

Productos de la
enseñanza
de la **evaluación**
de **políticas y**
programas
públicos

Myriam Cardozo Brum
coordinadora



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades

los autores...

Myriam Cardozo Brum

Nadia Fuentes García

Teresa Hernández Salas

Martha Hernández Cervantes

Ivonne Huitrón Salmerón

Sara Valdés Loza

Sebastián Amaro Cavada

María de la Luz Maqueda Rojo

Claudia Ontiveros Herrera

Iván Chávez Hidalgo

Óscar Faustino Zacarías

Jorge Carmona Navarrete

Erasto Casiano Villegas

Eglé Hernández Grijalva

Regina Moreno Guerrero

Rosalio Wences Acevedo

Alberto de la Rosa Tenorio

Georgina Colin Castro

Aldo Cruz Alatriste

Paula Rangel Torres

Dalila Mendoza Aguilar

Verónica Vilorio Gómora

Beleguí Blas López

Martín Freigedo Peláez

Nayibe Castro Novoa

PRODUCTOS DE LA ENSEÑANZA DE LA EVALUACIÓN
DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS PÚBLICOS

Primera edición: 21 de septiembre de 2018

D.R. © Universidad Autónoma Metropolitana
UAM-Xochimilco
Calzada del Hueso 1100
Col. Villa Quietud
04960 Ciudad de México
[dcshpublicaciones.xoc.uam.mx]
[pubcsh@correo.xoc.uam.mx]

ISBN: 978-607-28-1424-0

Los textos presentados en este volumen fueron revisados y dictaminados por pares académicos expertos en el tema y externos a nuestra Universidad, a partir del sistema doble ciego y conforme a los lineamientos del Comité Editorial del Departamento de Política y Cultura, de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Agradecemos a la Rectoría de Unidad el apoyo que brindó para la presente edición.

Impreso y hecho en México / Printed and made in Mexico

Productos de la enseñanza de la evaluación de políticas y programas públicos

La experiencia de la Maestría en Políticas Públicas
de la Universidad Autónoma Metropolitana (Xochimilco)

Myriam Cardozo Brum
(coordinadora)

Participantes:

Nadia Fuentes García / Teresa Hernández Salas / Martha Hernández Cervantes
Ivonne Huitrón Salmerón / Sara Valdés Loza / Sebastián Amaro Cavada
María de la Luz Maqueda Rojo / Claudia Ontiveros Herrera / Iván Chávez Hidalgo
Óscar Faustino Zacarías / Jorge Carmona Navarrete / Erasto Casiano Villegas
Eglé Hernández Grijalva / Regina Moreno Guerrero / Rosalío Wences Acevedo
Alberto de la Rosa Tenorio / Georgina Colin Castro / Aldo Cruz Alatraste
Paula Rangel Torres / Dalila Mendoza Aguilar / Verónica Viloría Gómora
Belequí López Blas / Martín Freigedo Peláez / Nayibe Castro Novoa



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Rector general, Eduardo Abel Peñalosa Castro
Secretario general, José Antonio de los Reyes Heredia

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-XOCHIMILCO
Rector de Unidad, Fernando de León González
Secretaria de Unidad, Claudia Mónica Salazar Villava

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
Director, Carlos Alfonso Hernández Gómez
Secretario académico, Alfonso León Pérez
Jefa del Departamento de Política y Cultura, Alejandra Toscana Aparicio
Jefe de la Sección de Publicaciones, Miguel Ángel Hinojosa Carranza

CONSEJO EDITORIAL
Aleida Azamar Alonso / Gabriela Dutrénit Bielous
Diego Lizarazo Arias / Graciela Y. Pérez-Gavilán Rojas
José Alberto Sánchez Martínez

Asesores del Consejo Editorial: Luciano Concheiro Bórquez
Verónica Gil Montes / Miguel Ángel Hinojosa Carranza

COMITÉ EDITORIAL DEPARTAMENTAL
Harim Benjamín Gutiérrez Márquez (presidente)
Clara Martha Adalid Urdanivia / Fabiola Nicté Escárzaga
Ana Lau Jaiven / Marco Antonio Molina Zamora / Hugo Pichardo Hernández
Juan Francisco Reyes del Campillo / Esthela Sotelo Núñez
Luis Miguel Valdivia Santamaría / Ricardo Yocelvezky Retamal

Asistencia editorial: Varinia Cortés Rodríguez
Diseño de portada: Irais Hernández Güereca

Índice

Presentación	9
<i>Esthela Sotelo Núñez</i>	
Introducción	11
<i>Myriam Cardozo Brum</i>	
Breve marco referencial de los trabajos incluidos	19
<i>Myriam Cardozo Brum</i>	

PARTE I

Evaluaciones de programas mexicanos [29]

Evaluación del diseño del Programa de Acción Climática de la Ciudad de México 2008-2012	31
<i>Sara Valdés Loza / Sebastián F. Amaro Cavada / María de la Luz Maqueda Rojo</i>	
Evaluación de diseño del Programa Apoyo para Adultos Mayores 70 y más	61
<i>Claudia Ontiveros Herrera / Iván Chávez Hidalgo / Óscar Faustino Zacarías Jorge Carmona Navarrete / Erasto Casiano Villegas</i>	
Evaluación de diseño del Programa Pueblos Mágicos. Su operación y resultados en el caso de Tepotzotlán	95
<i>Nadia Fuentes García / Martha Hernández Cervantes / Teresa Hernández Salas Ivonne Huítrón Salmerón</i>	
Evaluación de diseño y operación del Programa Conformación de Comunidades Deportivas 2016	127
<i>Eglé Hernández Grijalva / Regina Moreno Guerrero / Rosalío Wences Acevedo</i>	

Evaluación de impacto del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial Modelo cualitativo para la valoración de programas y proyectos	163
<i>Alberto de la Rosa Tenorio / Georgina Colín Castro / Aldo Cruz Alatríste</i>	

PARTE II

Metaevaluación de evaluaciones nacionales y extranjeras [199]

Metaevaluación del diagnóstico de diseño de la estrategia Cruzada nacional contra el hambre	201
<i>Paula Rangel Torres</i>	
Metaevaluación de la evaluación del diseño del Programa Seguro Popular, 2016	227
<i>Dalila Mendoza Aguilar</i>	
Metaevaluación de la evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal realizada en 2010	245
<i>Celia Verónica Vilorio Gómora</i>	
Metaevaluación de la evaluación del funcionamiento de los Refugios para las mujeres en situación de violencia familiar y sexual	265
<i>Beleguá López Blas</i>	
¿Cambio de paradigma en la evaluación de las políticas públicas en Uruguay? Un análisis de la evaluación del Plan de Atención a la Emergencia Social	281
<i>Martín Freigedo Peláez</i>	
Metaevaluación de la evaluación institucional y de resultados del Programa de Reparación Colectiva, Colombia	303
<i>Nayibe Castro Novoa</i>	
Conclusiones generales	327
<i>Myriam Cardozo Brum</i>	

Presentación

México ha dado importantes pasos en materia de evaluación de programas y políticas públicas. Estos avances contribuyen sin duda a la consolidación de una gestión pública basada en resultados. La evaluación posibilita que los tomadores de decisión obtengan información valiosa acerca de sus procesos, la alineación de los resultados obtenidos con los objetivos propuestos, el impacto de las acciones realizadas sobre el estado del problema, entre otras. Dicho de otra forma, la evaluación permite mejorar el proceso de toma de decisiones. Los resultados de las evaluaciones pueden funcionar como factores de corrección de programas y políticas.

Para aprovechar el beneficio que la práctica evaluativa tiene en la gestión pública, es necesario: *i*) que las evaluaciones realizadas cuenten con la calidad necesaria; y *ii*) que los resultados derivados de los procesos evaluativos se utilicen para mejorar la toma de decisiones. Tanto la calidad como la utilización de las evaluaciones son temas en la formación profesional. Se requieren, por un lado, profesionales entrenados en este modo particular de generar información relevante sobre la gestión de diferentes actores públicos y, por otro, tomadores de decisión que comprendan el valor agregado que una evaluación genera.

En esa veta de análisis se inserta esta obra, al identificar claramente que una barrera que enfrenta la calidad de la evaluación en México y América Latina es la falta de espacios de formación. Tal como señala Myriam Cardozo en el capítulo introductorio, al sostener que a pesar de los avances en la materia, persiste una importante barrera “relacionada con las pocas oportunidades de

formación de evaluadores en el contexto nacional, e incluso internacional, que permitan mejorar la calidad de los trabajos realizados”.

Ante esta problemática, la Universidad Autónoma Metropolitana, por medio de la Maestría en Políticas Públicas, asume la responsabilidad de impulsar la formación académica de analistas de políticas, entrenados en el quehacer evaluativo de las decisiones públicas, y de los resultados e impactos que estas decisiones tienen en la sociedad. Con este compromiso se ha impulsado este proyecto editorial que reúne los mejores trabajos sobre evaluación, desarrollados por nuestros estudiantes a lo largo de los últimos seis años (2011-2017).

En la Maestría en Políticas Públicas estamos convencidos de que la producción académica conjunta entre profesores y estudiantes fortalece a nuestro posgrado, y ofrece a nuestros estudiantes un acompañamiento en su formación dentro de la investigación aplicada. Los trabajos presentados son producto de la labor en equipo de nuestros estudiantes, con la guía y acompañamiento de la doctora Myriam Cardozo Brum. El mérito reside, sin duda, en mostrar la evaluación como producto de un ejercicio de investigación riguroso, apegado a una metodología específica, cuyos resultados tienen el potencial de mejorar la acción pública. Al abordar programas y evaluaciones específicos, cada trabajo produce un informe con los resultados de las evaluaciones o metaevaluaciones, tal como sucede en la práctica profesional de la evaluación. Por esta razón, los capítulos se parecen más a un informe técnico que a un artículo de reflexión académica.

Esperamos que este esfuerzo conjunto constituya un insumo valioso para la enseñanza-aprendizaje de la práctica evaluativa, y contribuya del mismo modo a generar el interés y la discusión alrededor del tema de la profesionalización en la evaluación, tanto en México como en América Latina.

Esthela Irene Sotelo Núñez
Coordinadora de la Maestría en Políticas Públicas
UAM-Xochimilco

Introducción

*Myriam Cardozo Brum**

Desde los inicios del siglo XX se perciben importantes esfuerzos por evaluar los aprendizajes logrados mediante los diversos niveles de la actividad educativa gubernamental en los Estados Unidos, pero es en las últimas décadas del mismo cuando países desarrollados como Reino Unido, Francia o Canadá, ponen en marcha sistemas de medición de la eficacia, eficiencia y calidad del desempeño gubernamental en sus diversas áreas de acción, movimiento impulsado por la Unión Europea (UE) y organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Actualmente existe un auge generalizado de la misma, incluso en países en desarrollo como los latinoamericanos.

En el contexto mexicano, Luis F. Aguilar señala:

Debido a que la evaluación arroja información sobre el grado y alcance del desempeño gubernamental en determinados campos públicos (seguridad pública, salud, educación, infraestructura, empleo, pobreza...), no ha gozado de las simpatías de los gobiernos, que frecuentemente han preferido no practicarla, o la han realizado con métodos de medición laxos o incompletos, o han ocultado al público ciudadano los resultados adversos de las evaluaciones institucionales, financieras, operativas, de calidad del servicio, de impacto social... (2006:8).

* Responsable del Módulo de Evaluación, de la Maestría en Políticas Públicas; profesora-investigadora del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

Esta situación ha cambiado drásticamente en lo que va del siglo XXI debido a la exigencia inicial de la Cámara de Diputados, por medio de los Presupuestos de Egresos de la Federación, de realizar evaluaciones a los programas que recibían recursos públicos y estaban sujetos a reglas de operación; exigencia a la que se dio continuidad al expedirse la Ley federal de desarrollo social (2003), que previó la conformación de un organismo público descentralizado encargado de realizar o contratar evaluaciones externas de los programas con instituciones de educación superior, de investigación científica u organizaciones no lucrativas. En 2006 se crea finalmente el Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y al año siguiente éste expide, conjuntamente con la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), los nuevos lineamientos (2007) destinados a reemplazar el Acuerdo (2002) que, hasta ese momento, había normado la realización de dichas evaluaciones (Cardozo, 2012). Sólo para 2014 se tenían programadas 197 evaluaciones y en 2017 fueron alrededor de 220.

En las entidades federativas y en los municipios se perciben algunos avances, destacando por su envergadura el primero de los realizados, en el gobierno del Distrito Federal, mediante la creación del Consejo de Evaluación de la Política Social (Evalúa DF) en 2008, que en 2013 había realizado 27 evaluaciones selectivas de políticas y programas y dos metaevaluaciones.

A pesar de los avances en la materia persiste, entre otras, una barrera importante relacionada con las pocas oportunidades de formación de evaluadores en el contexto nacional, e incluso internacional, que permitan mejorar la calidad de los trabajos realizados. Prácticamente no existen en México programas de posgrado dirigidos específicamente a dicha formación (salvo el reciente programa de Especialización del Instituto Nacional de Salud Pública) y muy pocos son los que incluyen un curso como parte de una currícula en un campo más amplio (políticas públicas, administración o gestión pública). En el ámbito de educación continua encontramos también pocos antecedentes: un primer diplomado en evaluación organizado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) de la Cámara de Diputados y otro promovido por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, ambos en 2006; otro diplomado y diversos talleres de capacitación organizados por Evalúa DF en 2008-2009, y un nuevo diplomado impartido en 2009-2010 por la

Escuela de Administración Pública, del entonces Distrito Federal. En 2011, en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), inician los trabajos del Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados (CLEAR) que, entre otras actividades, imparte el Diplomado en Políticas Públicas y Evaluación, y el curso Gestión para Resultados y Evaluación. Por otra parte, el Coneval, junto con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la SHCP, ha capacitado intensamente en torno al diseño del marco lógico.

