permanencia Escolar: Tener hasta 18 años de edad y ser integrante de un hogar en el que exista al menos un jornalero agrícola. Estar inscrito en una institución de educación primaria, secundaria o equivalente. Apoyo Económico al Arribo. Ser integrante de un hogar en el que exista al menos un jornalero agrícola.
Fuente Elaboración Propia con datos de Las Reglas de Operación del Programa Atención a jornaleros agrícolas (PAJA).			

Utilizando estos programas como los engranes que permiten el cumplimiento de los objetivos que en materia social el Gobierno Federal plantea. La SEDESOL se ha alineado a la estrategia federal del Plan Nacional de Desarrollo, este se ha dividido en cinco ejes rectores:

- 1.- Estado de Derecho y seguridad;
- 2.- Economía competitiva y generadora de empleos;
- 3.- Igualdad de oportunidades;

4.- Sustentabilidad ambiental;

5.- Democracia efectiva y política exterior.

La SEDESOL tiene injerencia directa en el tercer eje relacionado con la igualdad de oportunidades planteando que sólo mediante ella puede verificarse la ampliación de capacidades y el mejoramiento de las condiciones de vida de aquellos que más lo requieren. El Desarrollo Humano Sustentable encuentra en dichos procesos la base personal, familiar y comunitaria de su realización social.

Además de la SEDESOL distintas dependencias Federales como lo son la Secretaría de Economía (SE), la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STyPS) la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural y Alimentación (SAGARPA), con distintas estrategias enfocadas al cumplimiento del tercer eje, sobre todo mediante los proyectos productivos y de infraestructura básica.

Dentro del Pacto Federal de México los Estados y municipios se alinean a éste instrumento de planeación, generando cada uno su Plan -Estatad o municipal- de Desarrollo, mismos que a la vez producen políticas públicas con fines similares buscando focalizarlas y adecuarlas a la realidad de cada estado y municipio. El descubrir como se generan los trabajos conjuntos entre los tres niveles de gobiernos en torno al Desarrollo Social es un punto a analizar en la evaluación.

Para que se puedan cumplir los objetivos del PND, el ejecutivo Federal envía a la Cámara de Diputados el proyecto de presupuesto de Egresos de la Federación y estos votan cada uno de los rubros y montos que recibirán dinero público. La SEDESOL para los Programas de Desarrollo Social ha recibido en específico ha recibido desde el 2009 313,450,750,541 pesos distribuidos anualmente de la siguiente manera.

Tabla 10 PRESUPUESTO DE EGRESOS APROBADO POR LA CAMARA DE DIPUTADOS PARA PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL QUE OPERA LA SEDESOL	
AÑO	CANTIDAD
2012	84,859,857,194.00
2011	80,267,433,904.00
2010	80,176,891,338.00
2009	68,146,568,105.00

Fuente: Elaboración propia con datos de los Presupuestos de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales 2009, 2010, 2011 y 2012.

La debacle económica a la que se vio sometida las finanzas nacionales por influencia de la mayor crisis económica mundial de la historia moderna que se presentó en el año 2009, afectando no solo los mercados y las variables macroeconómicas como la caída brutal del PIB y el incremento en las tasas de desempleo, trajo consigo un gran deterioro de las condiciones de vida de los mexicanos que menos ingresos perciben, llevándolos a sumarse a las estadísticas de la pobreza.

Para paliar en cierta medida este golpe a las familias más empobrecida de nuestro país, el ejecutivo envió a la Cámara de Diputados en su propuesta para la Ley de Egresos del 2010, una mayor inversión en el gasto social, que permitiera resarcir en algo el daño provocado por la crisis del 2009 y poder con ello bajar la presión social que se estaba generando.

Por lo consiguiente se ha aumentado el presupuesto asignado para estos programas, sin considerar como instrumento para esta toma de decisiones la eficiencia y la eficacia de cada programa.

6 MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DE LA EVALUACIÓN

La evaluación forma parte de la estrategia del PND por lo que se han sentado las bases para que una serie de instituciones vigilen el ejercicio del gasto público en dos vertientes principales, la transparencia fiscal y autonomía del gasto por una parte y por otra el cumplimiento de resultados.

Dada la importancia de la evaluación desde la Carta Magna se señalan ordenamientos tendientes a fortalecer la transparencia, la planeación y la evaluación, que se encuentran contenidos entre otros en los siguientes artículos:

Tabla 11 Fundamentos Constitucionales de la Evaluación	
ARTÍCULO	CONTENIDO
Art. 6	Toda la información en posesión de cualquier autoridad es publica y debe facilitarse el acceso a la misma
Art. 26	Establece los mecanismos de la planeación nacional.
Art. 73 XXVIII	Faculta al Congreso para expedir leyes de contabilidad gubernamental y la presentación homogénea de información financiera de ingresos y egresos.
Art. 74 II y VI	Faculta a la Cámara de Diputados para coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la Auditoria Superior de la Federación para revisar la Cuenta Pública.
Art. 79	Establece las funciones de la entidad de Fiscalización Superior.
Art. 134	Establece que los recursos económicos se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez y los resultados del ejercicio serán evaluados.
Fuente; Elaboración propia con datos de La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	

Derivado de estos preceptos Constitucionales encontramos referencia en los temas de evaluación, planeación y transparencia en el ejercicio de los recursos públicos en al menos ocho leyes federales y de las cuales se presenta una referencia sucinta de cada una de ellas.

Tabla 12 Leyes que hacen referencia a la Evaluación

LEY	CONTENIDO
Ley Federal de transparencia y acceso a la información	Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona al información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.
Ley de Planeación	<p>Artículos 3, 9 y 14. Mediante la planeación se fijaran objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignaran recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.</p> <p>El ejecutivo federal, establecerá un Sistema de Evaluación y Compensación por le desempeño para medir los avances de las dependencias de la Administración Pública Federal</p> <p>Se definen atribuciones de la SHCP en materia de planeación, así como verificar la relación que guardan los programas y presupuestos, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades.</p>
Ley General de Contabilidad Gubernamental	Establece los criterios Generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización
Ley de Fiscalización y rendición de cuentas de la federación.	Reglamenta en materia de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública.

<p>Ley Orgánica de la Administración Pública Federal</p>	<p>Artículos 31, 32 y 37. Establece responsabilidades de la SHCP en materia de control y evaluación; coordinar el PND; dar seguimiento al gasto público y sus resultados y coordinar la evaluación; concertación y validación de indicadores estratégicos.</p> <p>Precisa las responsabilidades de la SEDESOL en materias de control y evaluación; planeación regional y la evaluación de la aplicación de los fondos transferidos a los estados y municipios.</p> <p>Delimita las responsabilidades de la Sria. de la Función Pública en materia de control y evaluación del ejercicio del gasto público; concertación y validación de indicadores estratégicos.</p>
<p>Ley Federal de Presupuesto y responsabilidad Hacendaria</p>	<p>Artículos 1, 2, 24, 27,34, 45 y 78. Reglamenta los artículos constitucionales referentes a la programación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos.</p> <p>Define el Sistema de Evaluación del Desempeño, así como los mecanismos de programación planeación de los recursos destinados a programas y proyectos de inversión, de las dependencias y entidades.</p> <p>Menciona los elementos mínimos que deberán atender la Estructura Programática y los indicadores de desempeño.</p> <p>Señala la responsabilidad de los ejecutores del gasto en materia de administración de resultados y control del presupuesto.</p> <p>La obligación de las entidades o dependencias para realizar una evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación.</p>

Ley General de Desarrollo Social	<p>Artículos 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79 y 80. La evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social, estará a cargo del CONEVAL, así mismo define a los organismos evaluadores independientes que puedan realizar evaluaciones.</p> <p>Los programas sociales que deberán incluir indicadores de resultados, gestión y servicios para medir la cobertura, calidad e impacto.</p> <p>La necesidad de que los indicadores reflejen el cumplimiento de objetivos, y que reflejen los procedimientos y la calidad de los servicios de los programas, metas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social.</p> <p>CONEVAL someterá los indicadores a la consideración de la SHCP y al Cámara de diputados para que emitan recomendaciones.</p> <p>Establece que la evaluación será anual, definiendo el periodo del 1 de mayo al 30 de abril</p> <p>Los resultados se publicaran en el Diario Oficial y se entregaran al las Comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y Senadores y al SEDESOL.</p> <p>El CONEVAL emite las sugerencias y recomendaciones que considere pertinentes al Ejecutivo Federal.</p>
Ley de Coordinación Fiscal.	<p>Coordinar el sistema fiscal de la Federación con los Estados, Municipios y el Distrito Federal y por lo mismo obliga que los Estados y Municipios estén reportando en el mismo sistema contable y publiquen los resultados.</p>
Fuente; Elaboración propia con datos de las leyes y reglamentos citados.	

Sobre éste andamiaje jurídico se lleva a cabo la evaluación a los Programas por parte de dos instancias principalmente, la Cámara de Diputados y el CONEVAL.

La Cámara de Diputados como se ha mencionado tiene la facultad de votar el Presupuesto de Egresos de la Federación, de llamar a comparecer a los encargados de las Dependencias Federales. Además la Cámara de Diputados esta comisionada para Vigilar a la Auditoría Superior de la Federación con la finalidad de dar certeza al trabajo de esta institución.

La Auditoría Superior de la Federación se encarga de fiscalizar, de manera externa, el uso de los recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión, los órganos constitucionalmente autónomos, los estados y municipios, e incluso los particulares, cuando reciben este tipo de recursos.

Este ejercicio está sujeto, por ley, a los principios de anualidad y posterioridad¹¹ Es por ello que la ASF no tiene facultades para intervenir en los proyectos, programas y gastos en curso; su materia exclusiva es lo reportado anualmente en la Cuenta Pública por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La ASF utiliza un esquema metodológico que incluye normas, lineamientos y guías específicas para el desarrollo de sus funciones, así como para la conformación y ejecución de su Programa Anual de Auditorías.

Por tanto la Cámara de Diputados asume funciones referentes a la asignación y la fiscalización de recursos¹², la evaluación se ha asignado desde el PND al CONEVAL. Por los objetivos que plantea el presente se describirá a éste organismo.

La labor de evaluación y medición de la pobreza que realiza el CONEVAL, expresado como un instrumento indispensable al servicio de la sociedad y la Administración Pública Federal, que además de permitir vigilar las políticas y programas sociales, permite corregirlas de manera informada. La evaluación de la política de desarrollo social implica revisar numerosos procesos, que abarcan desde el diseño, la operación y el impacto hasta la eficiencia y eficacia de las políticas y los programas, con el fin de mejorar la efectividad de las acciones gubernamentales y dar cumplimiento a los objetivos y ejes rectores de la política social.

¹¹ La anualidad se refiere que la institución revisa las cuentas correspondientes a un año fiscal en específico; la posterioridad alude a que esta revisión se lleva a cabo una vez que los gastos ya fueron efectuados.

¹² Aunado a esto la facultad de legislar que permite a la Cámara de Diputados el incidir en los Programas Sociales que ejecuta el Gobierno Federal al poder establecer los mecanismos de asignación de recursos y la influencia de la evaluación para ello.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México, que permita mejorar la toma de decisiones en la materia.

La Ley de Desarrollo Social establece que el CONEVAL tiene como sus funciones principales:

1. Normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas; y
2. Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

Funciones y obligaciones específicas del CONEVAL, que son de interés para efectos de nuestro estudio y que está contenida en el artículo 5 del decreto su creación publicada en el DOF 24 de agosto de 2005.

Revisar de manera periódica el cumplimiento del objetivo social de los programas, así como las metas y acciones de la política de desarrollo social

Mediante un proceso de consulta con la Secretaria de Hacienda y Crédito Pública y la Cámara de Diputados, aprobar los indicadores que en la misma se señalan, a efecto de medir la cobertura, calidad e impacto de los programas y acciones de desarrollo social y verificar que dichos indicadores reflejen el cumplimiento de sus objetivos y metas;

Establecer criterios y lineamientos para las metodologías de evaluación sobre la política y los programas de desarrollo social;

Regular la participación evaluadores independientes y establecer los lineamientos y criterios para que los responsables de la operación de los programas y acciones de desarrollo social de la Administración Pública Federal, realicen sus evaluaciones internas de forma eficiente, objetiva y clara;

Con base en los resultados de las evaluaciones y otros estudios que al efecto se realicen, aprobar el informe sobre la política y programas de desarrollo social y dar a conocer los resultados de dichas evaluaciones.

La Ley le impone la obligación de utilizar las evaluaciones para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en la política de desarrollo social y contribuir a mejorar su operación y resultados;

Formular y entregar a las Comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y a la Secretaría, el informe de resultados de las evaluaciones

Emitir sugerencias y recomendaciones al Ejecutivo Federal, a la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social y a la Comisión Nacional de Desarrollo Social, sobre la política y los programas de desarrollo social, con base en los resultados de las evaluaciones e investigaciones disponibles.

Ser un órgano de consulta y asesoría en materia de evaluación de programas sociales y medición de pobreza, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las autoridades estatales y municipales, así como del sector social y privado.

7 INFORME DE RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

Es importante para la adecuada evaluación de las políticas públicas, dejar de poner énfasis en los procedimientos y concentrarse mayormente en los resultados. Ciertamente es importante como se hacen las cosas, hoy cobra mayor relevancia que se hace, que se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población, es decir, que tanto valor pública se está creando.

Ante escenarios cada vez más recurrentes de insuficiencia de recursos presupuestales, es vital que se asignen los recursos fiscales escasos a los programas que cumplan con los resultados esperados y alcanzados, a fin de entregar mejores bienes y servicios a la población, elevar la calidad del gasto público, promover una adecuada transparencia y rendición de cuentas.

La evaluación que se realiza a los programas sociales de la SEDESOL se plantea como objetivos a decir de la propia Secretaría los siguientes;

- Monitorear permanentemente los procesos y la forma de operación de los programas, con el fin de detectar problemas y poderlos solucionar de manera eficaz.
- Conocer si el programa social está cumpliendo los objetivos sociales que se propuso.
- Transparentar el ejercicio y el uso de recursos públicos.

- Rendición de cuentas.

En el año 2011, los once Programas que opera la SEDESOL fueron evaluados, según se publica en su portal de internet de dicha secretaria.

Se pueden llevar acabo evaluaciones externas, que realizan los entes privados o públicos que previamente han sido autorizados, así mismo pueden llevarse a cabo en forma interna por las instancias correspondientes dentro de la misma Secretaria. A pesar de la existencia de diversos tipos de Evaluación las que ha recibido la Secretaría son de Consistencia y resultados.

A continuación se presentan los resultados de dichos análisis en una serie de tablas, donde se explicarán los siguientes componentes:

- * Programa: indica a que programa se hace referencia;
- * Evaluador: indica que institución es la encargada de realizar el estudio;
- * Tipo de Evaluación: indica bajo que modalidad se evalúa el programa;
- * Presupuesto ejercido 2011: indica la cantidad de millones de pesos asignada a cada programa, este componente a la vez esta subdividido en gastos de operación de cada programa, beneficiarios y costo unitario -léase costo por beneficiario-.
- * Metas e indicadores: describe el diseño de estos aspectos y como son cubiertas las metas desde el programa, sobre todo en la parte estructural de exposición, así como su alineación a las reglas de operación del programa y al PND;
- * Población objetivo: indica que universo de la población atiende el programa y vincula a este con las metas del PND;
- * Observaciones generales: presenta los pormenores detectados en cada revisión.

Basados en esos componentes se generará una fórmula que arrojará resultados cuantificables de cada programa y que a su vez nos permitirá enriquecer el análisis.

$$R=a+b+\sum(c_i,c_n)+d+e$$

Donde:

a= Evaluador, se calificará con un sistema de 1 si existe evaluación en torno al programa y 0 si no existe;

b= Tipo de Evaluación, se calificará con un sistema de 1 si ese encuentra en una de las modalidades de evaluación aceptadas y 0 si no lo está;

$\Sigma(c_i, c_n)$ = la suma de las variables del presupuesto ejercido, nos arrojará cada una 1 punto pudiendo obtener hasta 4 puntos o ninguno en caso de ausencia de información (evaluación no consistente);

d= Metas e indicadores, asignando un cero o un 1 dependiendo de su presencia o no.

e= Población Objetivo, asignando un valor de 1 si se cubre este aspecto y 0 si no se hace.

De esta manera se puede obtener una razón de 8 puntos si el programa es eficiente y eficaz o 0 puntos en caso de que este no lo sea.

Una vez emitida la calificación del programa se describirá el porqué de cada calificación

Tabla 13 EVALUACIÓN AL PROGRAMA OPCIONES PRODUCTIVAS (POP) 2011		
PROGRAMA	EVALUADOR	TIPO DE EVALUACIÓN
Programa Opciones Productivas (POP)	Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C	Consistencia y resultados
Fuente; Elaboración propia con datos del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C		

Tabla 13.1 Costo unitario por beneficiario de Programa			
Presupuesto ejercido 2011 (Millones)	Gastos de Operación (Millones)	Beneficiarios	Costo Unitario
479.2	7.5	58,101	8,275.00
Fuente; Elaboración propia con datos del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C			

Tabla 13.2 Descripción de la Evaluación

Presupuesto ejercido 2011	Metas e indicadores	Población Objetivo	Observaciones Generales
<p>El presupuesto ejercido fue de \$479,218,956.60 pesos.</p> <p>El 99.99% del presupuesto está asignado a gastos de operación.</p> <p>Si se considera que durante el 2011 se benefició a 58,101 personas, entonces el gasto unitario del programa fue de \$8,275.05 pesos.</p>	<p>El programa no cuenta con una planeación estratégica. Es recomendable que, con base en un nuevo diagnóstico y replanteamiento de las poblaciones potencial y objetivo, se elabore una planeación estratégica que al menos incluya el periodo 2013-2018.</p> <p>Únicamente 6 de las 13 metas de los indicadores que forman parte de la Matriz de indicador de Resultados (MIR) del Programa Opciones Productivas (46.15%) cumplen con las tres características valoradas. Argumentamos que siete de las metas no están orientadas a impulsar el desempeño. Esto no se debe a la definición de las metas, sino a cómo se definieron los indicadores, principalmente en el nivel de Componentes, pero también en el de Actividades.</p>	<p>La población objetivo por atender a partir del 2011 en adelante fue estimada en 5 millones 818 mil 80 personas- En 2009 se cuantificó en 5.6 millones de personas, mientras que el programa sólo atendía a 180,000, es decir, menos del 3%. Se sugiere que las definiciones de población potencial y población objetivo sean revisadas.</p> <p>El programa opera en las 31 entidades del país, en 840 municipios y en 2,204 localidades.</p> <p>En términos de estrategia de cobertura, se estima conveniente encausar el programa hacia localidades en situación de pobreza y que actúe de forma integral, incluso con diversos programas, hasta lograr que la población supere las condiciones de pobreza.</p>	<p>El programa tiene cierta coincidencia en términos de Propósito con los programas Programa de la Mujer en el Sector Agrario, Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrario, Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena, Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas y Programa 3X1 para Migrantes, en tanto que de alguna forma pretende mejorar las condiciones de ingreso de las personas. En general, puede existir traslape entre las poblaciones objetivo de todos los programas con los del POP; Del 50 al 69% del total de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) señalados en los últimos tres años, se han solventado.</p>
<p>Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C</p>			

$$R=a+b+\Sigma(ci,cn)+d+e \text{ sustituyendo } R= 1+1+4+ 0+ 0 =6$$

Entre algunos de los datos que podemos sobresaltar de esta tabla que pretende hacer un ejercicio de concreción del informe puntual que se presentó con motivo de la evaluación al programa de opciones productivas (POP) están los siguientes; Se señala que no cuenta con una planeación estratégica, con todo lo que ello implica para darle una adecuada dirección y aplicación al programa y devienen esto en el señalamiento de que tan solo 6 de los 13 indicadores planteados para darle seguimiento, se encuentran incluidos en la Matriz de Indicador de Resultados (MIR). Una problemática grave que nos dejan ver los resultados de la evaluación lo representa la poca claridad en el metodología para definir la población objetivo, lo que lleva a aplicar recursos de este programa en localidades que no necesariamente se encuentran en situación de pobreza. Puntualizar la observación que hace el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., quien fue la institución evaluadora, al señalar que al menos otros 6 programas desarrollados por otras dependencias tienen coincidencias en la contribución a los ejes rectores del PND, a los objetivos nacionales y sus estrategias, presentándose con ello duplicidades y gastos innecesarios.