En otros países latinoamericanos se cuenta, por ejemplo, con la Maestría en Evaluación, de la Universidad de Costa Rica y algunos profesionales han participado en cursos impartidos por el Instituto de Desarrollo Social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) u organizados por la Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización en América Latina y el Caribe (Relac). En Europa se brinda capacitación por parte del Centro Europeo de *Expertise* y de Evaluación de Políticas Públicas, costoso y de difícil acceso para los latinoamericanos; existe además una Maestría en Evaluación y Seguimiento de Políticas Públicas de la Universidad Lumière de Lyon, Francia, y dos maestrías en España (Universidad Complutense de Madrid y Universidad Nacional de Andalucía, conjuntamente con la Sociedad Española de Evaluación). En cambio, en Estados Unidos y Canadá, la oferta es muy amplia.

En el caso mexicano, a las dificultades para lograr una formación universitaria en evaluación, se suma la limitada disposición de libros y revistas académicas de reflexión sobre el tema, así como de foros o de asociaciones de profesionales donde se debatan orientaciones, metodologías o experiencia relevantes.

Por lo anterior, después de publicar varios libros en la UAM-Xochimilco sobre la práctica de la evaluación, la coordinación de su Maestría en Políticas Públicas considera importante realizar una publicación que difunda los mejores trabajos desarrollados en 2011-2017¹ por los estudiantes del módulo de Evaluación de la Maestría en Políticas Públicas (MPP).² En consecuencia, los trabajos no se relacionan con un tema o eje en particular sino que, a su vez, son fruto de la

¹ Cada trabajo incluye el año en que fue realizado para ubicar temporalmente la información y comentarios que se presentan.

² Se reconoce que existen muchos otros trabajos de alumnos de la MPP dignos de publicación pero, por razones de espacio, ha sido necesario incluir sólo una selección de los mismos.

elección de cada equipo y sólo se presentan organizados por tipo de evaluación, país y nivel de gobierno. Presentan un formato de informe final, como producto del proceso de enseñanza-aprendizaje de una práctica particular, similar al que se entrega como resultado de una contratación; no se trata de artículos de reflexión académica sobre el tema. Dicho formato varía para ajustarse a las necesidades de cada evaluación, como es propio del enfoque constructivista que se privilegia en el programa. Si bien sería muy alentador que sus resultados fueran tomados en cuenta para mejorar los programas vigentes, la publicación se dirige especialmente a profesores y estudiantes del tema.

El material se organiza en dos partes, la primera se refiere a trabajos de evaluación cuyo objeto de estudio está constituido por las políticas o los programas gubernamentales aplicados. Incluye cinco trabajos; tres de éstos centrados en el diseño de programas vinculados con el desarrollo turístico, social y ambiental, otro de diseño y operación en el terreno deportivo y uno más que propone una medición cualitativa de impacto en el desarrollo urbano; el primero es un programa federal y los restantes referidos a entidades federativas (Distrito Federal/Ciudad de México y estado de Sinaloa). A continuación se sintetiza el contenido de cada uno.

El primer trabajo plantea que, ante el escenario ambiental adverso al cual se enfrenta la Ciudad de México como producto del cambio climático y otras problemáticas medioambientales, en 2013 se realizó la evaluación de diseño del Primer Programa de Acción Climática de la Ciudad (2008-2012),³ con el objetivo de valorar su relevancia, pertinencia, consistencia interna y externa del Programa, con miras a mejorar sus instrumentos futuros. Dicha evaluación se basó en la pauta de preguntas generadas por Evalúa DF, adaptadas con el fin de evaluar el diseño del instrumento de política pública señalado. Los resultados hallados son favorables pero se recomienda robustecer sus herramientas de diagnóstico, priorizar recursos en medidas estratégicas y fortalecer sus mecanismos de monitoreo y seguimiento.

³ En la actualidad se encuentra en vigencia el Programa de Acción Climática de la Ciudad de México 2014-2020, sucesor del Primer Programa de Acción Climática que fue el sujeto de esta evaluación.

Por su parte, la evaluación de diseño del programa “Apoyo para adultos mayores 70 y más” tiene como objetivo general proveer información que retroalimente al programa. En este trabajo se partió de la combinación de términos de referencia tanto del Coneval, como del Evalúa DF, con el objetivo de llevar a cabo una evaluación con la suficiente exhaustividad en todos los elementos y especificidades del diseño del programa, misma que nos muestra problemas importantes, como la carencia de información en la definición de ciertas herramientas de planeación como la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), lo que hace difícil identificar el verdadero problema público.

En el tercer trabajo se evalúa el diseño del Programa Pueblos Mágicos 2013 y su instrumentación en el caso concreto del municipio de Tepotzotlán, utilizando propuestas metodológicas tanto del Coneval como de Evalúa DF, así como el enfoque de derechos humanos. Entre sus hallazgos destacan: 1) el principal objetivo del programa no contribuye al desarrollo local porque los beneficios se circunscriben sólo al sector turístico; 2) el turismo ha provocado éxitos pero también problemas en la cabecera municipal; 3) es necesario fortalecer la participación ciudadana en el comité del programa como un instrumento de desarrollo local para que las desigualdades no se amplíen.

El siguiente capítulo presenta el resultado de la evaluación de diseño y operación del programa Conformación de Comunidades Deportivas, puesto en marcha por el Instituto del Deporte de la Ciudad de México (Indeporte). Su metodología incluyó la revisión documental y un trabajo de campo que recogió la percepción de la población. Los principales hallazgos evidenciaron una débil planeación estratégica y utilización de la “metodología de marco lógico” (MML) en el diseño del programa, lo que reflejó deficiencias de diseño y operación, así como en la medición de resultados, donde no existen mecanismos establecidos que midan a cabalidad la percepción de las personas beneficiarias. A pesar de esto, se identificó que en la implementación se llevan a cabo prácticas adecuadas, pero no institucionalizadas, que constituyen una gran oportunidad para el programa. Se elaboró una propuesta de reingeniería del programa.

En el caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial se realizó un esfuerzo por avanzar hacia la evaluación de impacto, mediante la aplicación de un modelo cualitativo e integral, diseñado específicamente para responder a las preguntas: ¿fue exitoso este programa?, ¿cómo se desarrolló y cuáles fueron sus

impactos? Para ello, se incluyeron tres estudios de caso en la delegación Coyoacán de 2007 a 2011: el Barrio Niño de Jesús, los Pedregales de Santo Domingo y los Culhuacanes. Se encontraron impactos positivos en desarrollo y formación del sentimiento de identidad y pertenencia, aprendizaje social y responsabilidad.

La segunda parte del libro aborda un tema mucho menos desarrollado, la metaevaluación, que analiza críticamente la calidad de las evaluaciones realizadas, particularmente sus informes finales. Incluye cuatro trabajos nacionales y dos extranjeros. Los primeros estudian evaluaciones federales de diseño de programas, una evaluación local de política y otra del funcionamiento de una organización. Los documentos extranjeros analizan la evaluación de impacto realizada al plan social más importante desarrollado por el gobierno uruguayo entre 2005 y 2007, para contender con la pobreza en su momento más crítico; y la evaluación institucional y de resultados del programa de reparación colectiva dirigido a las víctimas del conflicto armado en Colombia. Por insertarse en sistemas de evaluación menos conocidos en el contexto mexicano, los dos trabajos inician con una breve descripción de dichos contextos. A continuación se sintetizan sus contenidos.

El primer documento presenta una metaevaluación del proceso de evaluación al diseño de la Cruzada nacional contra el hambre, el cual fue realizado en conjunto por el Coneval y la Secretaría de Desarrollo Social, del gobierno federal (Sedesol). Se realiza un análisis del contexto, los métodos y la utilización de las recomendaciones de la evaluación. Se concluye que dicho proceso y sus resultados carecen de respuestas concretas sobre la idoneidad del diseño de la política social, debido al esquema novedoso del trabajo desarrollado.

El segundo está referido a la evaluación de diseño del Programa Seguro Popular, después de su fusión con otro programa presupuestario en 2016. La misma se realiza a partir de una lista de comprobación *ad-hoc* con base en los criterios del Joint Committee on Standards for Educational Evaluation, en cuanto a la utilidad, factibilidad, legitimidad y precisión de dicha evaluación. Se concluye que la evaluación del diseño del Seguro Popular 2016 resulta de gran importancia por identificar deficiencias en la construcción de la Matriz de Indicadores de Resultados del programa, y fue en general cabalmente realizada. A este respecto se reconoce que desempeñó un papel importante la experiencia del coordinador del equipo evaluador tanto en temas de salud como en evaluación de programas sociales.

El siguiente capítulo analiza la evaluación de diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal, realizada por Evalúa DF en 2010, dado que ha constituido un eje importante de su discurso gubernamental. Utiliza la técnica de verificación mediante una lista de cotejo, valorando cualitativamente cada uno de sus puntos. Desde lo académico, se aprecia la importancia de su diseño metodológico inicial para garantizar el análisis integral de una política pública, dadas las dimensiones y retos de la Ciudad de México, pero evidencia algunos retos en cuanto a su calidad y utilidad instrumental.

La evaluación del funcionamiento de los refugios para las mujeres en situación de violencia familiar y sexual solicitada por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) al Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) es analizada a continuación, en el marco del financiamiento otorgado a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) por parte del programa de Coinversión Social (PCS). La metaevaluación se realiza con base en una lista de control propuesta por Cardozo y Mundo (2012). Concluye con un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA).

En el caso de la metaevaluación a la evaluación del impacto del Plan de Atención a la Emergencia Social (Panes) en Uruguay, se destaca que dentro del ciclo de políticas públicas, la evaluación es una de las principales carencias del gobierno uruguayo que, desde 2005, ha tratado de revertirse. En consecuencia, el trabajo busca ser un primer acercamiento al tema; trata de responder tres preguntas básicas: 1) ¿en qué momento histórico-político las evaluaciones se han desarrollado en el país y qué causas motivaron su impulso?; 2) ¿cuál es la calidad de las evaluaciones en Uruguay?; y 3) ¿se puede esperar, por lo menos en el mediano y largo plazo, un desarrollo sustancial y estable de un sistema evaluador en el país? En su análisis se resaltan las fortalezas y debilidades que presenta el sistema actual de evaluación, mostrando a partir del caso del Panes que han existido avances, llegando a conformar en ciertas arenas evaluaciones de calidad, pero que esta cultura no ha permeado en todo el sistema, para lo que se exploran cuatro posibles razones.

Por último, la metaevaluación de la evaluación institucional y de resultados del Programa de Reparación Colectiva en Colombia también hace un breve recorrido histórico por el marco normativo que ha regulado la evaluación en Colombia e identifica los diferentes tipos de evaluación que se realizan,

las decisiones y procesos que las acompañan. El punto de partida para la metaevaluación es la generación de una lista de control de los elementos a evaluar: equipo evaluador, análisis del contexto, metodología, fuentes de información, componente institucional, componente de resultados, conclusiones justificadas, recomendaciones, difusión y claridad del informe. Cada uno de estos elementos se califica numéricamente, lo que permite obtener como resultado una valoración final de la evaluación en cuestión que resulta de muy buena calidad.

En conclusión, respecto de la práctica de la evaluación y la metaevaluación, los casos incluidos identifican desafíos para que la evaluación tenga mayor impacto, que llevan a la necesidad de seguir trabajando en su profesionalización y en el desarrollo de su cultura, pero también muestran procesos de buena calidad que posibilitarían avanzar hacia una mayor utilización de sus resultados que la actualmente lograda. En cuanto a su enseñanza, el libro evidencia las enormes posibilidades y la calidad de los trabajos que pueden lograrse en un tiempo relativamente reducido. También es importante resaltar que si bien éstos se presentan en el orden en que suceden en la práctica (primero evaluación, luego metaevaluación), mi experiencia en el proceso de enseñanza-aprendizaje me ha llevado a impartirlos con el orden invertido, puesto que resulta más sencillo empezar por analizar críticamente evaluaciones ya realizadas y luego pasar casi naturalmente a realizarlas.

Esta obra se publica con la expectativa de contribuir al debate académico sobre un tema poco analizado a pesar de su reciente proliferación en el ámbito gubernamental; en especial, se busca ofrecer materiales mexicanos y de otros países latinoamericanos que contribuyan a la formación analítica, sólida y crítica, de nuestros estudiantes.

Breve marco referencial de los trabajos incluidos

Myriam Cardozo Brum

Como adelantamos en la “Introducción”, existen dos conceptos básicos presentes en los trabajos, evaluación y metaevaluación, a los que cada autor o grupos de actores agregarán algunos adicionales en función de las necesidades de cada trabajo. A su vez, estos dos conceptos han recibido una diversidad de definiciones que destacan distintos aspectos del mismo proceso y diferentes objetos a los cuales la misma se puede aplicar.

En materia de *evaluación*, a la que se dedica la primera parte del libro, destacamos algunas de las definiciones que consolidaron el concepto sobre el fin del siglo pasado como las de Stufflebeam y Shinkfield (1987), Guba (1987), Mény y Thoenig (1995), Nioche (1993), Rossi, Lipsey y Freeman (1993), Weiss (1998), entre otros, cuyas aportaciones se han tratado de sintetizar en la definición instrumental que entiende a la evaluación como “una investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria, realizada mediante la aplicación de un método sistemático, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar una realidad, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones, que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada” (Cardozo, 2012:44); misma que se complementa al hacer referencia a su utilidad en los procesos de transparencia, rendición de cuentas y democracia participativa. Más recientemente, ha sido definida como “[...] una valoración puntual de una intervención, mediante el uso de procedimientos y herramientas analíticas para obtener información pertinente, comparable y confiable [...] a fin no sólo de documentar los patrones, sino también de explicarlos y/o comprenderlos, capturando su complejidad” (Cunill y Ospina, 2008:14). Su aporte fundamental es entonces, generar información

creíble y útil para que los gobiernos y la sociedad puedan incorporarlos en el mejoramiento de sus decisiones futuras.

De esta forma la evaluación puede enfocarse a diferentes realidades –instituciones, políticas y programas públicos, personas–, pero los trabajos incluidos en esta compilación tratan principalmente de la evaluación de programas públicos (aunque también refieren a la evaluación institucional) federales o estatales, los que se caracterizan por tratar de definir con precisión sus objetivos operativos, los medios para alcanzarlos, así como las acciones a realizar en un cierto tiempo. La intención de evaluarlos es siempre mejorar la toma de decisiones públicas a partir de un proceso de aprendizaje continuo y, para lograrlo, es necesario conocer qué es lo que ha hecho el gobierno, de qué forma y por qué se ha hecho de esa manera, así como cuáles han sido sus logros y dificultades; analizando si los medios jurídicos, administrativos y financieros han permitido alcanzar los objetivos establecidos y/o producir los efectos esperados.

Dicha evaluación puede también dirigirse a diferentes momentos del ciclo de los programas, principalmente: su diseño, implementación u operación, resultados e impactos. También es importante aclarar que, aunque existe la evaluación destinada a preparar y tomar decisiones para cada una de estas etapas (*ex-ante*), en el caso que nos ocupa todos los trabajos están referidos a la evaluación posterior a llevarlos a cabo (*ex-post*). Tres de los ejemplos presentados se concentran en evaluaciones de diseño, uno lo complementa con la operación y uno más se aboca a realizar una evaluación de impacto.

La evaluación de diseño se centra en analizar la necesidad y relevancia del programa, la pertinencia, racionalidad y coherencia del modelo de intervención ante las necesidades y problemas diagnosticados, el respeto de la normatividad aplicable, la claridad y prioridad de sus objetivos y metas, los indicadores establecidos para darles seguimiento, su factibilidad socioeconómica en función de los recursos de todo tipo disponibles (coherencia interna) y la relación del diseño con otras políticas y programas vigentes, sus complementariedades y duplicidades (coherencia externa), así como los mecanismos de coordinación inter e intrainstitucionales que deberán ponerse en marcha. También debe tratar de identificar con claridad los actores del juego con sus intereses y posiciones, en especial la población objetivo. En consecuencia, es fundamentalmente una evaluación de gabinete (Osuna y Márquez, 2012; Cardozo y Mundo, 2012; Bueno y Osuna, 2013).

Por su parte, la evaluación de la operación revisa de manera sistemática la forma en que se concreta la intervención pública: la disponibilidad de recursos, el cumplimiento de la normatividad, sus procesos, los niveles de coordinación y participación social, los mecanismos de control y todas las actividades que deben conducir a la producción del bien o servicio para la población objetivo identificada, con eficacia y eficiencia. Aunque no siempre es posible, es deseable que incluya observación directa en campo y/o indirecta mediante entrevistas a informantes clave (Cardozo y Mundo, 2012).

Finalmente, la evaluación de impacto requiere ante todo esclarecer el objetivo de este tipo de trabajos, ampliamente discutidos en ensayos como el de Hearn y Bufardi (2016). La opción más difundida intenta medir la relación de atribución entre el programa y sus efectos (positivos o negativos, planeados o no planeados, directos o indirectos), especialmente mediante diseños experimentales y cuasiexperimentales, pero esto a menudo resulta poco factible por problemas de información y costos y deja fuera de consideración muchos aspectos cualitativos como la satisfacción de la ciudadanía (García y Cardozo, 2017). El trabajo de evaluación de impacto que se presenta en el libro intenta una aproximación cualitativa para enfrentar las dificultades señaladas.

Cualquiera de estos y otros tipos de evaluación posibles se pueden desarrollar mediante la adopción de distintas aproximaciones teóricas y metodológicas. Desde la tendencia positivista se enfatiza la validez interna y externa del diseño metodológico, la confiabilidad, el poder de generalización, la objetividad, el énfasis en la cuantificación y la utilización privilegiada de la experimentación para la medición de impacto; todo esto se traduce en un alto grado de homogeneidad de las evaluaciones con formatos preestablecidos, independientemente de la naturaleza y tema del programa. En el otro extremo del continuo teórico encontramos el enfoque basado en el constructivismo que privilegia evaluaciones “construidas” en función de cada caso, la participación social y el uso de métodos cualitativos como complemento o en sustitución de los cuantitativos; discutiendo la posibilidad de la objetividad a ultranza y otorgando menos peso a los temas de validez y confiabilidad. En cuanto a la evaluación de impacto favorece su aplicación aunque su metodología no sea experimental, basada en la teoría del programa o incluso sustituyendo la relación de atribución por la de contribución.

También es importante mencionar que los procesos de evaluación se han institucionalizado en México en forma creciente: 1) algunos casos aislados en el

siglo pasado, 2) su generalización a todos los programas sociales federales que recibían recursos públicos y contaban con Reglas de Operación en un proceso coordinado por la Sedesol desde 2001, 3) un proceso paralelo desarrollado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO por su siglas en inglés), 4) una ampliación creciente de programas federales evaluados desde la creación del Coneval en 2006; y 5) la iniciación de la evaluación de programas a nivel de las entidades federativas del país, proceso que inició en el entonces Distrito Federal en 2008 con la creación de su Consejo de Evaluación del Desarrollo Social (Evaluá DF). Los trabajos presentados recogen evaluaciones tanto de programas federales como de dos entidades federativas.

Antes de pasar al tema de la segunda parte del libro, resulta necesario enfocarnos al concepto de políticas públicas ya que éstas serán consideradas como objeto de estudio, junto con los programas públicos menos complejos, que ya nos ocuparon en la primera parte. En su definición retomamos aportes de diferentes autores (O'Donnell y Oszlak, 1976; Aguilar, 2000, Cardozo, 2006; Osuna *et al*, 2011; Salazar y Merino, 2014, entre otros) para considerarlas un fenómeno social, técnico y político, resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición, fundamentalmente de los gobiernos, con el objetivo de corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público. Se trata de cursos de acción que condensan una intervención deliberada, formulados e implementados mediante un complejo conjunto de programas, decisiones, acciones y omisiones. Estas políticas requieren del desarrollo de importantes procesos de asignación de todo tipo de recursos, coordinación y articulación para lograr el cumplimiento de su finalidad.

El concepto de *metaevaluación*, que nos ocupa en la segunda parte del libro, vuelve a aparecer con una variedad de definiciones pero es un tema mucho menos considerado que el de la evaluación en general. Nuevamente, retomando los trabajos de Scriven desde 1967, Stufflebeam y Shinkfield (1987), Schwandt y Halpern (1988), House (1997), como los pioneros del tema, hemos sintetizado el concepto que guía los trabajos expuestos como “un tipo particular de evaluación que enjuicia la calidad y el mérito de lo que hacen los evaluadores profesionales, persigue el perfeccionamiento de sus trabajos y promueve una

mayor comprensión de los mismos” (Cardozo, 2012:187). Su objeto de estudio corresponde a las evaluaciones realizadas, particularmente sus informes finales, pero también analiza y valora la organización y funcionamiento del sistema de evaluación y el papel de otras instancias y actores que afectan la calidad del trabajo del evaluador. Todo esto con la finalidad de generar un aprendizaje de quienes encargan las evaluaciones, de los propios evaluadores y de la ciudadanía en general (Osuna *et al.*, 2011).

Esto implica trabajar en dos líneas: 1) observar la pertinencia y suficiencia de la información, la rigurosidad de los pasos metodológicos y la deducción de los resultados finales, valorando la idoneidad del proceso técnico de la evaluación a fin de emitir observaciones y recomendaciones sobre su veracidad, objetividad, certeza, exactitud, precisión y utilidad práctica; y 2) comprender el contexto sociopolítico, administrativo y metodológico del proceso, incluyendo la planeación de la evaluación, su ejecución, acompañamiento, dictaminación de su informe, difusión de sus resultados y seguimiento al cumplimiento de los compromisos surgidos a partir de las recomendaciones propuestas, lo que permite una comprensión más holística del contexto que envuelve el proceso técnico de la evaluación. La inclusión de esta segunda línea explica la necesidad de ampliar la consideración del contexto en forma más amplia cuando se presentan los casos de Colombia y Uruguay, cuya evolución y actuales sistemas de evaluación son menos conocidos en México.

Existen múltiples factores que pueden afectar la calidad de una evaluación como evaluadores, modelos, categorías, fundamentos metodológicos y epistemológicos, paradigmas científicos, ideología, filosofía, usos de lenguaje, codificación, conducta del evaluador, valores en juego, entre otros, que deben tomarse en cuenta a la hora de metaevaluar (Díaz, 2002). En consecuencia, si bien no se dispone de una epistemología, métodos y modelos específicos de metaevaluación, para organizar operativamente el trabajo se han desarrollado listas de comprobación [*Meta-Evaluation Checklist* y *Key Evaluation Checklist* de Scriven, normas del Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (JCSEE), Program Evaluations Metaevaluation Checklist de Stufflebeam, entre otros] que observan variables como la adecuación técnica, la factibilidad/viabilidad, la corrección/legitimidad, la precisión, la eficiencia y la utilidad para la toma de decisiones. Otras propuestas van más allá y recomiendan, a

partir de enfoques hermenéuticos, discernir la fundamentación ideológica y epistemológica del proceso de evaluación, o desde enfoque pluralistas observar las motivaciones, las decisiones y la distribución de poder entre los actores.

Por su parte, los criterios para la metaevaluación pueden ser de dos tipos: 1) de carácter general, relativos a todos los procesos de investigación: objetividad, validez, confiabilidad, representatividad, suficiencia, veracidad, relevancia, relación costo/beneficio, y 2) los específicos de la metaevaluación: autonomía, credibilidad, utilidad, factibilidad, oportunidad, participación, legitimidad, entre otros (Cardozo, 2012).

Además, como toda evaluación, las metaevaluaciones pueden cubrir una o todas las etapas el proceso de la evaluación que, en los casos que se presentan se refieren a: 1) evaluaciones de diseño, desarrollo institucional, resultados e impactos realizadas a planes, estrategias y programas públicos, 2) una evaluación de diseño, instrumentación y resultados de una política pública, y 3) una evaluación integral del funcionamiento de una institución. Dada esta diversidad, en cada trabajo se realizarán algunas precisiones específicas de cada caso.

En México se han realizado algunos ejercicios independientes de metaevaluación de evaluaciones federales desde 2006, mientras que en 2010 y 2011 Evalúa DF incorporó a la metaevaluación como parte de su trabajo. Se han diseñado listas de comprobación específicas, recuperando tres grupos de variables: 1) organización y funcionamiento del sistema de evaluación, 2) métodos de evaluación utilizados, y 3) difusión y utilización de las recomendaciones (Cardozo, 2006 y 2012). En relación con el último aspecto es importante recordar que, mientras las evaluaciones locales incluyen recomendaciones de carácter vinculatorio, las federales no lo son; esto debido a que entre los trabajos presentados en este libro hay dos de cada ámbito de gobierno.

Esquema de trabajos incluidos

1. Evaluaciones de programas mexicanos

Ámbito de gobierno	Evaluaciones de diseño	Evaluaciones de diseño, operación y resultados	Evaluaciones de impacto
Federal		<ul style="list-style-type: none"> • Pueblos mágicos 	
Local (CDMX y estado de Sinaloa)	<ul style="list-style-type: none"> • Acción climática • Apoyo a adultos mayores 	<ul style="list-style-type: none"> • Conformación de comunidades deportivas 	<ul style="list-style-type: none"> • Comunitario de mejoramiento barrial

2. Metaevaluaciones de evaluaciones nacionales y extranjeras

Ámbito de gobierno	Evaluaciones de diseño	Evaluaciones de diseño, instrumentación y resultados	Evaluaciones institucionales y de resultados	Evaluaciones de impacto
México	<ul style="list-style-type: none"> • Cruzada contra el hambre • Seguro popular 	<ul style="list-style-type: none"> • Política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal 	<ul style="list-style-type: none"> • Refugios para mujeres en situación de violencia familiar y sexual 	
Uruguay				<ul style="list-style-type: none"> • Plan de atención a la emergencia social
Colombia			<ul style="list-style-type: none"> • Reparación colectiva 	

Referencias

- Aguilar V., Luis (2000). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Bueno, Carlos y José Luis Osuna (2013). “Reflexiones epistemológicas y metodológicas para la evaluación de políticas públicas”, *Andamios. Revista de Investigación Social*, vol. 10, núm. 21. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México, pp. 95-117.
- Cardozo, Myriam (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*, Colección Conocer para Decidir. México: Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa.
- (2012). *Evaluación y metaevaluación en las políticas y programas públicos. Estado del Arte*. Colección Teoría y Análisis. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.
- y Ángel Mundo (2012). *Guía de orientación para la evaluación de políticas y programas de desarrollo social*. México: Evalúa DF.
- Cunill, Nuria y Sonia Ospina (2008). *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina*. Washington, D.C./Caracas, Venezuela: Banco Mundial/Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Díaz, Luis Fernando (2002). “La metaevaluación y su método”, *Revista de Ciencias Sociales*, año XLIII, núms. 92-93. Costa Rica: Universidad de Costa Rica.
- García, Ester y Myriam Cardozo (2017). “Evaluación de impacto: más allá de la experimentación”, *Política y Cultura*, núm. 47. México: UAM-Xochimilco, pp. 65-91.
- Guba, E.G. (1987). *Naturalistic evaluation. New direction for program evaluation*, núm. 34. San Francisco: Jossey Bass.
- Hearn, Simon y Anne L. Bufardi (2016). “What is Impact?”, *A Methods Lab Publication*. Londres: Overseas Development Institute.
- House, Ernest (1997). *Evaluación, ética y poder*. Madrid: Morata.
- Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (1994). *The program evaluation standards*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Mény, Yves y J.C. Thoenig (1995). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Nioche, Jean Paul (1993). “L'évaluation de politiques publiques en France: ‘fast food’, recettes du terroir ou cuisine internationale?”, *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 66. Francia.
- O'Donnell, Guillermo y O. Oszlak (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Argentina: CEDES.