Tabla 14 EVALUACIÓN AL PROGRAMA 70 Y MÁS 2011			
PROGRAMA	EVALUADOR	TIPO DE EVALUACIÓN	
70 y más	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	Consistencia y resultados	
Tabla14.1 Costo unitario por beneficiario de Programa			
Presupuesto ejercido 2011 (Millones)	Gastos de Operación (Millones)	Beneficiarios	Costo Unitario
12,816.7	701.8	2,149,024	326.60
Fuente; Elaboración propia con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)			

Tabla 14.2 Descripción de la Evaluación			
Presupuesto ejercido 2011	Metas e indicadores	Población Objetivo	Observaciones Generales
<p>En 2011 el presupuesto ejercido total fué de 12,816,712,039 pesos, que representa el 100% de presupuesto autorizado. El gasto en operación (Presupuesto ejercido total menos monto asignado a los subsidios) fué de 701,888,183 de pesos. El costo por beneficiarios fue de 326.6 pesos.</p>	<p>Contribuye a las siguientes metas; Meta: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día. Meta: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre. La cobertura estimada en términos de Población objetivo vs. Población atendida ha aumentado entre 2007 y 2011 lo que se explica porque la población atendida fue superior (2'149,024) a la programada (2'009,019). Es decir, en 2011 se cubrió el 43.2% de la población potencial y el 100% más un 7% adicional de la población objetivo. S176 Se considera que los objetivos formulados en el documento de Planeación están orientados al logro del Fin y del propósito del Programa. Los indicadores para la medición de estos objetivos se encuentran integrados en la MIR y establecen metas a 2012.</p>	<p>la población objetivo son todos los adultos mayores de 70 años que habitan en localidades de hasta 30 mil habitantes. en 2009 ascendía a 2'042,000 de personas, sin embargo, para determinar la población objetivo anual se ajusta la cantidad al presupuesto disponible. Las metas de cobertura adecuadas al presupuesto anual autorizado, se ajustaron a 2'009,019 de adultos mayores para el año 2011.</p>	<p>El plan estratégico no se contempla el mediano y largo plazo del Programa 70 y Más. El Programa no tiene una estrategia documentada de cobertura a mediano y largo plazos por lo que no se puede estimar en cuánto tiempo logrará atender a toda su población potencial que en 2011 era de 4'647,839 personas. Un indicador de la eficiencia del programa en sus procesos de operación es que en el 99.6% de los casos se cumple la meta de entrega de recursos conforme a la calendarización establecida para ello.</p>
<p>Fuente; Elaboración propia con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)</p>			

$$R=a+b+\Sigma(ci,cn)+d+e \text{ sustituyendo } R=1+1+4+ 1+ 0 =7$$

Al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) le correspondió realizar la evaluación de Consistencia y Resultados, que le fue aplicado al programa 70 y más. Dentro de los temas que podemos destacar del informe presentado, se encuentran los siguientes; Califica bien la congruencia del planteamiento estratégico con la contribución que hace al logro de objetivos alcanzados, sin embargo señala con precisión que no cuenta con una

perspectiva de mediano y largo plazo en el cual logrará la cobertura de a quienes está dirigido el programa. Si bien como lo señala el informe, la población objetivo se encuentra determinada, ésta es planteada no en razón del universo de quienes son considerados como posibles beneficiarios toda vez que cumplen con los requisitos de elegibilidad, sino que la población objetivo se determina en razón del presupuesto que se le asigne al programa, lo que conlleva a que en la presentación de resultados siempre se cubra la supuesta totalidad de la población objetivo.

Tabla 15 EVALUACIÓN AL PROGRAMA HÁBITAT 2011			
PROGRAMA	EVALUADOR	TIPO DE EVALUACIÓN	
HÁBITAT	Universidad Intercultural del Estado de México (UICEM)	Consistencia y resultados	
Tabla 15.1 Costo unitario por beneficiario de Programa			
Presupuesto ejercido 2011 (Millones)	Gastos de Operación (Millones)	Beneficiarios	Costo Unitario
3,375.1	171.4	1,010,920	No proporciona el cálculo
Fuente: Elaboración propia con datos de la Universidad Intercultural del Estado de México (UICEM)			

Tabla 15.2 Descripción de la Evaluación

Presupuesto ejercido 2011	Metas e indicadores	Población Objetivo	Observaciones Generales
<p>3,546.5 millones de pesos, corresponde a la inversión total considerando las aportaciones estatales y municipales. Los gastos de operación fueron 171.4 millones de pesos, de los cuales 168.1 millones fueron para gastos de operación, 3.4 millones para gastos de mantenimiento y 3,375.1 para el financiamiento de los proyectos apoyados; El Programa no calcula sus gastos unitarios.</p>	<p>Se reportan 1'010,920 beneficiarios con acciones para el desarrollo social y comunitario, cumpliendo en 83.2% la meta modificada de 1'215,000 personas. Se cuenta con planeación estratégica pero ésta carece de metas de mediano plazo. El Hábitat carece de una estrategia de cobertura documentada.</p> <p>No se cuenta con indicadores para medir la parte del Fin referente a calidad de vida, los cuales podrían construirse con variables que capten ingresos u otro atributo de situación económica; inseguridad y delincuencia, nivel de salud, y valor de la propiedad.</p> <p>De 21 indicadores con meta anual, en el 2011 solamente siete fueron alcanzadas. De los 21 indicadores que tienen meta, solo cuatro no se consideran orientados al desempeño en la medida que se observó que en dos años consecutivos 2011 y 2010, las metas se han rebasado más allá de un error de pronóstico del 5%, lo que puede implicar que se establecen de tal forma que con antelación se sabe que pueden ser alcanzadas y rebasadas.</p>	<p>La definición de población potencial no corresponde a toda la que presenta el problema y la de población objetivo no se refiere a la que se busca atender en el mediano plazo. Se sugiere redefinirlas considerando al área urbana como unidad de medida, por lo que la población potencial serían las zonas de atención prioritarias (ZAP) urbanas, que son las que presentan el problema, y la población objetivo serían los Polígonos Hábitat, que son las áreas urbanas elegibles para la intervención del Programa.</p>	<p>La vertiente Centros Históricos no se dirige a la población objetivo ni contribuye al logro de su Propósito, no se justifica que sea parte de este Programa, por lo que se recomienda que la SEDESOL solicite a la Cámara de Diputados que asigne su ejecución a otra dependencia con mayor pertinencia, como la SECTUR o CONACULTA.</p>
<p>Fuente: Elaboración propia con datos de la Universidad Intercultural del Estado de México (UICEM)</p>			

$$R=a+b+\Sigma(ci,cn)+d+e \text{ sustituyendo } R= 1+1+3+ 0+ 0 =5$$

El informe de la evaluación llevada a cabo al Programa Hábitat, nos refleja en términos generales una gran cantidad de aéreas de oportunidad para mejorar entre ellas podemos extraer las siguientes; No cuenta con la definición del costo unitario del programa que tuvo una aplicación de 3,375.1 millones de pesos, y que según el informe presentado se beneficio a un total de 1,010,920 personas, y con ello poder inferir el costo unitario, sin embargo también se plantea que este programa no cuenta con una estrategia de cobertura documentada por lo que hace inviable el cálculo. Por lo que respecta al diseño de indicadores, de los 21 con que cuenta este programa con precisión de las metas anuales, solo 7 pudieron acreditar que alcanzaron los objetivos, y 4 de los 21 indicadores no están orientados al desempeño del programa. Un planteamiento concreto que hace el evaluador, en este caso la Universidad Intercultural del Estado de México, es la necesidad de que la vertiente del Centros Históricos que contempla este programa, pueda ser reasignado a otra entidad de la administración pública que cuente en su diseño con un mejor perfil para llevarlo a cabo, y se propone que pueda ser el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes o la Secretaria de Turismo.

Tabla 16 EVALUACIÓN AL PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL (PET) 2011				
PROGRAMA	EVALUADOR	TIPO DE EVALUACIÓN		
Programa de Empleo temporal (PET)	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	Consistencia y resultados		
Tabla 16.1 Costo unitario por beneficiario de Programa				
Presupuesto ejercido 2011 (Millones)	Gastos de Operación (Millones)	% de Gastos en relación a lo ejercido	Beneficiarios	Costo Unitario
No proporciona datos				
Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)				

Tabla 16.2 Descripción de la Evaluación

Presupuesto ejercido 2011	Metas e indicadores	Población Objetivo	Observaciones Generales
<p>El documento de Planeación Estratégica y Táctica para 2011 del Programa del PET reporta el presupuesto total y algunos rubros de gastos. En el caso de Sedesol se cuenta con su Avance Financiero 2011 de los programas de la DGAGP y su respectivo Anexo a detalle, que listan los gastos desagregados, sin el desglose esperado para gastos de mantenimiento, gastos en capital y el gasto unitario para todo el año de 2011. Tradicionalmente dicha información se encuentra en el cuarto Informe trimestral del Programa, pero aun no contamos con dicho informe.</p>	<p>No se encontraron planes de trabajo anuales propiamente dichos que establezcan los objetivos a alcanzar. El Programa no cuenta con evaluaciones de impacto y las evaluaciones de percepción no parecen ser las más idóneas.</p>	<p>La población potencial del Programa se estima oscila entre 1.5 y 2 millones de personas y la población atendida en el 2010 por Sedesol y Semarnat fue de aproximadamente 400,000 personas. Para el año 2011 se indica que el tamaño de la población potencial y objetivo está cuantificado, pero no se tienen datos actualizados. Así, se sabe que la población potencial estaría entre 1.5 y 2.0 millones de personas y la población objetivo es entre 10% y 15% de dicha cifra.</p>	<p>Programa no cuenta con evaluaciones de impacto y las evaluaciones de percepción no parecen ser las más idóneas. El PET es operado por tres Secretarías de Estado, es importante destacar que en esta evaluación no se consideró la participación de la Secretaría de Transportes y Comunicaciones -entidad que detenta 55.3% del presupuesto global del Programa- y que la información proporcionada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales fue incompleta.</p>

Fuente; Elaboración propia con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)

$$R=a+b+\Sigma(ci,cn)+d+e \text{ sustituyendo } R=1+1+0+ 0+ 1 =3$$

La evaluación 2011 del programa de empleo temporal (PET), le correspondió al CONEVAL, y del cual podemos extraer los siguientes comentarios; El informe no se refleja datos respecto al presupuesto ejercido por este programa, ni los beneficiarios del mismo, la razón de la ausencia de datos está en la incapacidad de conciliar datos que son manejados por tres instancias, en este caso las entidades que participan en la aplicación del programa como lo es la Secretaria de Comunicaciones y Transportes, la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, así como la propia SEDESOL. En cuanto a la estructura del planeación, no presenta este programa planes anuales de trabajo, lo que hace más difícil su seguimiento. Para este programa se aplican evaluaciones de percepción con la población beneficiada, sin embargo se señala en el informe la necesidad de aplicar evaluaciones de impacto que puedan reflejar con mayor profundidad los cambios significativos que ha presentado en las condiciones de vida de los beneficiarios del programa. Por otro lado el rango de la población potencial a atender está entre 1.5 y 2 millones de personas, definiendo la población objetivo a tan solo del 10 al 15% de la población potencial.