- Osuna, José Luis y Carolina Márquez (dirs.) (2012). *Guía para la evaluación de políticas públicas*. España: Instituto de Desarrollo Regional [http://www.clad.org/siare_isis/innotend/evaluacion/manualeval.pdf], fecha de consulta: 3 de marzo de 2018.
- Osuna, José Luis, Juan Murciano, Ester García y Carlos Bueno (2011). *Metaevaluación de las políticas evaluadas por Evalúa DF durante 2009* [www2.df.gob.mx/virtual/evaluadf/files/transparencia/2011/...], fecha de consulta: octubre de 2015.
- Rossi Since, Peter H., Mark W. Lipsey y Howard E. Freeman (1993). *Evaluation: a systematic approach*. Estados Unidos: Sage Publications.
- Salazar, Grisel y Mauricio Merino (2014). “Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos”, *Foro Internacional*, vol. LIV, núm. 2. México: El Colegio de México, pp. 481-486.
- Schwandt, Thomas y Edward Halpern (1988). *Linking auditing and metaevaluation*. Newbury Park: Sage Publications.
- Scriven, Michael (1967). “The methodology of evaluation”, en Tyler *et al.*, *Perspective of curriculum evaluation*. Chicago: Rand McNally.
- Stufflebean, Daniel y Anthony Shinkfield (1987). *Evaluación sistemática*. España: Paidós.
- Weiss, Carol (1998). *Evaluation. Methods for studying programs and policies*. Estados Unidos: Prentice Hall.

PARTE I

Evaluaciones de programas mexicanos

La evaluación sistemática de programas mexicanos inicia a principios del nuevo siglo, para alcanzar actualmente un promedio de más de 200 trabajos anuales de diversos tipos. En consecuencia, los cinco trabajos que se presentan no tienen ninguna pretensión de representatividad pero sí un alto grado de diversidad que incluye desde grupos vulnerables a cambio climático, pasando por turismo, deportes y acción comunitaria, siempre en el marco del desarrollo económico y social. Su objetivo es mostrar la calidad alcanzada con el esfuerzo de estudiantes dedicados al tema durante un trimestre de su formación en un tema más amplio (políticas públicas) y, principalmente, motivar a otros para incursionar en su estudio y ofrecerles materiales desde su realidad inmediata. Obviamente, un aliciente importante sería contribuir también al mejor desempeño de los programas evaluados, tanto federales como locales.

Evaluación del diseño del Programa de Acción Climática de la Ciudad de México 2008-2012*

*Sara Valdés Loza / Sebastián F. Amaro Cavada
María de la Luz Maqueda Rojo*

Introducción

A partir del año 2000, en la agenda gubernamental de la Ciudad de México (CDMX)¹ comenzó la incorporación de algunos planes y programas de medio ambiente que contenían el tema del cambio climático.² Sobre esa base, en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF) de 2001-2006, el Eje 2 correspondía al tema del “Desarrollo sustentable”, en éste se analizaba la problemática del crecimiento desmedido de la ciudad, la invasión de áreas de conservación y de uso rural, los problemas de agua, la calidad del aire y los residuos sólidos.

Se proyectaron varias acciones para hacer frente a estas problemáticas y se propuso la elaboración de la “Estrategia Local de Acción Climática del Distrito

* Evaluación realizada en 2013.

¹ Anteriormente Distrito Federal; su nombre cambió oficialmente el 30 de enero de 2016 al entrar en vigor el decreto en materia de la reforma política de la Ciudad de México (DOF, 2016).

² Dentro de los principales programas emprendidos por el gobierno de la ciudad se pueden mencionar: Agenda del Agua, Plan Verde de la Ciudad de México, Estrategia Local de Acción Climática de la Ciudad de México, Programas de Eficiencia Energética en el Sistema de Aguas de la Ciudad de México y Programa de Manejo Sustentable del Agua de la Ciudad de México.

Federal” (ELACDF) con el objetivo de que “los problemas ambientales globales se enfrentaran a escala local [...] promoviendo la mitigación de emisiones de efecto invernadero, a partir del ahorro y uso de los recursos naturales; la regulación y uso de equipo; la sustitución de combustibles; el mayor uso de las fuentes renovables de energía; la utilización de nuevas tecnología, así como acciones forestales para captura de carbono” (GDF, 2006:36).

Se puede decir que, a partir de ese momento, el gobierno de la ciudad decidió tomar acciones ante el cambio climático, por lo que luego de 12 años de implementación³ es posible realizar las primeras evaluaciones de la política pública de la ciudad enfocada a la problemática del cambio climático.

En el Programa General de Desarrollo de la Ciudad de México (PGDCM) 2006-2012 se dio continuidad a la política emprendida en la administración anterior, desarrollando el Programa de Acción Climática de la Ciudad de México (PACCM) de 2008 a 2012 y el Plan Verde de 2007 a 2022.

Debe señalarse que la CDMX fue la primera ciudad y entidad federativa del país en tener una política sobre el cambio climático, incluso se anticipó a la federal –lo que sin duda sitúa al GDF como un gobierno innovador en el ámbito de la adaptación y mitigación del cambio climático en América Latina.

Por medio del PACCM se puso en marcha una parte de la política de cambio climático en la ciudad, ya que a pesar de ser un “programa”, es por definición y en la práctica una política pública.⁴ Los documentos señalan que el “[...] Programa de Acción Climática de la Ciudad de México 2008-2012 es un conjunto articulado de políticas públicas que definen las acciones del [Gobierno del Distrito Federal (GDF)] y orientan la participación de la sociedad y las empresas” (GDF, 2008:12). Y añade: “[...] constituye también un instrumento de planeación en el cual se integran las acciones relacionadas con el cambio climático en la Ciudad de México” (GDF, 2008:12).

³ Al momento de realizar el ejercicio de evaluación presentado en este documento.

⁴ En este trabajo se retoma la definición dada por Cardozo, la cual entiende a la política pública como “[...] un fenómeno social, administrativo y político específico, resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición que se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, mismas que se traducen, en un lugar y periodo determinado” (2006:26).

El PACCM 2008-2012, tuvo una evaluación externa de desempeño solicitada por el propio Gobierno de la Ciudad de México (GCDMX) al Centro Mario Molina para Estudios Estratégicos sobre Energía y Medio Ambiente (CEMM). La principal recomendación del CEMM en dicha evaluación, fue la realización de ajustes a las mediciones de reducción de “toneladas de dióxido de carbono equivalente” (TonsCO₂eq), ya que los resultados de la evaluación señalaban que la reducción de emisiones fue 10% menor a lo que se afirmaba con el programa; a pesar de ello el CEMM estableció que se alcanzaron las metas propuestas por el Programa de Acción Climática de la Ciudad de México.

Ante los fenómenos climáticos actuales y los estudios prospectivos que advierten de las grandes complicaciones que traerá el cambio climático para la calidad de vida de los habitantes de las ciudades, en especial para los habitantes de la CDMX, resulta relevante evaluar el diseño del PACCM. La evaluación de diseño⁵ que se realiza en este trabajo tiene por objetivo conocer su relevancia, pertinencia, consistencia interna y externa, como un ejercicio académico, pero con el fin último de que pudiese contribuir a la mejora de la política pública sobre el cambio climático para la Ciudad de México. La presente evaluación fue construida *ad hoc* al PACCM siguiendo la pauta de preguntas de Evalúa DF para la evaluación de diseño de programas, pero buscando en todo momento ampliar el margen de éstas para que fueran consistentes con el análisis de una política ambiental que involucra características específicas de complejidad y multidisciplinariedad.

En la lógica de una evaluación de diseño se responde a una serie de cuestionamientos directamente relacionados con las hipótesis planteadas en el proceso de diseño: ¿están adecuadamente conceptualizados los problemas?, ¿cuál es la naturaleza y dimensión de éstos?, ¿cómo se distribuyen y a quién afectan?, ¿responden los objetivos del programa a las necesidades y problemas de la

⁵ La evaluación de diseño tiene como objetivo principal, “[...] la revisión de los elementos que justifican su necesidad y la forma en que se articula” (Osuna y Márquez, 2012:27). Comprenden principalmente investigación de gabinete que permite evidenciar si existe concordancia entre las líneas de acción y los objetivos trazados, “[...] cualquier tipo de intervención pública parte [...] de un análisis riguroso de la realidad: problemas y necesidades, causas y consecuencias de éstos” (Osuna y Márquez, 2012:28).

población?, ¿son los objetivos alcanzables y realistas?, ¿está el Programa diseñado adecuadamente como para alcanzar los objetivos que persigue?, ¿se encuentran bien delimitadas las acciones y líneas de acción?, ¿existe una población objetivo?, si es así, ¿se encuentra bien definida? (Osuna y Márquez, 2012).

Metodología

Para la evaluación del PACCM se realizó una investigación de tipo documental, la cual incluyó fuentes pertinentes. Se utilizaron principalmente bases de datos del GCDMX, informes de avances, leyes, reglamentos, evaluaciones previas, así como bibliografía académica (libros, revistas y artículos periodísticos). Cabe señalar que la Ley de mitigación y adaptación al cambio climático y desarrollo sustentable del Distrito Federal se aprobó el 16 de junio de 2011, pero su Reglamento fue publicado en la *Gaceta Oficial* hasta el 19 de octubre de 2012, por lo que la Ley que rigió el PACCM 2008-2012 fue la Ley ambiental del Distrito Federal, vigente desde enero de 2000.

Para el análisis del PACCM se utilizó como base la batería de 33 preguntas utilizada por Evalúa DF para las evaluaciones de diseño.⁶

Tales preguntas se dividen en cinco grandes temas:

- Antecedentes
- Relevancia de la(s) necesidad(es) o problema(s) atendido(s)
- Identificación del problema y determinación de la población objetivo
- Consistencia interna entre objetivos, estrategias y reglas de operación del programa (ROP)
- Congruencia externa entre las RO, objetivos, estrategias y componentes del programa con los objetivos de la política social.

⁶ Es importante mencionar que, al tratarse de una evaluación de un programa ambiental, existió la necesidad de modificar, y en algunos casos eliminar, preguntas que por su origen estaban dirigidas a programas sociales, y no tenían relación alguna con el tema ambiental. Por otra parte, en los casos en que se hacía referencia a la Ley de desarrollo social del Distrito Federal, se intentó hacer un equivalente con la Ley ambiental del Distrito Federal.

Además, se realizó una entrevista semiestructurada a la licenciada Martha Delgado Peralta, secretaria de Medio Ambiente de la CDMX durante el periodo 2006-2012; en la cual se buscó analizar cinco grandes temas sobre el PACCM: *a)* origen del problema; *b)* diseño de la política; *c)* marco legal; *d)* implementación de la política, y *e)* actores relevantes y coordinación de acciones.

Realizada la entrevista, ésta se codificó y se cruzó la información con las distintas fuentes bibliográficas y con los datos obtenidos. De igual forma se consideró necesario la realización de una matriz de marco lógico o Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) donde se expusieran los componentes del Programa de Acción Climática de la Ciudad de México.

Por último, se realizó un análisis de fortalezas y debilidades, lo que se tradujo en una serie de recomendaciones al Programa.

Antecedentes

El cambio climático pasó a formar parte de la política pública de la CDMX sólo después de haber transitado un largo camino en la agenda política internacional, esta visión ha influido en la construcción local de la política pública. En términos históricos, fue necesario el trabajo y el consenso de la comunidad científica, las organizaciones sociales-ambientales y los agentes de la política internacional y local para que el tema del cambio climático tomara las dimensiones que guarda en la agenda gubernamental capitalina.

Se han realizado estudios que muestran la alta vulnerabilidad de la Ciudad de México ante el cambio climático, que se reflejará en el aumento del número de olas de calor, las cuales tienen impactos en la calidad del aire, en la descomposición de alimentos y en la salud, así como en la condición de estrés hídrico de los bosques que rodean a la CDMX. En el mismo tenor, los periodos secos afectan la disponibilidad de agua, en donde el recurso está sometido a gran presión al ser mucho mayor la demanda que la disponibilidad del líquido (GDF, 2008:38).

A manera de preámbulo, es pertinente señalar que el PACCM fue una política novedosa en su tiempo, y tuvo que atravesar diversas etapas para su constitución. En un primer momento, en 2004, se generó una Estrategia Local

de Acción Climática, misma que sirvió como diagnóstico y primeros pasos para la integración del Programa.