Tabla 17 EVALUACIÓN AL PROGRAMA ESTANCIAS INFANTILES PARA APOYAR A MADRES TRABAJADORAS (PEIAMT) 2011			
PROGRAMA	EVALUADOR	TIPO DE EVALUACIÓN	
Programa Estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras (PEIAMT)	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	Consistencia y resultados	
Tabla 17.1 Costo unitario por beneficiario de Programa			
Presupuesto ejercido 2011 (Millones)	Gastos de Operación (Millones)	Beneficiarios	Costo Unitario
2,562.9	250.6	No proporciona el cálculo	No proporciona el cálculo
Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)			

Tabla 17.2 Descripción de la Evaluación

Presupuesto ejercido 2011	Metas e indicadores	Población Objetivo	Observaciones Generales
<p>En 2011 el presupuesto original del PEI fue de 2,891,057,600 pesos pero sufrió una modificación en la que se redujo a 2,562,902,916 pesos de los cuales se ejercieron 2,562,902,371; existió un subejercicio 545 pesos que se “debió a ahorros presupuestales” (DGPS 2011). Por otro lado, la operación de las estancias sí tiene una fuente adicional: las cuotas de corresponsabilidad, que en promedio aportan 29% de los recursos con los que opera una EI.</p>	<p>A diciembre de 2011 había 10,083 estancias que atendían a 261,079 niños, y desde el inicio del programa se había brindado el servicio a 957,758 niños –lo que supera la meta de 500,000 niños para el 2012 (Sedesol, Reporte de cuenta pública 2011). La cobertura de niños beneficiarios a septiembre de 2011 representaba 116% de los niños atendidos por los sistemas de guarderías del IMSS y el ISSSTE juntos.</p>	<p>Con base en la información del Diagnóstico del PEI cuantificó a su Población Potencial en 3,654,826 personas y su Población Objetivo en 1,491,590. Sin embargo, el documento "Actualización de la PP y PO del PEI" cuantificó a las poblaciones en 3,795,520 y 1,613,096 personas respectivamente, se recomienda armonizar las cifras del Diagnóstico con las del documento de Actualización de las Poblaciones.</p>	<p>Se recomienda que el sistema de gestión de instancia infantiles esté abierto al público para revisarlo por internet, sin la información confidencial como nombres y direcciones, pero sí podría incorporar información sobre número de estancias por municipio, número de niños, supervisiones, etc.</p> <p>El programa tiene fortalezas notables. El PEI ha definido y diagnosticado claramente el problema que busca atender. También ha definido y cuantificado adecuadamente sus poblaciones potencial, objetivo y atendida, aunque en algunos documentos se refiere a su población potencial en términos de hogares y en otros de personas, por lo que se recomienda armonizar su redacción en todos los documentos cuando sea posible.</p>
<p>Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)</p>			

$$R=a+b+\Sigma(ci,cn)+d+e \text{ sustituyendo } R=1+1+2+ 1+ 1 =6$$

El CONEVAL presenta el informe de la evaluación de Consistencia y Resultados 2011, que le fue aplicada al Programa de Estancias Infantiles para apoyar a madres trabajadoras, y sin duda que estamos hablando de unos de los programas referentes de la actual administración federal, y reporta un cumplimiento de metas que para el año 2012 se ha superado en un 116%, y se le destinaron una cantidad importante de recursos públicos, que van en el orden de los 2,562.9 millones. Sin embargo la evaluación arroja áreas de oportunidad que pueden mejorar, como lo aconseja el informe en el sentido de armonizar las cifras del diagnóstico que llevan a definir la población potencial y la población objetivo, ya que señala que en el planteamiento se equiparan en algunas consideraciones, lo que es la población potencial con los hogares, y por otro lado sugiere que se tomen en consideración las actualizaciones de población. Una recomendación de transparencia que hace el informe es la necesidad de que el programa difunda su sistema de gestión a través del internet y con ello lograr mayor certidumbre y confianza ciudadana.

Tabla 18 EVALUACIÓN AL PROGRAMA RESCATE DE ESPACIOS PÚBLICOS (PREP) 2011			
PROGRAMA	EVALUADOR	TIPO DE EVALUACIÓN	
Programa Rescate de espacios públicos (PREP)	Universidad Intercultural del Estado de México (UICEM)	Consistencia y resultados	
Tabla 18.1 Costo unitario por beneficiario de Programa			
Presupuesto ejercido 2011 (Millones)	Gastos de Operación (Millones)	Beneficiarios	Costo Unitario
1,334.0	86.7	No proporciona el cálculo	No proporciona el cálculo
Fuente: Elaboración propia con datos de la Universidad Intercultural del Estado de México (UICEM)			

Tabla 18.2 Descripción de la Evaluación

Presupuesto ejercido 2011	Metas e indicadores	Población Objetivo	Observaciones Generales
<p>El presupuesto ejercido en 2011 fue de 1,334.0 millones de pesos, de los cuales 86.7 millones fueron para gastos de operación y mantenimiento y 1,247.3 para el financiamiento de los proyectos apoyados; este financiamiento se complementó con aportaciones de los gobiernos locales por 1,164.1 millones de pesos.</p>	<p>El Propósito del Programa se relaciona con el objetivo 4 del Programa Sectorial de Desarrollo Social, que es: “Mejorar la calidad de vida en las ciudades, con énfasis en los grupos sociales en condición de pobreza, a través de la provisión de infraestructura social y vivienda digna, así como consolidar ciudades eficientes, seguras y competitivas”. El logro del Fin del Programa está enfocado a la “reducción en la percepción de inseguridad de la población residente en torno a los espacios públicos rescatados en 10% anual”</p>	<p>El Programa cuenta con un inventario de espacios públicos intervenidos, que se está actualizando, y con una estimación del número de espacios públicos que existen en los municipios que conforman el universo potencial.</p> <p>Con base en su inventario de espacios públicos, el Programa estima que su población potencial está entre 57 y 64 millones de personas. También establece una población objetivo de 25 millones de personas para 2012, posibles usuarios de los 5,000 espacios públicos que plantea construir, rehabilitar o restaurar, y de 29 millones de personas para 2018, usuarios de los 5770 espacios públicos que se habrían apoyado para ese año.</p>	<p>El PREP no cuenta con manuales de procedimientos que orienten a los operadores y proporcionen información sobre los insumos necesarios y los responsables de proporcionarlos, las actividades detalladas y quiénes las llevan a cabo, los productos generados y el destinatario de los mismos, así como los tiempos en cada fase del proceso.</p> <p>Se observa que los indicadores de Fin no son suficientes para cuantificar los resultados en calidad de vida y niveles de inseguridad, por lo que se requiere construir indicadores objetivos sobre índices delictivos, revaluación de la propiedad, activación física y cohesión social, que no sean sólo de percepción.</p>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Universidad Intercultural del Estado de México (UICEM)

$$R=a+b+\Sigma(ci,cn)+d+e \text{ sustituyendo } R= 1+1+2+ 1+ 1 =6$$

El programa de rescate de espacios públicos al igual que a los anteriores programas que hemos presentado, se le aplicó una evaluación de Consistencia y Resultados en el 2011, por cuenta de la Universidad Intercultural del Estado de México, la cual deja para su seguimiento y corrección dentro del informe que presenta entre otras las siguientes consideraciones; No se conoce el costo unitario de la inversión de este programa, adicionalmente el cálculo de la población potencial se dimensiona en un rango de entre 57 y 64 millones de personas que se calcula en razón de la relación de espacios públicos que presentan los estados y municipios, y define su población objetivo para el año 2012 en 25 millones de persona. Este programa, señala el informe, no cuenta con manuales de procedimiento, por lo que no es posible determinar con precisión las actividades a realizar, quienes las llevarán a cabo, quienes son los destinatarios de las acciones del programa, los tiempos en que deberán efectuarse las actividades. Adicionalmente se plantea la necesidad de construir indicadores sobre índices delictivos, las externalidades positivas de los inmuebles, y la cohesión social.

Tabla 19 EVALUACIÓN AL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE LAS ZONAS PRIORITARIAS (PDZP) 2011			
PROGRAMA	EVALUADOR	TIPO DE EVALUACIÓN	
Programa para el desarrollo de las zonas prioritarias (PDZP)	El Colegio de México (COLMEX)	Consistencia y resultados	
Tabla 19 .1 Costo unitario por beneficiario de Programa			
Presupuesto ejercido 2011 (Millones)	Gastos de Operación (Millones)	Beneficiarios	Costo Unitario
6,194.2	495.4	No proporciona el cálculo	No proporciona el cálculo
Fuente; Elaboración propia con datos de El Colegio de México (COLMEX)			

Tabla 19.2 Descripción de la Evaluación

Presupuesto ejercido 2011	Metas e indicadores	Población Objetivo	Observaciones Generales
<p>El presupuesto asignado para el ejercicio fiscal 2011 fue de 6,194.29 millones de pesos (mdp), de los cuales corresponde para acciones de vivienda 4,396.87 mdp; para acciones de infraestructura 1,029,25 mdp; para acciones de Promoción Social 56.25 mdp; contingencia y estrategia 100x100 216.52 mdp y; 495.41 mdp para Gastos de Operación y Honorarios.</p> <p>En cuanto a los capítulos 5000 y 6000 no se cuenta con información en dicho documento. Asimismo, no se cuenta con información para conocer los gastos en capital, el gasto unitario o indicadores como gastos totales entre población atendida.</p>	<p>El programa cuenta con indicadores y metas para las siguientes acciones: 1) pisos firmes (500,000), servicios sanitarios exclusivos (28,750), sustitución de fogones (150,000), reforzamiento de muros y techos (800), conexiones de agua potable a viviendas (15,700), tendido de energía eléctrica a viviendas (12,700), centros públicos de Cómputo con Acceso a Internet (225), realización de obras de saneamiento (223) y beneficiarios capacitados (75,000).</p> <p>El programa identificó como población potencial y objetivo en 2010 a 132 mil 081 localidades y tuvo una cobertura del 23% de las mismas (30 mil 600).</p>	<p>La población potencial se identifica y caracteriza a partir de las condiciones que deben cumplir los territorios que integran dicha población.</p> <p>La población potencial está cuantificada y asciende a 132 mil 081 localidades.</p> <p>La población objetivo se define en el numeral 3.2 de las ROP 2011 como “los habitantes de los municipios y localidades señalados en el numeral 3.1”, por lo que su unidad de medida son “los habitantes”. Dicha población está cuantificada en 30 mil 600 “localidades”.</p> <p>El programa no cuenta con un mecanismo para identificar a su población objetivo, debido a que no define un subconjunto de localidades que formen parte de la población potencial que tengan planeado atender en un periodo determinado de tiempo.</p>	<p>El programa cuenta con un Documento Estratégico, dónde se establece la estrategia de cobertura; sin embargo, éste documento no cumple con todas las características a evaluar, por lo que no cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo, tampoco cuenta con un mecanismo para identificar a su población objetivo, debido a que no define un subconjunto de localidades que formen parte de la población potencial que tengan planeado atender en un periodo determinado de tiempo. El programa cuenta con información sistematizada pero ésta no permite conocer la demanda total de apoyos, ni las características de los solicitantes, por lo que cuenta con un área de oportunidad en la homogeneización de procedimientos específicos para la recepción, registro y trámite de las solicitudes de apoyo.</p>
<p>Fuente; Elaboración propia con datos de El Colegio de México (COLMEX)</p>			

$$R=a+b+\Sigma(ci,cn)+d+e \text{ sustituyendo } R= 1+1+2+ 1+ 0 =5$$

El Colegio de México, como ente evaluador sancionado por el CONEVAL, fue quien llevó a cabo la evaluación del Programa para el desarrollo de las zonas prioritarias, y al cual se le asignaron una cantidad cuantiosa para su ejercicio, en total 6,194.2 millones de pesos, pero sin embargo como lo señala el informe, no se proporciona el cálculo del costo unitario por cada beneficiario del programa. Plantea de igual forma que carece de una estrategia de cobertura documentada para atender la Población Objetivo, aunque ésta y la población potencial si se encuentra claramente definida. El informe da cuenta que el programa no da a conocer la demanda total de los apoyos, ni las características de los solicitantes.