Posteriormente, en 2006, fueron revisados por el gobierno local los casos de Londres y Tokio como ciudades con políticas ante el cambio climático; para dicho estudio se contó con la asistencia técnica de organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), que aportó fondos para la realización de la investigación. Dentro del PACCM se presentó el análisis de costos, la factibilidad técnica, los beneficios ambientales de las acciones de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y de las acciones de adaptación al cambio climático en la Ciudad de México (GDF, 2008:43).

En marzo de 2008 se llevaron a cabo dos procesos de consulta: el primero fue interno, entre las dependencias y órganos desconcentrados del entonces GDF, con el objetivo de obtener su opinión respecto de las acciones incluidas en el PACCM; el segundo proceso, fue una consulta pública abierta a la ciudadanía en general (GDF, 2008:44). Para la Secretaría de Medio Ambiente, el esfuerzo que se hizo para hacer el Plan en ese periodo fue interesante: “[...] el proceso tardó un año [...] porque se hicieron talleres temáticos con organizaciones no gubernamentales, académicos, pensadores [...] los de afuera primero; internamente, en el gobierno, no sólo los de medio ambiente. No es un plan sectorial” (Delgado, entrevista: 28 de octubre de 2014).

El diseño y puesta en marcha del PACCM, no obedece a una construcción local del problema público, sino que responde a una definición del problema desplegada a escala internacional e impulsada a partir de la firma de acuerdos vinculantes en materia de cambio climático. Sin embargo, el calentamiento global generará afectaciones en la calidad de vida de los habitantes, particularmente en las ciudades. Existen varios informes tanto de asociaciones civiles como de académicos que dan cuenta de los riesgos⁷ a mediano plazo. Por su parte, el PACCM menciona como referencia de diagnóstico, la Estrategia Medioambiental de Cambio Climático (2006) y el Eje 6 sobre desarrollo sustentable y de largo plazo del Programa General de Desarrollo (2006-2012) (GDF, 2008).

⁷ Por ejemplo, el informe 2009 de la Fundación Rossi, preparado por Shilton Fetzek, que lleva por título “Impactos relacionados con el clima en la seguridad nacional en México y Centroamérica”, o los informes del Centro Virtual de Cambio Climático para la Ciudad de México.

Evaluación de diseño del Programa de Acción Climática de la Ciudad de México

A continuación se responden las preguntas formuladas por Evalúa DF para la evaluación de diseño, con mínimas adaptaciones al caso de un programa ambiental.

Diseño del Programa

El Programa de Acción Climática de la Ciudad de México 2008-2012 (PACCM) es una política pública encaminada a la mitigación y adaptación del cambio climático en la Ciudad de México, en la que se incluyen sólo las acciones que implementará el GCDMX. El PACCM tuvo una duración de cinco años que abarcan el periodo 2008-2012; sin embargo, se incluyen acciones a largo plazo que rebasan dicho periodo. Las acciones del PACCM se encuentran plasmadas en seis diferentes áreas temáticas: energía, transporte, agua, residuos, adaptación, comunicación y educación ambiental.

Su objetivo general es: “Integrar, coordinar e impulsar acciones públicas en el Distrito Federal para disminuir los riesgos ambientales, sociales y económicos derivados del cambio climático y promover el bienestar de la población mediante la reducción de emisiones y la captura de gases de efecto invernadero” (GDF, 2008:40).

La Secretaría del Medio Ambiente del GDF es la dependencia encargada de la política pública que representa el PACCM; debido a que éste constituye una política transversal, en él confluyen diversas dependencias para su efectiva implementación: Secretaría de Medio Ambiente, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría de Obras y Servicios, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Salud, Secretaría de Finanzas, Secretaría de Transportes y Vialidad, Secretaría de Turismo y Secretaría de Cultura.

El PACCM no se encuentra alineado directamente con la Ley ambiental del Distrito Federal, ya que en la misma no se contemplan acciones explícitamente dirigidas a la mitigación o adaptación al cambio climático; sin embargo, se contemplan acciones que por sus consecuencias indirectas contribuyen a ello.

Sorprende que el concepto de cambio climático se encuentra citado únicamente una vez en toda la Ley, esto en su artículo 10, fracción IX, el cual establece las atribuciones de las delegaciones del Distrito Federal: “[...] elaborar campañas de difusión para informar a los habitantes de su demarcación territorial sobre el tema de cambio climático y la importancia del cuidado al medio ambiente” (LMACC, 2008).

Por otro lado, las estrategias del Programa cumplen con los principios de la Ley ambiental, en términos de los objetivos definidos en el artículo 1:

- A) Conservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como prevenir los daños al ambiente, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la conservación de los ecosistemas.
- B) Establecer y regular las áreas verdes, áreas de valor ambiental y áreas naturales protegidas de competencia del Distrito Federal, así como manejar y vigilar aquellas cuya administración se suma por convenio con la Federación, estados o municipios.
- C) Prevenir y controlar la contaminación del aire, agua y suelo en el Distrito Federal en aquellos casos que no sean competencia de la Federación (PAOT, 2007:3).

Se localizaron sinergias entre lo estipulado por la Ley ambiental con lo establecido en las cinco áreas temáticas del PACCM, las cuales comprenden: energía, transporte, agua, residuos, comunicación y educación ambiental.

En términos de la conservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales de jurisdicción del Distrito Federal. El informe final del PACCM delimita claramente las siguientes líneas de acción:

Azoteas verdes; Laboratorio de genómica de conservación y Biobanco de Tejidos y Germoplasma; Recuperación y conservación del sistema lacustre de Xochimilco y Tláhuac; Manejo de emisiones de GEI provenientes de lodos y aguas no tratadas (GDF, 2012:18).

Respecto de la protección y conservación de la flora y fauna en las áreas naturales protegidas y en el suelo de conservación que compete al Distrito Federal, en el PACCM se establecen las siguientes líneas de acción:

Protección y conservación: 1) Prevención y combate de incendios forestales; 2) Mantenimiento y recuperación de suelo de conservación; 3) Conservación de suelo y agua; 4) Construcción de infraestructura para la retención de suelo de conservación en el Distrito Federal; 5) Conservación de los Recursos Naturales del Sur-Poniente del Distrito Federal; 6) Manejo de emisiones de GEI provenientes de lodos y aguas residuales o tratadas (GDF, 2008).

En cuanto a la conservación y control de la contaminación del suelo. El PACCM indica que los residuos y basuras son contaminantes importantes que modifican tanto el suelo como el subsuelo de la Ciudad de México. Aunado a esto, la recolección, la separación, el tratamiento y la disposición final de los residuos sólidos urbanos requieren de la utilización de energía e implican emisiones de GEI a la atmósfera. La descomposición de los residuos orgánicos es fuente importante de metano, un gas de efecto invernadero. Las líneas de acción del PACCM para este escalafón son:

Residuos: 1) Hábitos y preferencias de los consumidores en general. 2) Separación, reciclado y reúso de residuos. 3) Gestión y operación eficiente del sistema de manejo de residuos. 4) Manejo de emisiones de GEI provenientes de lodos y aguas no tratadas (GDF, 2008).

Sumado a lo anterior, la Ley ambiental en su artículo 2 plantea su aplicabilidad en diez casos; de éstos, los que se encuentran directamente en correspondencia con el PACCM son los siguientes:

- A) En la prevención y control de la contaminación atmosférica proveniente de fuentes fijas o móviles que de conformidad con la misma estén sujetas a la jurisdicción local (PAOT, 2007).
- B) En la prevención y control de la contaminación de las aguas localizadas en el Distrito Federal, que de conformidad con el párrafo quinto del artículo 27 constitucional no son consideradas aguas nacionales, así como tratándose de aguas nacionales que hayan sido asignadas al Distrito Federal.

Sobre el primer punto (inciso A), el PACCM contiene una serie de líneas de acción dedicadas exclusivamente a combatir, prevenir y controlar la

contaminación atmosférica proveniente de fuentes fijas o móviles, las cuales se presentan a continuación:

- Energía: 1) Ahorro y uso eficiente de energía. 2) Aprovechamiento de energías renovables.
- Transporte: 1) Mejoramiento del sistema de transporte público. 2) Mejoramiento del sistema de transporte de carga. 3) Tecnología de vehículos, combustibles y regulación. 4) Movilidad alternativa y desarrollo urbano.

En referencia al segundo punto (inciso B), los lineamientos del PACCM consideran que el crecimiento poblacional, el abatimiento en los niveles de los acuíferos del Valle de México, el deterioro de la infraestructura involucrada y la falta de una cultura de uso racional y reutilización del recurso acuífero de la Ciudad de México son factores que inciden negativamente en el uso del agua dentro del Distrito Federal. Por lo que plantea las siguientes líneas de acción:

- Agua: 1) Ahorro y reutilización de agua. 2) Eficiencia energética en sistemas de bombeo y tratamiento de agua. 3) Recuperación de energía en el sistema. 4) Manejo de emisiones de GEI provenientes de lodos y aguas no tratadas.

Finalmente, en relación con su origen, el PACCM se publicó en 2008 como una política encargada única y exclusivamente de mitigar la problemática del cambio climático en la CDMX y generar acciones de adaptación. Su trayectoria de implementación ha sido exitosa si se toma en cuenta que se alcanzaron y superaron los objetivos planteados en su creación. Al concluir la ejecución del PACCM en el 2012, se lograron reducir 7 711 202 (TonCO₂eq), lo que representa 10.2% adicional a la meta inicialmente planteada⁸ según el Informe final del PACCM (GDF, 2012).

La puesta en marcha del PACCM terminó en 2012; sin embargo, las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático no cesaron con la conclusión del PACCM, ya que en 2011 se decretó la Ley de mitigación y adaptación al cambio climático y desarrollo sustentable para el Distrito Federal, por lo que las acciones tendientes a ambos objetivos ahora se encuentran respaldadas por esta

⁸ La meta inicial fue de siete millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente.

Ley, lo que obliga al GCDMX a realizar continuamente acciones encaminadas a la mitigación y adaptación al cambio climático.

Durante la puesta en marcha, el Programa no fue evaluado ni se le realizaron modificaciones. El ejercicio de evaluación del PACCM fue de carácter *ex-post* y estuvo encomendado al Centro Mario Molina, el cual: “Realizará un ejercicio de evaluación de desempeño de los proyectos y acciones que integran el PACCM para los periodos 2008-2012” (GDF, 2011:189).

Relevancia de las necesidades o problemas atendidos

Según lo que establece el PACCM, el problema que busca atender es relevante ya que el GCDMX reconoce que “El cambio climático es la amenaza más grave que se cierne actualmente sobre los ecosistemas de la Ciudad de México, del país y del mundo, con indudables consecuencias en la calidad de vida de la población” (Sedema en GDF, 2008:8).

Sumado a lo anterior, la importancia que esta problemática tiene en la bibliografía disponible es elevada ya que el cambio climático es reconocido como uno de los mayores retos que la sociedad actual debe enfrentar.

Hace más de dos décadas, en 1988, al percibir la problemática ambiental que se vivía, la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) instauraron el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), convirtiéndose en la organización mundial con mayor credibilidad en cuanto al tema del cambio climático, cuyo objetivo es “[...] ofrecer a la comunidad mundial la información científica, técnica y socioeconómica más abarcadora y actual para entender los riesgos que supone el cambio climático provocado por las actividades humanas, sus repercusiones y las posibilidades de adaptación y mitigación” (Sedema en GDF, 2008:15).

Según informes del IPCC, para el 2020 se estaría alcanzando un aumento de entre 0.6 y 1 °C, mientras que para el 2050 se presentará un incremento de entre 1.5 y 2.3 °C (Greenpeace, 2010). Esto provocaría daños irreversibles a nuestro planeta y a la vida como la conocemos hasta ahora, debido a que se desataría una escasez mundial de alimentos por la pérdida de cultivos por sequías e inundaciones; el agua potable se vería fuertemente amenazada; colapsarían los

glaciares antárticos y los de Groenlandia, provocando un aumento excesivo en el nivel del mar, obligando a miles de personas a migrar para conseguir sustento y un lugar seguro para vivir; las enfermedades relacionadas con infecciones estomacales y algunos virus como el dengue y la malaria aumentarían, las primeras debido a las olas de calor y las últimas a las inundaciones.

En la Ciudad de México, el cambio climático implicaría una serie de alteraciones a la calidad de vida de la población, que pasan por complicaciones a la salud, la proliferación de vectores por el aumento de las temperaturas o las inundaciones, el incremento de la pobreza, e incluso limitaciones a servicios básicos de subsistencia como el acceso al agua potable y alimentos. En este contexto, el PACCM tiene como objetivo realizar acciones para disminuir los riesgos ambientales, sociales y económicos derivados del cambio climático.

Por otra parte, es posible comparar estos esfuerzos con los que se han realizado en otras partes del mundo con el PACCM. En concreto se han ubicado tres instrumentos de política pública en el plano internacional que tienen el mismo objetivo del PACCM. Estas políticas internacionales son:

- a) La Estrategia de Cambio Climático de Tokio, que dio inicio en 2007 con el objetivo de reducir las emisiones de dióxido de carbono de la Ciudad de Tokio, Japón (Tokyo Metropolitan Government, 2013).
- b) El Plan de Acción Climática de Londres, política que inició en 2007 con el propósito de disminuir las emisiones de dióxido de carbono de esa ciudad. Este plan tiene como objetivo específico “[...] establecer una agenda agresiva para Londres para que de este modo esta ciudad pueda intervenir en el proceso de evitar las consecuencias del catastrófico cambio climático mediante la meta de disminuir ambiciosamente nuestras emisiones de dióxido de carbono” (The Mayor’s Climate Change Action Plan, 2013).
- c) El Plan de la Ciudad de Nueva York, que dio inicio en 2007 y tiene como propósito lograr que esta ciudad transite hacia la sustentabilidad por medio de diversas líneas de acción (The City of New York, 2007).