Tabla 20 EVALUACIÓN AL PROGRAMA 3X1 PARA MIGRANTES 2011			
PROGRAMA	EVALUADOR	TIPO DE EVALUACIÓN	
Programa 3x1 para migrantes	El Colegio de México (COLMEX)	Consistencia y resultados	
Tabla 20 .1 Costo unitario por beneficiario de Programa			
Presupuesto ejercido 2011 (Millones)	Gastos de Operación (Millones)	Beneficiarios	Costo Unitario
512.8	32.9	No proporciona el cálculo	No proporciona el cálculo
Fuente: Elaboración propia con datos de El Colegio de México (COLMEX)			

Tabla 20 .2 Descripción de la Evaluación

Presupuesto ejercido 2011	Metas e indicadores	Población Objetivo	Observaciones Generales
<p>El presupuesto federal ejercido fue de 545.8 millones de pesos de presupuesto modificado sobre el que se obtuvo un avance financiero del 100%. Los gastos de mantenimiento hacen a \$1, 978, 781 y los de servicios generales a y \$14,904, 658, haciendo un total de \$16,883,445 pesos. En cuanto a los capítulos 5000 y 6000 no se cuenta con información en el informe. Asimismo, como de los gastos en capital, gasto unitario o indicadores de gastos totales entre población atendida. Se recomienda que el programa elabore un documento administrativo, dónde se contemplen los gastos en capital y los gastos unitarios.</p>	<p>Las metas para el año 2011 están establecidas de la siguiente forma 2000 obras de infraestructura básica y comunitaria, 465 Proyectos productivos a financiarse con programa norma y 35 Proyectos Productivos a Financiarse con Crédito Externo. Se recomienda que el Programa elabore un plan de trabajo anual que incluya por lo menos las metas establecidas para los indicadores de la MIR, así como las acciones que considere relevantes a implementar durante el año para mejorar su desempeño. En 2010 la meta de municipios a ser atendidos fue rebasada en poco más de 10% (664 atendidos de 600 programados)</p>	<p>Se define a la población potencial como “el total de municipios que integran las 32 entidades federativas de la República Mexicana”, su unidad de medida son “los municipios”. Esta población está cuantificada y asciende a 2,456 municipios para 2011. La población objetivo se define como “las personas que habitan en las comunidades de origen u otras localidades que los migrantes decidan apoyar, que presentan condiciones de rezago en materia de infraestructura, servicios comunitarios, así como necesidades vinculadas con la actividad económica”. La Población objetivo está cuantificada y asciende a 610 municipios en 2011.</p>	<p>Queda establecido que el programa cuenta con un Plan Estratégico, el cual contempla metas anuales, sin embargo, no contempla el mediano y largo plazo, así como, metas e indicadores que permitan evaluar el alcance de sus resultados. En el seguimiento a los Aspectos Susceptibles a Mejora derivados de evaluaciones externas, no se ha cumplido con todas las acciones recomendadas, como es la de precisar la población potencial y objetivo. El documento de planeación estratégica no cumple con todas las características a evaluar, por lo que no cuenta con mecanismos para recolectar información acerca de su contribución a metas establecidas.</p>
<p>Fuente; Elaboración propia con datos de El Colegio de México (COLMEX)</p>			

$$R=a+b+\Sigma(ci,cn)+d+e \text{ sustituyendo } R=1+1+2+0+ 0 =4$$

La evaluación 2011 del programa 3x1 para migrantes, le correspondió al Colegio de México, y a diferencia de otros evaluadores donde se encontraron que en sus programas a escudriñar no expusieron el desglose de sus operaciones administrativas, haciendo imposible el cálculo del gasto unitario y que en sus informes no hacer referencia alguna, el Colegio de México recomienda en su informe que se elabore un documento administrativo donde se contemplen los gastos en capital y los gastos unitarios. En el rubro de planeación del programa, se le recomienda la elaboración de un plan de trabajo anual que incluya por lo menos las metas establecidas para los indicadores de la MIR, así como las acciones que considere relevantes a implementar durante el año para mejorar su desempeño, así mismo se señala que no contempla el mediano y largo plazo dentro de sus objetivos, así como, metas e indicadores que permitan evaluar el alcance de sus resultados. Definitivamente en el rubro de diseño no queda nada bien evaluado este programa, ya que el informe hace ver que la planeación estratégica no cumple con todas las características a evaluar, por lo que no cuenta con mecanismos para recolectar información acerca de su contribución a metas establecidas.

Tabla 21 EVALUACIÓN AL PROGRAMA ATENCIÓN A JORNALEROS AGRÍCOLAS (PAJA) 2011			
PROGRAMA	EVALUADOR	TIPO DE EVALUACIÓN	
Programa Atención a jornaleros agrícolas (PAJA)	Fondo de Fomento y Desarrollo de la Investigación Científica y Tecnológica de la Universidad Autónoma del Estado de México	Consistencia y resultados	
Tabla 21 .1 Costo unitario por beneficiario de Programa			
Presupuesto ejercido 2011 (Millones)	Gastos de Operación (Millones)	Beneficiarios	Costo Unitario
194.3	37.7	No proporciona el cálculo	No proporciona el cálculo
Fuente; Elaboración propia con datos de el Fondo de Fomento y Desarrollo de la Investigación Científica y Tecnológica de la Universidad Autónoma del Estado de México			

Tabla 21 .2 Descripción de la Evaluación

Presupuesto ejercido 2011	Metas e indicadores	Población Objetivo	Observaciones Generales
<p>De acuerdo a información de diciembre del 2011, es que el presupuesto modificado del PAJA fue de 194.3 millones de pesos, con lo que se logró atender a 625,881 beneficiarios, 175 proyectos y 74,418 niños y adolescentes. El PAJA ejerció 17.34 y 6,813.21 miles de pesos en los capítulos 2000 y 3000, respectivamente. El gasto en servicios personales, fue de 30,988.75 miles de pesos en servicios profesionales</p>	<p>El documento de “Planeación Estratégica y Táctica 2011” señala que: “Actualmente existen 176 regiones de atención jornaleras, a las que pertenecen 1,104 municipios y 118 mil 079 localidades, por lo que la población objetivo son los jornaleros agrícolas que se encuentran en estas regiones, ya sea de forma permanente o temporal.” Dentro del apartado de “Indicadores estratégicos y metas” del mismo documento se establece en el segundo indicador de propósito “Población Jornalera Agrícola Beneficiada” como meta de atención 628 mil 891 jornaleros para 2011.</p>	<p>Con información de la ENIGH 2010 se cuantificó una población potencial de 3.3 millones de personas (jornaleros agrícolas de 16 años y más e integrantes de sus hogares), que representa poco más de 621 mil de hogares (68.6% de los hogares de jornaleros identificados). Respecto a la población objetivo, su cuantificación está basada en las metas en las regiones de atención jornalera, ascendió a 662 mil 055 beneficiarios (jornaleros y miembros de su hogar).</p>	<p>No se cuenta con información acerca del impacto del PAJA sobre la vulnerabilidad y exclusión social de los jornaleros, ni respecto al costo-efectividad de las diferentes intervenciones o apoyos del mismo para atender la problemática de los jornaleros agrícolas y sus familias. Se considera que el indicador de Fin no tiene los elementos mínimos necesarios para aportar información sobre el cumplimiento del Fin del Programa El programa no cuenta con información sistematizada que permita conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes. el PAJA tiene un 86% de lo ejercido vs calendarizado.</p>
<p>Fuente: Elaboración propia con datos de el Fondo de Fomento y Desarrollo de la Investigación Científica y Tecnológica de la Universidad Autónoma del Estado de México</p>			

$$R=a+b+\sum(c_i,c_n)+d+e \text{ sustituyendo } R= 1+1+2+ 1+ 1 =6$$

Para evaluar al programa de atención a jornaleros agrícolas se asignó esta tarea al Fondo de Fomento y Desarrollo de la Investigación Científica y Tecnológica de la Universidad Autónoma del Estado de México, quien realizó una evaluación de Consistencia y Resultados, y del informe que presenta podemos destacar algunas de sus consideraciones; la población potencial así como la población objetivo se encuentran claramente definidas y respecto a los instrumentos de planeación no hace recomendaciones puntuales, reconociendo con ello el cumplimiento en el diseño de metas e indicadores. Por otro lado señala que el programa no cuenta con la información del grado de impacto en que se modifica la vulnerabilidad y la exclusión social de los jornaleros.

Como observaciones generales a la presentación de las tablas que contienen un extracto del informe de evaluación podemos establecer los siguientes puntos:

Los programas sociales en los cuales para su aplicación intervienen más de una dependencia, se generan resultados poco consistentes, pues no existe una instancia que pueda asumir el liderazgo en la coordinación tanto de acción como en la concentración de la información que permita dar un seguimiento adecuado. Bien valdría la pena llevar a cabo una evaluación de diseño, para determinar la si es indispensable que en la operación deban participar más de una entidad de la administración pública, y en caso de que resultara necesaria la concurrencia de instituciones, evaluar la conveniencia de conformar para el efecto una comisión interinstitucional que pueda concentrar acciones para su aplicación y seguimiento.

En la mayoría de los informes de las evaluaciones practicadas a los programas, no se proporciona la información que permita determinar el costo unitario aplicado en el programa, y es de resaltar que tan solo una de las instancias evaluadoras como lo fue el Colegio de México, es quien de manera concreta observa la necesidad de que los responsables del programa puedan presentar un documento administrativo que lleve a determinar el costo unitario.

Los datos presentados en los informes de las evaluaciones, no permiten contar con información contrastante que nos lleve a un seguimiento de los avances que dichos programas presentan, ya no digamos en el impacto positivo que causa su aplicación, toda vez que las evaluaciones se constriñeron a la Consistencia y Resultados. Se deja ver en algunos de los reportes, que varios programas si desarrollan mecanismos para evaluar la percepción de la población beneficiada, en cuanto a los cambios que han experimentado, pero igualmente señalan los

evaluadores la insuficiencia de información que arrojan estos cuestionarios. Ante ello se hace necesario que la evaluación de programas pueda escalar a etapas de mayor profundidad y se apliquen invariablemente a evaluaciones de impacto.

8 PROPUESTA

Como planteamiento de este trabajo se busca ofrecer las condiciones normativas necesarias para fortalecer el funcionamiento de CONEVAL que le permitan contar con una mayor autonomía de gestión y presupuestaria, otorgándole mayores facultades en el ejercicio de sus funciones en la evaluación de todos los programas que tengan orientación social, a fin asegurar el cumplimiento de sus recomendaciones o resoluciones.

Para garantizar la efectividad de las acciones emprendidas, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, establece la necesidad de impulsar una "Democracia efectiva" es decir, que una democracia efectiva debe reducir la brecha entre los ciudadanos y sus representantes mediante mecanismos de transparencia y rendición de cuentas; debe fomentar el diálogo y la formación de acuerdos entre los distintos poderes, los diferentes órdenes de gobierno así como entre éstos y las organizaciones políticas. Además se plantea como demanda fundamental de la sociedad el uso transparente, eficaz y eficiente de los recursos públicos, así como garantizar el logro de las prioridades de gobierno.

Para ejecutar esta acción el Gobierno Federal contempla la adopción del Presupuesto Basado en Resultados, que tiene como una de sus principales vertientes la evaluación de los programas de gobierno como el inicio de un nuevo tipo de gestión pública para resultados que modifica y mejora de manera estructural el proceso de planeación, programación, aprobación y ejercicio presupuestario. El Presupuesto Basado en Resultados consiste en un conjunto de procesos e instrumentos que permitirán que las decisiones involucradas en el presupuesto incorporen, sistemáticamente, consideraciones sobre los resultados obtenidos en la aplicación de los recursos públicos.

Por ello, la importancia del enfoque de Presupuesto Basado en Resultados está orientados a que se dé un mecanismo de evaluación objetiva, participativa y transparente de los programas de gobierno así como de las instituciones, que contribuya a orientar las asignaciones presupuestarias a partir de los resultados y la eficacia, así como elevar la productividad y modernice procesos específicos.

Por su parte, el Programa de Desarrollo Social 2007-2012 establecía los objetivos y las estrategias nacionales en materia de Desarrollo Social, y que busca contribuir al desarrollo humano sustentable, a través de capacidades básicas de educación, salud y nutrición que permitan una mayor igualdad de oportunidades de ingreso y superación, en especial para la población en condiciones de pobreza.

Con los antecedentes antes mencionados y en este marco de referencia se integra el papel del CONEVAL dentro de la Política Nacional de Desarrollo Social, la cual es acorde con los objetivos establecidos en la Ley General de Desarrollo Social, donde se señala que la Política Nacional de Desarrollo Social debe garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social.

Enfatizando sobre los marcos normativos en que sustenta se la creación del CONEVAL, tenemos el Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2005, que entre otros aspectos, señala lo siguiente:

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

Que conforme a la Ley General de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, es un organismo público descentralizado que tendrá por objeto normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias públicas y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

Es decir; el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines, de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, agrupado en el sector coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social.

En resumen, y retomando los antecedentes, tenemos que el marco legal e institucional de la evaluación en México tenemos que el Ejecutivo Federal para cumplir con sus facultades y obligaciones, se organiza en diversas instituciones que conforman la Administración Pública Federal (APF). Que la gestión institucional se sustenta en planes y programas específicos, que se fundamentan en la Constitución Política de los Estados Unidos

Debemos enfatizar en que la evaluación de las políticas públicas es una condición sustancial para el fortalecimiento democrático de cualquier país, esto debe orientarse a mejorar la eficiencia y eficacia de la administración pública, ya que el estado y la sociedad misma requieren de instituciones solidas, que respondan a los intereses reales de la población, que se refleje realmente en sus condiciones de atención , procuración y estado de bienestar, que esas políticas públicas funcionen adecuadamente y que las evaluaciones estén en sintonía con los objetivos por el que fueron instrumentadas dichas políticas.

Evaluar las políticas públicas no solo es trascendental por la información que proporcionan, sino además porque sus conclusiones y recomendaciones sirven de plataforma para mejorar leyes, programas y acciones; para orientar y controlar estratégicamente el gasto público, y para medir el desempeño gubernamental, con lo que, en nuestra consideración, se planea mejor el desarrollo de un país.

La evaluación permite decidir sobre la continuación o no de un programa, de su capacidad para lograr los objetivos; la posibilidad de elegir entre diferentes opciones en políticas públicas; permite mejorar el diseño y seguimiento a las políticas públicas, en suma permite perfeccionar el funcionamiento de la administración pública, lo que conlleva paralelamente una rendición de cuentas y con el enfoque de la transparencia.

Por ello la importancia de considerar la evaluación como un instrumento indispensable en la gestión pública, que es parte sustancial de la planificación democrática y que impacta desde luego en forma paralela con el control del gasto y la toma de decisiones públicas. Entonces tenemos que la evaluación resulta determinante para garantizar la transparencia en la gestión y ejecución de la actuación de gobierno.

A pesar de que en los últimos años se ha venido observado en el contexto internacional un esfuerzo por implantar sistemas de evaluación y medición del desempeño gubernamental, establecer una cultura evaluadora en México ha sido difícil y en procesos un tanto lentos por la escasa voluntad política que regularmente ha existido en las administraciones de gobierno, por lo que la

capacidad de respuesta no se refleja con los resultados idóneos, aun cuando el país atraviesa un proceso de transición, el esfuerzo se encuentra inconcluso y no ha logrado trascender plenamente como condición que coadyuve a una nueva relación de la gestión de gobierno con los ciudadanos.

Ahora la pregunta sería, hacia donde transitar en materia de evaluación, para ello hay que recordar el papel trascendental de la evaluación de las políticas públicas para el mejoramiento de la gestión gubernamental, se abrió el camino para la institucionalización de la evaluación en el país, cuando la Secretaría de Desarrollo Social comenzó a implementar un sistema de medición y evaluación en el sector, utilizando en mayor medida la creciente información de las evaluaciones en la toma de decisiones de política social.

El Poder Legislativo, por su parte hizo su aportación al introducir en el Presupuesto de Egresos de la Federación no solo reglas a través de las cuales deberían operar todos los programas federales que ofrecieran subsidios, con información básica sobre el diseño del programa, sus objetivos, indicadores de desempeño, poblaciones beneficiarias y mecanismos de operación, sino que también determinó la obligatoriedad para que todos aquellos programas con reglas de operación debían ser evaluados anualmente de forma externa.

La creación de la Auditoría Superior de la Federación; la autonomía al Instituto Nacional de Estadística y Geografía; la promulgación de las Leyes Federales de Transparencia y Acceso a la Información Pública y de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, han contribuido al esfuerzo de institucionalizar la evaluación de la gestión gubernamental; pero desde nuestro punto de vista lo que representa gran avance en este esfuerzo es sin lugar a dudas la expedición de la Ley General de Desarrollo Social, ya que con este marco normativo se dio un paso garantizando en mejor medida la protección y el ejercicio de los derechos sociales de la población, ya que se introdujeron mejores prácticas a través de la concurrencia de los tres niveles de gobierno en la planeación, el diseño y la ejecución de las acciones para el desarrollo social y porque adicionalmente con la utilización de estándares de medición y evaluación internacionalmente aceptados, se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, CONEVAL, organismo público descentralizado a quien se le encomendó normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias públicas, así como establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza.

Por ello, la importancia de que el CONEVAL vino a sentar bases sólidas en el trayecto por institucionalizar la evaluación de las políticas públicas, particularmente las de contenido social,

logrando ubicar su objetivo primordial de establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, como el principal indicador de desempeño de la política de desarrollo social del país, lo que tiende sin duda alguna a dotar de mayor transparencia y continuidad a las políticas públicas en materia social.

Aun considerando que con recursos insuficientes y con una autonomía limitada, el CONEVAL ha tenido avances y resultados importantes, logrando convertirse en el eje del sistema de medición y evaluación del sector social de nuestro país y, por tanto, en el principal responsable del desarrollo de la evaluación en la materia.

El CONEVAL ha logrado posicionarse como referente de la evaluación de las políticas públicas destinadas a superar la pobreza y la marginación, lo que le ha permitido evaluar a corto y mediano plazo el impacto de esas políticas respecto del cumplimiento de los derechos sociales de las personas y sobre su bienestar económico y social.

8.1 CONEVAL Y SU HORIZONTE DE CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL

En relación con lo que hasta ahora se ha expuesto, podemos ver que CONEVAL ha logrado situarse como un organismo con credibilidad y confianza por su alta capacidad técnica y experiencia en materia de evaluación de las políticas públicas de naturaleza social, sin embargo tenemos que su modelo jurídico tiene aun limitaciones prácticas y de fondo, modelo que no le ha permitido avanzar y consolidar aún más en el cumplimiento efectivo de sus objetivos y de sus funciones, pues si bien es cierto que cuenta con cierto grado de independencia frente al gobierno federal, en su diseño actual de seguir sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social, cuya dependencia además denota incongruencia al ser una de sus funciones evaluar precisamente a su cabeza de sector.

Para que el CONEVAL desempeñe verdaderamente un papel de mayor relevancia en el impulso y coordinación de la función de evaluación, requiere necesariamente de contar con una mayor autonomía a fin de hacer exigible plenamente el uso de la información de las evaluaciones en las decisiones del gobierno, y para consolidar los mecanismos de mejora en la planificación de los programas sociales y la medición de los resultados del presupuesto federal destinado al desarrollo social.