Por último, cabe mencionar que se han propuesto soluciones alternativas al problema de cambio climático global, la limitante radica en que éstas se han puesto en práctica sólo a pequeña escala y no en una gran urbe como la Ciudad de México. El PACCM no hace referencia a otras alternativas y se limita a considerar

solamente los programas y estrategias de donde obtuvo información, como el Plan de Acción Climática de Londres y la Estrategia de Cambio Climático de Tokio.

Pertinencia

El PACCM señala que dentro de los riesgos ambientales a los que se enfrenta la CDMX, el riesgo más importante al que podría estar expuesta por el cambio climático es el estrés hídrico, ya que se pronostican severas sequías devenidas de la sobreexplotación de los mantos acuíferos y de la pérdida de la cobertura forestal restante de la metrópoli. Asimismo, se considera la vulnerabilidad a la que la ciudad se enfrenta debido a las lluvias intensas que se prevén como producto del cambio climático.

En el PACCM se encuentra claramente identificado el origen del cambio climático que hoy enfrentamos y sus factores determinantes:

[...] la quema de combustibles fósiles, la deforestación y otras acciones del ser humano han ocasionado un aumento de las concentraciones de dióxido de carbono (CO₂) en la atmósfera. Las emisiones globales de gases de efecto invernadero (GEI) debido a la actividad humana han aumentado desde tiempos preindustriales, con un incremento de 70% entre 1970 y 2004 (Sedema en GDF, 2008:16).

Por tanto, se plantea como una necesidad la prevención de los riesgos ambientales, sociales y económicos derivados del cambio climático a los que la Ciudad de México se encuentra expuesta. Éstos se encuentran adecuadamente identificados en el Programa y se señala que los riesgos de que los supuestos no se cumplan, son enormes en términos socioambientales.

A pesar de que la hipótesis se encuentra plenamente identificada en los lineamientos del Programa que busca aminorar la carga negativa del cambio climático en la ciudad, si no se articula de manera adecuada el supuesto del PACCM, las herramientas y planes del programa, en coordinación con los actores y autoridades, el riesgo de no cumplir los objetivos se agravaría.

Los objetivos y estrategias inciden en el problema, pero con un corto alcance, debe recordar que el cambio climático es un problema complejo que involucra aspectos sociales, ambientales, biológicos, físicos, químicos, económicos, entre

otros, y se contemplan tres grandes temáticas dentro de la acción pública: mitigación, adaptación y desarrollo sustentable. Estas grandes áreas de acción de los gobiernos fueron definidas dentro de los convenios internacionales y con acuerdo de la comunidad científica.

El PACCM define el problema en términos globales y multidimensionales. Sin embargo, pese a la visión dada al problema, el objetivo general y los objetivos específicos del PACCM se limitan solamente a la reducción de emisiones y a la captura de gases de efecto invernadero. Es decir que la incidencia en el problema sólo se aborda en una de las aristas de éste.

El Programa fundamentó la pertinencia de su proyecto en el Diagnóstico de los Programas Generales de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006 y 2006-2012. De igual forma realizó acopio de información del Inventario Nacional de Emisiones y de los informes del IPCC y de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

En los resultados encontrados se destaca que, en el aspecto de mitigación a corto plazo, el PACCM 2008-2012 era completamente pertinente puesto que ya se había realizado el conteo de emisiones, y las acciones que se presentaron en el PACCM realmente podían cumplir el cometido de mitigar GEI en la ciudad.

Por otra parte, en el aspecto de adaptación y comunicación-educación ambiental, el Programa no ha logrado tener un servicio adecuado respecto al problema que pretende atender, esto se explica debido a la falta de diagnósticos e investigaciones sobre el tema, además de la complejidad del problema que incluye cuestiones económicas y socioculturales.

En cuanto a la población objetivo, el PACCM no la delimita. En términos generales se puede asumir que está diseñado para todos los habitantes de la ciudad (categoría extendida).⁹ Pero, dado que el objetivo del Programa es incidir mediante acciones de mitigación en la disminución de las afectaciones debidas al cambio climático en la Ciudad de México, es posible argumentar que las acciones de mitigación de gases de efecto invernadero no se pueden acotar a la CDMX, ni siquiera al país.

⁹ Se toma como definición de habitante de la Ciudad de México la dada por los Lineamientos para la Evaluación Interna 2013 de los Programas Sociales del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, que señala: “Habitantes del Distrito Federal: las personas que residen en la ciudad o que de manera habitual trabajan o estudian en ella” (GDF, 2013)

Por otro lado, se puede buscar una población objetivo en términos de sujetos que puedan realizar acciones de mitigación, pero esto pasaría por trabajar dentro de las instituciones de gobierno con el personal. No obstante, las acciones de adaptación pueden hacer una delimitación de la población objetivo si se hacen escalas de vulnerabilidad respecto a zonas geográficas y a niveles socioeconómicos. Los programas que componen el PACCM debieran delimitar su población objetivo bajo los lineamientos, sin embargo, eso no se realiza.

Al realizar el diagnóstico del problema y la determinación del objetivo dentro del PACCM, no se tomó en cuenta la diferencia de género, edad, discapacidad, territorialidad, etcétera. Sin embargo, esta diferencia sí se menciona en el diagnóstico de vulnerabilidad en general y dentro de las ciudades. En este sentido, el PACCM señala:

Una de las formas en que se pueden iniciar los trabajos en materia de adaptación es a través de tres preguntas básicas: ¿quiénes son vulnerables?, ¿a qué son vulnerables? y ¿por qué son vulnerables? Dentro de este marco, el proceso de identificación de impactos puede definir los grupos sociales, sectores económicos o socio-ecosistemas que se verán afectados por una amenaza asociada con el CC, así como la razón de la vulnerabilidad ante tal amenaza que los pone en riesgo (GDF, 2008:19).

Consistencia interna: matriz de marco lógico

En ningún documento del GCDMX se presenta una Matriz de Marco Lógico (MML) para organizar el contenido del PACCM, por tanto, se hará uso de la construida exprofeso para este ejercicio por el equipo evaluador (Cuadro 1). Un trabajo más minucioso y con más tiempo podría arrojar resultados interesantes en este aspecto, ya que se podrían buscar las relaciones con cada una de las 26 acciones enfocadas a la mitigación de gases de efecto invernadero¹⁰ del PACCM 2008-2012.

¹⁰ De las cuales siete son acciones del sector agua, cinco de energía, cuatro de residuos y 10 de transporte.

CUADRO 1
Matriz de marco lógico

Definiciones y planteamientos del PACCM	
Problema	El cambio climático es la amenaza más grave que se cierne sobre los ecosistemas de la Ciudad de México, con indudables consecuencias a la calidad de vida de la población.
Objetivo	Integrar, coordinar e impulsar acciones públicas en el Distrito Federal para disminuir los riesgos ambientales, sociales y económicos derivados del cambio climático y promover el bienestar de la población mediante la reducción de emisiones y la captura de gases de efecto invernadero.
Objetivos específicos	<p>Incidir en las pautas de conducta, hábitos y actitudes de la población del Distrito Federal para que contribuya a mitigar el cambio climático y asuma medidas de adaptación.</p> <p>Atraer inversiones y financiamientos destinados a proyectos de mitigación de GEI que permitan superar las barreras a la implementación de las medidas.</p> <p>Promover la innovación tecnológica relacionada con el combate al cambio climático.</p> <p>Posicionar al Gobierno del Distrito Federal y a la Ciudad de México como líderes en los esfuerzos nacionales e internacionales de mitigación de la emisión de GEI dentro del contexto de los compromisos adquiridos por México ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.</p> <p>Marcar la pauta para las políticas públicas en mitigación y adaptación al cambio climático en México y generar un efecto multiplicador en el país y en el mundo.</p>
Metas	<p>El PACCM tiene dos metas globales, una para mitigación de GEI y otra para adaptación al cambio climático.</p> <p>Meta 1. Reducir siete millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente al periodo 2008-2012.</p> <p>Meta 2. Llevar a cabo un programa de adaptación al cambio climático para el Distrito Federal y tenerlo en pleno funcionamiento para el 2012.</p>
Actividades	<p>El PACCM está organizado en seis áreas temáticas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Energía: Programa de iluminación eficiente en viviendas en Distrito Federal; Programa de eficiencia energética en el Gobierno del Distrito Federal; Programa energía renovable en el Distrito Federal. 2. Transporte: Mejoramiento del transporte público; Mejoramiento del transporte de carga; Tecnología de vehículos, combustible, regulación. 3. Agua: Ahorro y reutilización del agua; Eficiencia energética en sistemas de bombeo; Recuperación de energía en sistemas de agua. 4. Residuos: Separación, reciclado y reúso de residuos; Gestión y operación eficiente del Sistema de manejo de residuos. 5. Adaptación: Componentes asociados a la alerta temprana; Componentes de respuesta de mediano plazo. 6. Comunicación y educación: Comunicación y difusión; Educación.

Fuente: elaboración con datos del Programa de Acción Climática de la Ciudad de México.

El objetivo general es “Integrar, coordinar e impulsar acciones públicas [...] para disminuir los riesgos ambientales, sociales y económicos derivados del cambio climático y promover el bienestar de la población mediante la reducción de emisiones y la captura de GEI” (GDF, 2008), y es plenamente congruente con los objetivos específicos: 1) “Incidir en las pautas de conducta; 2) Atraer inversiones y financiamiento, y 3) Promover la innovación tecnológica (mostrados en la matriz de marco lógico).

Respecto al objetivo específico 4, “Posicionar al GDF y a la Ciudad de México como líderes en los esfuerzos nacionales e internacionales de mitigación de GEI” (GDF, 2008), a primera vista pareciera no tener relación directa con una política sobre cambio climático; sin embargo, el tema de calentamiento global es un problema que se discute en las arenas internacionales y donde las voces de los países emergentes pocas veces se imponen debido al peso de la geopolítica. Sabemos que los países menos desarrollados han contribuido en menor medida en la generación del problema de calentamiento global; sin embargo, se les pronostican los mayores daños en términos económicos y humanos. Por tanto, posicionar a la Ciudad de México es relevante en términos estratégicos de política internacional.

En cuanto al objetivo específico 5, “Marcar las pautas para las políticas públicas de mitigación y adaptación al cambio climático” (GDF, 2008), hasta el momento no se han marcado pautas propias; por el contrario, se han reproducido modelos de política diseñados por los organismos internacionales, donde se da prioridad a las acciones de reducción de emisiones de GEI relegando las acciones en adaptación o desarrollo sostenible.

El principal producto del PACCM fue planteado en términos de la reducción de siete millones de TonsdeCO₂eq y la atracción de inversión y financiamiento, por lo que se puede decir que los productos y componentes del PACCM son congruentes con los objetivos específicos y además con el objetivo general.

Para presentar los informes sobre los avances realizados en el PACCM, el gobierno de la ciudad tomó como referencia los indicadores contenidos en los programas afines, por lo que quedó como una tarea pendiente presentar un conjunto de indicadores construidos expresamente para dicho Programa. En el libro *Política ambiental, perspectivas de la sociedad civil*, la licenciada Martha Delgado comenta que las políticas de gobierno en cuestiones ambientales no habían sido acompañadas de metas de política verificables y evaluables:

Periódicamente se publicaban estadísticas e indicadores ambientales que no parecen tener relación con las metas de política ambiental que se perseguían. Las estimaciones de deforestación o desertificación, por ejemplo, no se relacionan con ninguna meta de política para detener o, por lo menos, disminuir esas tendencias. Sin estos elementos mínimos no tenemos punto de evaluación y, sobre todo, no tenemos manera de perfeccionar los esfuerzos (Delgado, 2000:17).

Aunado a esto, los indicadores empleados con anterioridad:

Con frecuencia son demasiado agregados para llevarnos a acciones concretas. Los propios programas sectoriales a menudo carecen de metas cuantificables relacionadas con resultados de política. Es indispensable que esta tendencia sea revertida con el fin de promover una cultura de evaluación de desempeño basada en resultados y no meramente en gasto público o alcances geográficos y sociales de los planes y programas (Delgado, 2000:18).

El Programa de Acción Climática de la Ciudad de México parte de un conjunto de monitoreos, indicadores e inventarios, establecidos con anterioridad en planes y programas generales y específicos del GCDMX con los cuales se relaciona estrechamente.

El PACCM considera los resultados de los Inventarios de emisiones de la Zona Metropolitana del Valle de México, tanto su criterio de contaminantes, así como el de contaminantes tóxicos. Es importante mencionar que el PACCM, al tratarse de una política pública sumamente amplia, además de sustentarse en los indicadores previamente mencionados, considera también los construidos específicamente para cada uno de los programas que lo integran. La mayoría de estos indicadores se construyeron para dar cuenta de cómo avanzaba el Programa respecto al volumen total de actividades; no obstante, tales indicadores quedan supeditados a los propios lineamientos de cada uno de los programas.

Finalmente, resulta importante aludir a los mecanismos de monitoreo y evaluación interna. Independientemente de que todas las acciones incluidas en el PACCM están sujetas a diversos mecanismos institucionales de seguimiento, monitoreo y evaluación; desde la perspectiva de la contribución de la Ciudad de México a la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero y de la adopción de políticas públicas para reducir la vulnerabilidad y garantizar, con

equidad, la seguridad y la calidad de vida de la población, las propias ROP del PACCM, han previsto “la integración de un Consejo o Comité de Seguimiento y Evaluación del PACCM”. En este sentido, el 10 de junio de 2010 se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el acuerdo por el que se constituye la Comisión Interinstitucional de Cambio Climático del Distrito Federal, órgano interinstitucional permanente de coordinación, seguimiento y evaluación del Programa de acción climática de la Ciudad de México.

Integran dicha comisión el jefe de Gobierno, el secretario de Gobierno, todas las Secretarías del Distrito Federal, los institutos de Ciencia y Tecnología, Vivienda del Distrito Federal, Asistencia e Integración Social, Educación Media Superior, Juventud, Mujeres, así como los Sistemas de Aguas de la Ciudad de México, Transporte Colectivo Metro, Transportes Eléctricos, Metrobús y la Red de Transportes de Pasajeros.

Dentro de las atribuciones de la Comisión destacan las siguientes:

- Formular, impulsar y coordinar políticas para hacer frente a los efectos del cambio climático en la Ciudad de México.
- Formular y coordinar estrategias de implantación de las acciones para hacer frente al cambio climático que han sido identificadas en el marco del PACCM 2008-2012 o los programas de acción climática subsecuentes.
- Sugerir cambios para mejorar el PACCM 2008-2012 o los programas de acción climática subsecuentes.
- Evaluar el PACCM 2008-2012, y en su caso, los programas de acción climática subsecuentes.

Esta comisión realizó un primer informe de avances en el 2009, posteriormente efectuó otros dos en 2010 y 2011 y, finalmente, para el 2012 elaboró un informe final.¹¹ Además, resulta de particular relevancia la realización de inventarios de

¹¹ El informe final de 2012 del PACCM, señala: “[...] aun cuando la metodología de cálculo es sencilla, la dificultad estriba en tener la información disponible. La actividad energética refleja el ahorro en el consumo de energía de cada sector. En cada caso éste se ha determinado utilizando la información específica oficial proporcionada por cada dependencia responsable

emisiones de gases de efecto invernadero¹² de manera periódica cada dos años. Estas estimaciones son usadas como un modo de seguimiento y control de los resultados del Programa de Acción Climática de la Ciudad de México.

Es importante mencionar que, dado el éxito en la evaluación, monitoreo y seguimiento del PACCM 2008-2012, el Centro Mario Molina desarrolló la *Guía metodológica para la evaluación de los programas de acción climática de gobiernos locales*. Esta herramienta está dirigida a todos aquellos miembros de los sectores público, privado y sociedad civil encargados de evaluar y retroalimentar las estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático, ya sea a nivel municipal o estatal. La guía contiene una serie de directrices generales para orientar el análisis sobre la calidad estructural y metodología de los procesos de diseño, instrumentación y seguimiento de los programas de acción climática en México (Centro Mario Molina, 2012).

La metodología para evaluar los avances del PACCM no se encuentra tipificada en ningún apartado del Programa de Acción Climática de la Ciudad de México, sino en cada uno de los informes realizados por esta comisión. Por ejemplo, para la estimación de la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, se utilizó la metodología del Panel Intergubernamental para el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), adecuado a la escala local y de proyectos específicos, de acuerdo con la disponibilidad de información.

Congruencia externa

En esta sección se analiza la congruencia externa de la política en relación con aspectos de la Ley ambiental y el eje 6 del Programa General de Desarrollo

de cada acción [...] De esta manera, se ha aplicado el enfoque de abajo hacia arriba, *bottom-up*, de una manera natural, al calcular la reducción de emisiones de cada acción individual para, con esto, obtener los totales anuales [...] se ha aplicado un enfoque por usos finales, lo que permite conocer el uso de la energía basándose en la actividad última del consumo” (GDF, 2012:118-119).

¹² Los inventarios de emisiones de gases de efecto invernadero y los estudios de cambio climático se han enfocado en los principales gases compuestos que son: dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄) y óxido nitroso (N₂O).

(PGD) como la participación social y se abordan los temas de rendición de cuentas y de difusión del Programa.

El PACCM fue resultado de un proceso de diseño integrado por una serie de mecanismos a partir de los cuales se construyeron las propuestas de acción, se realizaron evaluaciones para delimitar el problema y se construyeron consensos con una gran cantidad de actores. En entrevista a la secretaria de Medio Ambiente del Distrito Federal (2006-2012), se pudo profundizar sobre el mismo:

El esfuerzo que se hizo para realizar el Plan es interesante, el proceso tardó un año [...] porque se hicieron talleres temáticos con organizaciones no gubernamentales, académicos, pensadores. Internamente, en el gobierno, y no sólo los de Medio Ambiente, no es un plan sectorial. Desde la Secretaría de Medio Ambiente es un Plan de todo el Gobierno del Distrito Federal, todas las dependencias propusieron acciones y se escogieron dichas acciones (Delgado, entrevista: 28 de octubre de 2012).

Como se lee en el propio Programa, el proceso inició con una gestión de asistencia técnica de organismos internacionales, en particular del Banco Mundial.

En septiembre de 2007 se llevó a cabo la primera Reunión ejecutiva del PACCM, en la cual funcionarios del entonces Gobierno del Distrito Federal, asociaciones civiles, académicos, empresas, consultores, etcétera, tuvieron un libre intercambio de opiniones sobre las acciones a realizar en las áreas de energía, agua, transporte y residuos, para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GDF, 2008:43).

Las actividades se desarrollaron durante seis meses de trabajo, “con la asistencia de 46 participantes en la mesa de discusión sobre el tema de agua, 63 en la de energía, 52 en la de transporte, 64 en residuos, 66 en adaptación y 53 en comunicación. Destaca la participación de más de una docena de dependencias del GDF” (PACCM, 2007:43).

Asimismo, en estas primeras reuniones se delimitaron las acciones o medidas de adaptación a los efectos del cambio climático y, por último, se establecieron las necesidades de educación y comunicación ambiental de la población sobre dicho fenómeno (Delgado, entrevista: 28 de octubre de 2012).

En el Informe final de 2012 del PACCM, puede leerse que, para marzo de 2008, se llevaron a cabo dos procesos de consulta: el primero consistió en

alcanzar “un consenso interno entre las dependencias y órganos desconcentrados del Gobierno de la Ciudad con respecto a las acciones incluidas en el PACCM” (GDF, 2010:21). El segundo consistió en una consulta pública, abierta a toda la ciudadanía en general, y tuvo como objetivo la obtención de comentarios, críticas y recomendaciones sobre el Programa de Acción Climática de la Ciudad de México.

A pesar de los claros esfuerzos por parte del gobierno capitalino en avanzar tanto en el desarrollo como en la vinculación de la participación ciudadana, y teniendo en cuenta el importante papel que ha tenido la sociedad civil como promotor y generador de cambio, no le ha sido otorgado un papel relevante en el análisis y participación dentro del Programa.

Pareciera que la participación social únicamente se limitara a consultas que de algún modo incidieron dentro del diseño del PACCM, no obstante, la participación social no está aparejada con criterios o mecanismos que permitan y garanticen detectar la demanda de la población o la ciudadanía respecto del Programa. Sin duda esta situación propicia que las distintas secretarías que integran el PACCM fijen sus tiempos, agendas y alcances de sus trabajos de manera aislada, limitando así, la capacidad de la población o ciudadanía de ampliar o sugerir nuevos temas de atención.

En cuanto a la intervención, el PACCM no cuenta con sistemas que permitan obtener datos sobre el grado de satisfacción de los ciudadanos. Esto llama la atención, pues el Gobierno del Distrito Federal ha mantenido, al menos en su discurso, la importancia de la participación social. En este sentido sólo se encontró que algunos programas dentro del PACCM cuentan con precarios mecanismos que permiten medir el grado de satisfacción de la población.

Algunos ejemplos son: opiniones de padres de familia en el Programa de transporte escolar obligatorio, Sistema de corredores de transporte público de pasajeros, Metrobús¹³ y Sistema de transporte colectivo Metro.¹⁴

¹³ Sistema de quejas y sugerencias [<http://www.metrobus.cdmx.gob.mx/area-de-atencion-ciudadana/atencion-para-ingresar-una-queja-sugerencia-o-comentario>].

¹⁴ Recepción de quejas y denuncias [<http://www.metrobus.cdmx.gob.mx/area-de-atencion-ciudadana/atencion-para-ingresar-una-queja-sugerencia-o-comentario>].

Por otra parte, uno de los principales ejes del PACCM, son la comunicación y educación sobre el cambio climático. Desde un inicio, parte de la labor del equipo de diseño del Programa ha sido dar a conocer a la ciudadanía los objetivos, estrategias y metas que lo integran, con la intención de presentar esta estrategia que el gobierno ha trazado, buscando con ello una solución a la problemática ambiental de la ciudad, así como propiciar la participación (en el discurso) comprometida de todos los sectores sociales.

La secretaria de Medio Ambiente (2006-2012), hace clara referencia a la importancia de estas estrategias: “Las políticas ambientales deben ir aparejadas de una estrategia de educación ambiental efectiva y profunda, así como el fortalecimiento pleno del derecho a la información ambiental” (2000:9). Por ello la difusión y la comunicación de las medidas tanto de mitigación como de adaptación, así como de los planes relacionados con la atención local al cambio climático, tienen como propósitos paralelos dar a conocer, a la población en general, las acciones de gobierno, así como los mecanismos de seguimiento y reporte adecuados. El PACCM señala:

Para incidir en las pautas de conducta, hábitos y actitudes de la población de la Ciudad de México en el tema de cambio climático, es necesario hacer un programa de este tipo. Se tiene la certeza de que entre más se conozca la problemática del cambio climático y más reflexión pública se haga sobre la misma, más comprensión y respaldo de la sociedad habrá para las medidas que se tomen colectivamente para enfrentar el reto. Es por eso que realizar esfuerzos de información, comunicación y educación ambiental en torno a esta problemática facilitará definir visiones comunes y tomar decisiones consensuadas para enfrentar el fenómeno (GDF, 2008:52).

En la entrevista realizada a la secretaria de Medio Ambiente (2006-2012), se pudo constatar que la acción educativa dentro del PACCM fue la que impactó a más gente, pues según sus propias declaraciones, fueron millones de niños y jóvenes quienes se involucraron en esta etapa:

Nos dimos cuenta de que existe apertura y gran interés hacia los temas de cambio climático. Por ejemplo, en este sentido hicimos en el Museo de Historia Natural, un observatorio de cambio climático, donde por medio de tecnología

de la NASA y con imágenes del planeta, nos dimos a la tarea de explicar lo que sucede con el calentamiento global para distintos niveles escolares y, en general, logramos introducir a muchas escuelas en este proyecto [...] También se hizo la sala del universo, donde explicamos la meta del programa, la velocidad en la que cambia el clima y cómo incide la acción humana en el tema (Delgado, 2013).

Finalmente, a pesar de que la rendición de cuentas en la actualidad es un componente fundamental de la democracia y, más aún, un requisito obligatorio que brinda legitimidad y poder político frente al gobernado, y que el PACCM tuvo un costo total de seis mil millones de dólares, el Programa sorprendentemente no cuenta con un sistema de rendición de cuentas claramente establecido dentro de sus lineamientos.

Conclusiones

En relación con la primera parte de esta evaluación de diseño, la relativa a los antecedentes de la política, podemos decir que en los lineamientos del Programa es clara la presentación del objetivo, así como la trayectoria que sigue la puesta en marcha del Programa. También se puede observar que para llevar a cabo este Programa es necesaria la participación de prácticamente todas las secretarías que conforman al gobierno de la CDMX, esto debido a que el PACCM es una política transversal que requiere el involucramiento de diversas esferas de la administración pública capitalina. De igual manera se puede constatar que la implementación del PACCM ha sido exitosa debido a que al final se logró rebasar la meta que se tenía propuesta al inicio.

En cuanto a la relevancia de las necesidades o problemas atendidos, podemos constatar que en los lineamientos se señala claramente que son el cambio climático y sus riesgos ambientales, sociales y económicos sobre la Ciudad de México, una de las amenazas más graves que hoy enfrenta la metrópoli. En relación con la perspectiva que tiene el PACCM con otros programas similares alrededor del mundo, encontramos que existen programas equivalentes en algunas de las ciudades más importantes, como es el caso de Londres, Tokio y Nueva York. Vale la pena mencionar que el PACCM fue el primero en su tipo en toda América Latina.

Sin embargo, el PACCM no ha realizado un ejercicio de segmentación de su población objetivo en términos del diagnóstico de vulnerabilidad que él mismo presentó, y de igual forma, no ha realizado un trabajo de diferenciación por género, situación social y geográfica, pese a que lo menciona en sus estudios preliminares.

Por otra parte, el PACCM, al tratarse de una estrategia o una política pública, con diversos programas que, a su vez, contienen líneas de acción específicas, necesita la creación de indicadores exclusivos. El Programa ha contado con mecanismos de monitoreo dado que periódicamente se han realizado informes de avances, no obstante, estos informes deberían ser mucho más accesibles para permitir que la ciudadanía pueda consultarlos.

Sobre la coherencia interna, se puede señalar que el PACCM presenta con claridad su objetivo e identifica una trayectoria consistente para su puesta en marcha. Sus líneas de acción van de la mano con las metas propuestas y éstas a su vez revisten congruencia con los objetivos específicos, los cuales son congruentes con el objetivo general.