Para alcanzar este propósito, resulta inevitable transformar su configuración jurídica actual en la de un organismo público descentralizado, no sectorizado, de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios; autonomía técnica, de gestión y presupuestaria,

mediante el uso de mecanismos interinstitucionales de colaboración entre poderes, fundamentalmente en el proceso de designación de su director general, al tratarse de una institución encargada de llevar a cabo la evaluación de la política social del país, particularmente la de las políticas públicas destinadas a superar la pobreza y la marginación, cuya necesidad de autonomía se sustenta todavía más cuando alrededor de la mitad de la población del país se encuentra en pobreza y pobreza extrema.

Actualmente, el CONEVAL se encuentra sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social, de acuerdo con lo establecido en los vigentes artículos 81 y 82 de la Ley General de Desarrollo Social, por lo que en congruencia con la intención de dotarlo de autonomía es necesario desincorporarlo del ámbito de la Secretaría de Desarrollo Social, debiendo reformar y adicionar no solo dicho ordenamiento legal, sino también reformar necesariamente el artículo 3o., párrafo tercero, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, a fin de excluirlo de su observancia, como así lo están actualmente otras instituciones que gozan de autonomía presupuestaria y de gestión, y en donde colaboran interinstitucionalmente los Poderes Ejecutivo y Legislativo en el nombramiento de sus directores o administradores, como la Agencia de Noticias del Estado Mexicano, Notimex.

En la misma línea de ajustes, considero relevante que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social se integre por un director general, y no por un secretario ejecutivo; siendo además compuesto por investigadores académicos que sean o hayan sido miembros del Sistema Nacional de Investigadores, conforme a lo que actualmente dispone la Ley General de Desarrollo Social.

En estas nuevas consideraciones se debe contemplar que el titular del Ejecutivo federal, conforme a las facultades que le corresponden y que se previenen en el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, proponga al director general del CONEVAL, pero que se establezca que corresponderá a la Cámara de Diputados objetar o no dicho nombramiento por mayoría, perteneciendo esta facultad a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en los recesos de la primera, con la misma votación; con ello la intervención del Poder Legislativo en el nombramiento del titular del CONEVAL implicaría a la Cámara de Diputados el ejercicio de sus facultades como órgano de control y vigilancia al debido ejercicio de sus atribuciones, con lo que además habría un control de los perfiles idóneos para dicho cargo.

Pero la autonomía que se propone en el CONEVAL obliga consecuentemente a una mayor responsabilidad y compromiso del propio organismo, un uso eficiente de sus recursos financieros y

humanos, así como la calidad y contenido de las evaluaciones, sin demérito de los parámetros de transparencia, objetividad y rigor técnico.

Pero la propuesta sustancial en el fortalecimiento y de autonomía que se pretende alcanzar, se enfoca hacer los ajustes y modificaciones por parte del Poder Legislativo en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en el sentido de que se mandate a que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados a que se atiendan obligatoriamente las resoluciones y recomendaciones del CONEVAL en la asignación de recursos presupuestales para aquellos programas federales que hayan sido evaluados rigurosamente con los parámetros y normas que tiene establecidos dicho organismo, en este sentido se cumple un ejercicio vinculatorio que se hace indispensable para el mejor cumplimiento de objetivos y metas de todos los programas que tiene a su cargo el ejecutivo federal en materia de desarrollo social; para lo cual se definirán con puntualidad los criterios, normas y lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades públicas cuando se les realicen las evaluaciones internas de los programas y acciones de desarrollo social que tengan a su cargo.

El CONEVAL además con sus nuevas atribuciones, diseñará los indicadores que conformarán dicho sistema; y se determinará también como atribución del propio consejo establecer los criterios para la construcción, homologación, resguardo y mantenimiento de las bases de datos, en tanto instrumentos públicos que contiene la información relativa a los programas de desarrollo social de la federación, los estados y los municipios, y los beneficiarios de los programas sociales que son atendidos por cada orden de gobierno.

En congruencia con las responsabilidad compartida que se pretende alcanzar, estos traducidos en resultados tangibles, se pone el acento en la transparencia y rendición de cuentas, de ahí que se propone que el CONEVAL rinda un informe anual sobre el desempeño de sus actividades y un informe del ejercicio presupuestal, los cuales serán enviados a la Auditoría Superior de la Federación, así como a las Comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores, para los efectos que al caso correspondan, así como a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, a fin normar criterios en el proceso de aprobación de la Ley de Egresos de la Federación,

Con la autonomía efectiva que se propone para el CONEVAL, se estaría dando un paso importante en el trayecto por institucionalizar la cultura de la evaluación en el país; por ello el impulsar un nuevo marco jurídico, permitirá un órgano especializado, fuerte e independiente, con lo

que se logrará sin duda consolidar los mecanismos para mejorar la planificación de los programas sociales y la medición de los resultados del presupuesto federal destinado al desarrollo social, para que el Estado esté en condiciones de diseñar mejores políticas públicas y mejores herramientas para hacer frente a uno de los lastres más significativos que padece nuestra sociedad: la pobreza y la pobreza extrema.

Por ello la importancia de que se avance en cambiar y adecuar lo que sea necesario, e insistir en que el CONEVAL tenga capacidad para replantear la política social, así como replantear el uso social de la información respecto de los programas sociales, encaminando esto una mayor eficiencia, control social de los recursos públicos, así como la rendición de cuentas y el monitoreo y evaluación de las políticas y programas sociales y por supuesto que las recomendaciones emitidas por el CONEVAL estén estrechamente relacionadas al con los resultados que la sociedad espera de los programas, su utilidad, su impacto y su beneficio.

8.2 REFLEXIONES SOBRE EL PLANTEAMIENTO

Por último, es importante hacer algunas consideraciones sobre las posibilidades de una factibilidad positiva, tanto en términos económicos como políticos para concretar la propuesta planteada. La viabilidad para llevarla a cabo implica necesariamente la modificación de una serie de ordenamientos jurídicos que deberán pasar por un proceso legislativo y para lo cual se deben cubrir una serie de requisitos procedimentales, entre ellos el señalado para el Dictamen que presentan las comisiones dictaminadoras y que está regulado por el Reglamento de la Cámara de Diputados en su artículo 85, fracción VII que señala que en caso de ser necesario se deberá presentar una “valoración de impacto presupuestal”. El objeto de este requisito es permitir legislador una visión amplia de las implicaciones económicas que traerá consigo la aprobación de una modificación legal, ya sea por las obligaciones que se contraen por parte de una entidad gubernamental en la prestación de un servicio, o en la aplicación y operación de un programa.

Para el caso que nos ocupa, el eje principal de la propuesta planteada no implica la creación de un nuevo órgano o entidad dentro de la administración pública descentralizada, que llevaría necesariamente a la asignación de mayores recursos públicos, ya que se está proponiendo un cambio en la naturaleza y alcance de la labor realizada por el CONEVAL, por lo que considero que no habría impedimento alguno para que el legislador apruebe el fortalecimiento de esta entidad evaluadora. Los recursos asignados por la Cámara de Diputados en la Ley de Egresos en el año del 2011 originalmente alcanzaban la suma de 154,964.6 millones de pesos y que según el Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012 presentado por el

CONEVAL, se modificó dicha cifra para ejercer un total de 126,993.9 millones, lo cual no constituye una cantidad significativa en relación a los más de 80 mil millones de pesos que le fueron asignados en el mismo periodo a la SEDESOL y a quien tiene como objeto evaluar.

En lo que respecta a los posibles escenarios políticos para que esta propuesta sea viable, podemos prever que estos sean favorables para que pueda llevarse a cabo, en razón de las siguientes consideraciones; A unas semanas de que tome posesión el presidente electo Enrique Peña Nieto, ha manifestado como un eje fundamental del nuevo gobierno federal, el asumir una posición frontal en contra de la corrupción, al grado de especularse en la creación de una comisión especial para tal efecto, así como el fortalecimiento del Instituto Federal de Acceso a la Información, todo ello en el marco no solo del proceso de entrega recepción de un periodo de administración pública federal a otro, sino además en el proceso necesario e indispensable de lograr la mayor credibilidad y aceptación de una sociedad que por diferentes medios está exigiendo a sus gobernantes mayor transparencia en el ejercicio de recursos públicos.

La posible iniciativa y el eventual dictamen legislativo para fortalecer a la institución encargada de la evaluación de programas sociales, que permita de darle mayor independencia en su tarea y lograr que las recomendaciones de mejora sean vinculatorias para las entidades responsables, sin duda que contaría con el apoyo mayoritario de las diferentes fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, y desde luego que el Ejecutivo Federal en turno sería un activo promotor y difusor de estas modificaciones que ayudarían en deslindarse de actitudes y conductas de opacidad y corrupción, acreditando con ello de que efectivamente se pretende iniciar un ejercicio gubernamental transparente y de cuentas claras.

Finalmente, debemos tener presente que los sistemas de rendición de cuentas no se sustraen únicamente al desarrollo de instrumentos y mecanismos de evaluación de las acciones de gobierno. El desafío en todo caso debe centrarse en aislar el modelo tradicional centrado en la administración y control de los recursos públicos y enfocarlo esencialmente por un modelo orientado hacia la satisfacción de los usuarios y la valoración de resultados. Para ello habría que revisar y adecuar realizar el proceso presupuestario en todas sus etapas: programación, ejecución, control y evaluación.

9 CONCLUSIONES.

El desarrollo institucionalizado de los procesos de evaluación de los programas sociales en nuestro país no alcanza aún su primera década, si tomamos en cuenta que es a partir de la publicación de la Ley General de Desarrollo Social en el año 2004, cuando se plantean los primeros ordenamientos que distribuye facultades y obligaciones a órganos y entidades de la administración pública con el objeto de sistematizar las acciones tendientes a conocer los resultados de la gestión pública. A partir de ésta ley surge el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, logrando con ello una mayor promoción de la cultura de evaluación en las entidades de la administración pública federal, contando desde luego con la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como de la Secretaría de la Función Pública.

Las evaluaciones que se efectuaron en el año 2011 a los programas objeto de este estudio, en una buena parte fueron llevadas a cabo por instituciones académicas como entes evaluadores, regulados y reconocidos por el CONEVAL, sin embargo es de resaltar que si el Gobierno Federal cuenta ya con un instrumento para realizar las evaluaciones lo más pertinente es que los recursos económicos que se destinan para el pago de las evaluaciones externas, fuesen aplicados por el CONEVAL y con ello fortalecer su funcionamiento en términos presupuestales, sin dejar e mencionar el necesario rediseño normativo que lleve a esta institución a un desarrollo pleno de su autonomía, que venga a fortalecer los resolutivos de sus evaluaciones ante los poderes ejecutivo y legislativo.

Es de resaltar que de los once programas sociales que la SEDESOL opera directamente, solo a uno de ellos se le aplicó una evacuación de impacto, en tanto que al resto le fueron aplicadas evaluaciones de consistencia y resultados. Si bien en este último se analiza el diseño y el desempeño general del programa, se hace desde la perspectiva de los objetivos planteados y las metas logradas con la información de gabinete que es proporcionada por la propia entidad que se está evaluando. Ante esto debemos destacar la necesidad de incrementar las evaluaciones de impacto, toda vez que el éxito de un programa no debe radicar solamente en la premisa de alcanzar los resultados propuestos, sino en el impacto real que se asocia directamente con el problema social que le dio origen, sea este la desnutrición, la deserción escolar, la malnutrición, pues este tipo de evaluaciones nos identifica el cambio logrado en el ámbito personal y social por la aplicación de los programas.

¿Qué pretendemos saber con la evaluación de un programa?, si la entidad responsable de llevarlo a cabo cumplió sus metas en la aplicación del mismo, o lo que coloquial mente las personas

dicen, “queremos saber si el programa realmente sirve”, sin duda esto último es lo que buscamos con la evaluación. Igualmente buscamos que la información que nos arroja, nos permita aplicar mejor los recursos, ajustar si es necesario la población objetivo, la cobertura, por ejemplo. De esta forma los ciudadanos podremos tener conocimiento sobre el efecto que causaron la aplicación de nuestros impuestos, por todo ello se reitera que es indispensable impulsar la aplicación de evaluaciones de impacto.

Los puntos que plantea la propuesta en referencia al fortalecimiento del CONEVAL se plantea en los siguientes aspectos: El que cuente con una mayor autonomía que permita hacer exigible el uso de la información de las evaluaciones en el proceso de toma de decisiones por parte del poder ejecutivo y consolidar con ello los mecanismos de mejora en la planificación de los programas sociales y la medición de los resultados del presupuesto federal destinado al desarrollo social.

Transformar su configuración jurídica actual en la de un organismo público descentralizado, no sectorizado, de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios; autonomía técnica, de gestión y presupuestaria, mediante el uso de mecanismos interinstitucionales de colaboración entre poderes, fundamentalmente en el proceso de designación de su director general.

Que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social se integre por un director general, y no por un secretario ejecutivo; siendo además compuesto por investigadores académicos que sean o hayan sido miembros del Sistema Nacional de Investigadores, conforme a lo que actualmente dispone la Ley General de Desarrollo Social.

Que el titular del Ejecutivo federal, conforme a las facultades, proponga al director general del CONEVAL, facultando a la Cámara de Diputados para objetar o no dicho nombramiento por mayoría; con ello la intervención del Poder Legislativo en el nombramiento del titular del CONEVAL implicaría a la Cámara de Diputados en el ejercicio de sus facultades como órgano de control y vigilancia al debido ejercicio de sus atribuciones, con lo que además habría un control de los perfiles idóneos para dicho cargo.

Que el Poder Legislativo lleve a cabo modificaciones en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en el sentido de que se mandate a que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados a que se atiendan obligatoriamente las resoluciones y recomendaciones del CONEVAL en la asignación de recursos presupuestales para aquellos

programas federales que hayan sido evaluados rigurosamente con los parámetros y normas que tiene establecidos dicho organismo

Los sistemas de rendición de cuentas no se sustraen únicamente al desarrollo de instrumentos y mecanismos de evaluación de las acciones de gobierno. El desafío en todo caso debe centrarse en aislar el modelo tradicional centrado en la administración y control de los recursos públicos y enfocarlo esencialmente por un modelo orientado hacia la satisfacción de los usuarios y la valoración de resultados. Para ello habría que revisar y adecuar realizar el proceso presupuestario en todas sus etapas: programación, ejecución, control y evaluación.

En conclusión, lo que se pretende es ampliar la posibilidad de avanzar en la mejora del ejercicio del gasto, rendición de cuentas y transparencia ya que la sociedad espera resultados concretos que respondan a sus necesidades, mientras que el gobierno debe generar esos resultados para ganar legitimidad y credibilidad ante los distintos sectores sociales y mejorar su capacidad para gobernar, no importando para ello el partido que esté en el poder, ya que no es un asunto de canje de compromisos de electores con el cumplimiento de los deberes de gobierno para diseñar política pública en beneficio de la sociedad en su conjunto, ya que no se puede postergar la atención a las necesidades de las personas por los intereses políticos de coyuntura, estos no son el camino adecuado para un país que debe y merece horizontes con rumbos positivos diferentes.

10 Bibliografía

Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, Edición 2011, INEGI.

Artículo, Michael Barcelay “La Nueva Gerencia Pública; Invitación a un dialogo Cosmopolita” publicado en el revista Gestión y Política Pública, II Semestre Volumen 12, número 2, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) pp. 241-252. Tomada de <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/133/13312202.pdf>

Bourguignon, F., L. Pereira Da Silva, and Nicholas H. Stern. 2002. "Evaluating the Poverty Impact of Economic Policies: Some Analytical Challenges." Processed. Washington, D.C.: World Bank.

Duflo, Esther, Rachel Glennerster, and Michael Kremer. 2004 "Randomized Evaluations of Interventions in Social Science Delivery." Development Outreach March 2004.

"Eficacia". En el Diccionario de la lengua española. Fuente electrónica [<http://www.rae.es>]. Madrid, España: Real Academia Española.

"Eficiencia". En el Diccionario de la lengua española. Fuente electrónica [<http://www.rae.es>]. Madrid, España: Real Academia Española.

LASWELL, H.: “La orientación hacia las políticas”, en Aguilar, L. (ed.): El estudio de las políticas públicas, México, Miguel Ángel Porrúa, 1951(2000), pp. 79-103.

LEVY, Michael. (2005) Social Patterns and Problems of Modernization. (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall).

PICO, JORDAN. (2003) Teorías sobre el Estado de Bienestar. (Madrid, España: Siglo XXI editores).

SEN, Amartya (1999a) Romper el ciclo de la pobreza: Invertir en la infancia. Conferencia Magistral, BID. En www.iadb.org/sds/doc/SOC%2D114S.pdf.

SEN, Amartya (1999b) Desarrollo y Libertad. Editorial Planeta.

Sir Adrian Cadbury, prólogo Corporate Governance and Development, Foro Mundial sobre Gobierno Corporativo, Focus 1, 2003.

INFORMES TÉCNICOS

Secretaría de Desarrollo Social. Evaluación de Consistencias y Resultados 2011-12 Programa Opciones Productivas. Recuperado de http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Evaluaciones_de_Consistencia_y_resultados_2011

Secretaría de Desarrollo Social. Evaluación de Consistencias y Resultados 2011-12 Programa 70 y más. Recuperado de http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Evaluaciones_de_Consistencia_y_resultados_2011

Secretaría de Desarrollo Social. Evaluación de Consistencias y Resultados 2011-12 Programa Hábitat. Recuperado de http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Evaluaciones_de_Consistencia_y_resultados_2011

Secretaría de Desarrollo Social. Evaluación de Consistencias y Resultados 2011-12 Programa Empleo Temporal. Recuperado de http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Evaluaciones_de_Consistencia_y_resultados_2011

Secretaría de Desarrollo Social. Evaluación de Consistencias y Resultados 2011-12 Programa Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras. Recuperado de http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Evaluaciones_de_Consistencia_y_resultados_2011

Secretaría de Desarrollo Social. Evaluación de Consistencias y Resultados 2011-12 Programa Rescate de espacios públicos. Recuperado de http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Evaluaciones_de_Consistencia_y_resultados_2011

Secretaría de Desarrollo Social. Evaluación de Consistencias y Resultados 2011-12 Programa Para el Desarrollo de las Zonas Prioritarias. Recuperado de http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Evaluaciones_de_Consistencia_y_resultados_2011

Secretaría de Desarrollo Social. Evaluación de Consistencias y Resultados 2011-12 Programa Hábitat. Recuperado de http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Evaluaciones_de_Consistencia_y_resultados_2011

Secretaría de Desarrollo Social. Evaluación de Consistencias y Resultados 2011-12 Programa 3x1 para Migrantes. Recuperado de http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Evaluaciones_de_Consistencia_y_resultados_2011

MATERIALES LEGALES

Reglas de Operación del Programa de Opciones Productivas, para el ejercicio fiscal 2012. Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 2011. Recuperado de http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Reglas_de_Operacion

Reglas de Operación del Programa de 70 y Más, para el ejercicio fiscal 2012. Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 2011. Recuperado de http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Programa_de_70_y_mas

Reglas de Operación del Programa de Hábitat, para el ejercicio fiscal 2012. Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 2011. Recuperado de http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Programa_Habitat

Reglas de Operación del Programa Empleo Temporal, para el ejercicio fiscal 2012. Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 2011. Recuperado de http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Empleo_Temporal_PET

Reglas de Operación del Programa Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2012. Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 2011. Recuperado de http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Reglas_de_Operacion_Estancias_Infantiles

Reglas de Operación del Programa Rescate de Espacios Públicos, para el ejercicio fiscal 2012. Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 2011. Recuperado de http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Rescate_de_Espacios_Publicos

Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de las Zonas Prioritarias, para el ejercicio fiscal 2012. Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 2011. Recuperado de http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Programa_para_el_Desarrollo_de_Zonas_Prioritarias_P_DZP

Reglas de Operación del Programa 3x1 para Migrantes, para el ejercicio fiscal 2012. Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 2011. Recuperado de http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Programa_3x1_para_Migrantes

Reglas de Operación del Programa Atención a Jornaleros Agrícolas, para el ejercicio fiscal 2012. Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 2011. Recuperado de http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Atencion_a_Jornaleros_Agricolas

Reglas de Operación del Programa Atención a Jornaleros Agrícolas, para el ejercicio fiscal 2012. Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 2011. Recuperado de http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Atencion_a_Jornaleros_Agricolas

Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación de 30 de marzo de 2007. Recuperado de <http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/normatividad/lineamientosgenerales.es.do>

LEYES.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma DOF 09-08-2012.
Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Ley Federal de transparencia y acceso a la información. Última reforma DOF 08-06-2012.
Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Ley de Planeación. Última Reforma DOF 09-04-2012. Recuperado de
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Ley General de Contabilidad Gubernamental. Sin reforma DOF 31-03-2003. Recuperado de
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Ley de Fiscalización y rendición de cuentas de la federación. Última reforma DOF 18-06-2010.
Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Última reforma DOF 14-06-2012. Recuperado
de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Última reforma DOF 09-04-2012.
Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Ley General de Desarrollo Social. Última reforma DOF 01-06-2012. Recuperado de
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Ley de Coordinación Fiscal. Última reforma DOF 12-12-2011. Recuperado de
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>