La congruencia externa de las reglas de operación evidencia que los objetivos, estrategias y componentes con los objetivos de la política de desarrollo social, cuentan con plena alineación en torno al marco legal conferido por la Ley ambiental del Distrito Federal, pues gran parte de los objetivos y líneas de acción del PACCM se encuentran previamente delimitados en la propia Ley. En este sentido, el Programa se aboca a atacar el problema del cambio climático desde los mismos ejes que marca la Ley, es decir, la prevención y control de la contaminación atmosférica, contaminación del agua, control de contaminación del suelo, control y conservación de suelo de conservación y protección de la flora y fauna de la Ciudad de México.

Por otro lado, se observaron algunos elementos de participación ciudadana dentro de la etapa de diseño, pues al momento de diseñar la “Estrategia local de cambio climático”, se realizaron mesas de debate con académicos, investigadores, organizaciones de la sociedad civil y consultas ciudadanas. No obstante, no es posible observar el alcance de dicha participación sumado a la falta de continuidad a la misma dentro la implementación del Programa, pues el mismo no cuenta aún con mecanismos ni con estrategias que permitan conocer la demanda, opinión, sugerencias o quejas de la población involucrada.

Recomendaciones

El PACCM ha sido enfocado principalmente al desarrollo de acciones que dependen esencialmente de las responsabilidades del propio gobierno de la Ciudad de México; no obstante, sería deseable que en el próximo PACCM se incluyeran acciones impulsadas por la sociedad en su conjunto, es decir, propuestas por la iniciativa privada y por particulares.

Para ello es indudable la necesidad de crear fuertes incentivos (económicos, operativos, recursos humanos, capacitación, exención de impuestos, etcétera), que logren hacer atractiva la incorporación de otros actores al PACCM, y de este modo multiplicar su accionar y sus beneficios. En este sentido, sería un acierto fortalecer las capacidades institucionales del GCDMX en el área de cambio climático, tanto en los temas técnicos de cálculo de la reducción de emisiones y evaluación de los avances, como en los temas de adaptación y de gestión de recursos.

Para el desarrollo del próximo PACCM sería recomendable recopilar y procesar información complementaria, que permita agregarle indicadores propios al Programa distintos a los señalados por los diversos inventarios de emisiones, esto con la finalidad de lograr una evaluación más cercana a la realidad, al ampliar los parámetros de medición de su accionar.

Del mismo modo, la estimación de nuevas categorías con sectores agrícolas, ganadero, de la construcción y de la industria, creados exprofeso para el PACCM, sin duda fortalecería el accionar de este Programa y facilitaría futuras evaluaciones al mismo.

Se deben ampliar las metas de adaptación y desarrollo sustentable, además de enfocar la política al derecho a un medio ambiente sano.

En cuanto a los mecanismos de monitoreo y seguimiento del Programa, a pesar de que éste cuenta con una comisión institucionalizada, creada por medio de decreto del jefe de gobierno de la Ciudad de México para su seguimiento, sería recomendable que la Comisión realice monitoreos anuales y que éstos, además de ser públicos, sean de fácil consulta, para con ello permitir que una buena parte de la población entienda lo que el GCDMX realiza en sentido de lucha contra el cambio climático.

El PACCM podría modificar sus lineamientos para que se brinden mecanismos que permitan detectar las distintas demandas de la sociedad hacia el Programa. Con esto no sólo se incentiva la participación ciudadana, sino también se vincula con aspectos éticos de responsabilidad social climática, potencializando así los efectos del Programa.

Por último, es vital que el PACCM tenga sistemas de control, seguimiento y rendición de cuentas. La evaluación realizada por Mario Molina refuerza este sentimiento:

Si bien los resultados generales son favorables, es recomendable que la próxima administración de gobierno robustezca sus herramientas de diagnóstico, priorice recursos en medidas estratégicas y fortalezca sus mecanismos de monitoreo y seguimiento. Para consolidar e institucionalizar la estrategia climática de la Ciudad de México, será necesario establecer asignaciones presupuestales etiquetadas, invertir en infraestructura y designar personal dedicado en cada una de las dependencias corresponsables de la administración local¹⁵ (Centro Mario Molina, 2012).

Del mismo modo, por recomendaciones de investigadores en materia ambiental como el doctor Mario Molina y su grupo de colaboradores, se recopiló y procesó información para agregar al inventario, la estimación de emisiones de nuevas categorías relacionadas con los sectores agrícola, ganadero y de la construcción.

En la cuestión de cambio climático, la forma de abordar el problema contrasta con las graves consecuencias sociales que éste tendrá para la ciudad en un lapso corto, ya que pone en riesgo la calidad de vida de la población, pero también las posibilidades de desarrollo económico y social. Por tanto, es necesario reformular los subsiguientes PACCM, tomando en cuenta estas observaciones de fortalecer las acciones de adaptación y mitigación e involucrar al sector privado en las metas.

¹⁵ Evaluación del Programa de Acción Climática de la Ciudad de México, Centro Mario Molina, 2012 [http://centromariomolina.org/wp-content/uploads/2012/12/Resumen-Ejecutivo-PACCM-2008-2012-CMM_fin.pdf].

Referencias

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2011). “Ley de mitigación y adaptación al cambio climático y desarrollo sustentable para el Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, núm. 1118, 15 de junio [<http://www.consejeria.df.gob.mx/uploads/gacetitas/4dfa2aca34653.pdf>], fecha de consulta: 8 de abril de 2012.
- (2000). Ley ambiental del Distrito Federal [http://www.cmic.org.mx/comisiones/Sectoriales/infraestructurahidraulica/normatividad/Normatividad%20df/ley_ambiental_distrito_federal.pdf].
- Cardozo M. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos: el caso de los programas de desarrollo social en México*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- (2009). *Evaluación y metaevaluación en los programas mexicanos de desarrollo social*. México: UAM-Xochimilco.
- (2012). *Evaluación y metaevaluación en las políticas y programas públicos*. México: UAM-Xochimilco.
- Centro Mario Molina (2013). *Evaluación de beneficios ambientales y de movilidad por la aplicación del Programa de Transporte Escolar en la Ciudad de México (Prote)*. México: Estudios ambientales para la Ciudad de México [http://www.sma.df.gob.mx/prote/descarga/sintesis_prote_.PDF], fecha de consulta: 14 de noviembre 2013.
- (2012). *Evaluación del Programa de Acción Climática de la Ciudad de México* [http://centromariomolina.org/wp-content/uploads/2012/12/Resumen-Ejecutivo-PACCM-2008-2012-CMM_fin.pdf], fecha de consulta: 7 de noviembre de 2013.
- Cirera León, Ana y Carmen Vélez Méndez (2000). *Guía para la evaluación de políticas públicas*. España: Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria.
- Congreso de la Unión (2013). “Ley de responsabilidad ambiental y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley general del equilibrio ecológico y la protección al ambiente”, *Diario Oficial de la Federación* [<http://www.semarnat.gob.mx/leyesyformas/Pages/leyesfederales.aspx>].
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF (2013) [Lineamientos para la evaluación interna. <http://data.evalua.cdmx.gob.mx/>].
- Crespo, José Antonio (2001). *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, núm. 1. México: Auditoría Superior de la Federación.
- Delgado, Martha (s/f). *La Ciudad de México que queremos ser*. México: [<http://martha.org.mx/informacion-general/ciudadquequeremos.pdf>], fecha de consulta: 7 de noviembre de 2013.
- (2012). Entrevista personal Martha Delgado, secretaria de Medio Ambiente 2006-2012, 11 de marzo de 2013. Ciudad de México.

- (2000). “Diagnóstico y propuestas de la sociedad civil sobre política ambiental”, en Delgado M. (coord.), *Política ambiental, perspectivas de la sociedad civil*. México: Cuadernos de cultura política y medio ambiente [<http://martha.org.mx/informaciongeneral/Diagnostico%20Politica%20Ambiental.pdf>], fecha de consulta: 2 de noviembre de 2013.
- Diario Oficial de la Federación* (2017). “Decreto por el que se expide la Constitución Política de la Ciudad de México” [http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5470989&fecha=05/02/2017].
- Fundación Pensar (2012). *Pacto Climático Global de Ciudades*. Segundo Reporte Anual. México: Fundación Pensar.
- Gobierno del Distrito Federal (2006). *Estrategia local de acción climática del Distrito Federal* [http://www.data.sedema.cdmx.gob.mx/cambioclimaticocdmx/images/biblioteca_cc/Estrategia-Local-de-Accion-Climatica-del-Distrito-Federal.pdf], fecha de consulta: 7 de noviembre de 2013.
- (2008). *Programa de acción climática para la Ciudad de México (2008-2012)* [<http://www.sma.df.gob.mx/sma/links/download/archivos/pac>], fecha de consulta: 12 de noviembre de 2013.
- (2010). *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, núm. 872, 30 de junio, México [http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/4c2ad969d6482.pdf], fecha de consulta: 4 de noviembre de 2013.
- (2012). *Informe final del Programa de acción climática de la Ciudad de México*, julio [<http://www.sma.df.gob.mx/sma/links/dowoad/archivos/pac>], fecha de consulta: 12 de noviembre de 2013.
- (2011). *Informe de avances del Programa de acción climática de la Ciudad de México*. México: Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal [http://www.sma.df.gob.mx/sma/links/download/archivos/avances_paccm_2011.pdf], fecha de consulta: 4 de noviembre de 2013.
- (2012). *Informe final de avances del Programa de acción climática de la Ciudad de México*. México: Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal [http://www.sma.df.gob.mx/sma/links/download/biblioteca/paccm_27ago2012.pdf], fecha de consulta: 4 de noviembre de 2013.
- Greenpeace (2010). *México ante el cambio climático*. México: Greenpeace.
- IPCC (2007). Informe de síntesis: Cuarto informe [http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_sp.pdf], fecha de consulta: 4 de noviembre de 2013.
- Martínez, J. (2004). *Cambio climático: una visión desde México*. México: Semarnat/ Instituto Nacional de Ecología.
- ONU (1972). *Declaración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el medio humano* [<http://www.pnuma.org/docamb/mh1972.php>], fecha de consulta: 20 de marzo de 2013.

- Osuna, José L. y Carolina Márquez (dirs./eds.) (2012). *Guía para la evaluación de políticas públicas*. España: Instituto de Desarrollo Regional [http://www.clad.org/siare_isis/innotend/evaluacion/manualeval.pdf], fecha de consulta: 3 de noviembre de 2013.
- Sánchez, G. (coord.) (2012). *Política ambiental en el Distrito Federal: una visión de perspectiva*. México: Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal.
- Secretaría de Cultura del Distrito Federal (2013). *Descripción* [<http://www.cultura.cdmx.gob.mx/>], fecha de consulta: 4 de noviembre 2013.
- Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (2013). *Acerca de la Sederec* [<http://www.sederec.df.gob.mx/?q=acerca-de-la-sederec>].
- Secretaría de Educación (2013). *Lo que somos* [<http://www.educacion.df.gob.mx/index.php/acercade/misión>], fecha de consulta: 7 de noviembre de 2013.
- Secretaría de Medio Ambiente (2011). *Plan Verde de la Ciudad de México*, junio [http://www.sma.df.gob.mx/planverde/images/descargas/plan_verde_junio2011.pdf], fecha de consulta: 8 de abril de 2012.
- Secretaría de Obras y Servicios (2013). *Funciones* [http://www.obras.df.gob.mx/?page_id=24], fecha de consulta: 3 de noviembre de 2013.
- Secretaría de Protección Civil (2013). *Secretaría de Protección Civil* [<http://www.proteccioncivil.cdmx.gob.mx/secretaria/acerca-de>], fecha de consulta: 4 de noviembre de 2013.
- Secretaría de Salud (2013). *Acerca de la Secretaría* [<http://www.salud.cdmx.gob.mx/secretaria/acerca-de>], fecha de consulta: 4 de noviembre de 2013.
- Secretaría de Transportes y Vialidad (2013). *¿Quiénes somos?* [<http://www.setravi.df.gob.mx/wb/stv/estructura>], fecha de consulta: 4 de noviembre de 2013.
- Sin Embargo* (2013). “México pierde 7% del PIB por cambio climático; legisladores quieren edificios con energía verde” [<http://www.sinembargo.mx/08-06-2013/647581>], fecha de consulta: 7 de noviembre de 2013.
- Sistema de Aguas de la Ciudad de México (2013). *Misión, visión y valores estratégicos* [<http://www.sacm.df.gob.mx/sacmex/index.php/acerca-de/historia-del-sacmex.html>], fecha de consulta: 7 de noviembre de 2013.
- The City of New York (2013). *PlaNYC* [http://www.nyc.gov/html/planyc/downloads/pdf/publications/planyc_2011_planyc_full_report.pdf].
- (2017). *PlaNYC* [http://www.nyc.gov/html/planyc/downloads/pdf/publications/planyc_2011_planyc_full_report.pdf].
- The Mayor’s Climate Change Action Plan (2013). *Action Today to Protect Tomorrow* [<http://www.energyforlondon.org/wp-content/uploads/2016/07/CCAP-2007.pdf>], fecha de consulta: 25 de octubre de 2013.
- Tokyo Metropolitan Government (2013). *Tokyo Climate Change Strategy* [http://www.kankyo.metro.tokyo.jp/climate/attachement/tokyo-climate-change-strategy_2007.6.1.pdf], fecha de consulta: 7 de noviembre de 2013.

Evaluación de diseño del Programa Apoyo para Adultos Mayores 70 y más*

*Claudia Ontiveros Herrera / Iván Chávez Hidalgo
Óscar Faustino Zacarías / Jorge Carmona Navarrete
Erasto Casiano Villegas*

Introducción

El presente documento contiene los resultados de la evaluación de diseño del Programa Apoyo para Adultos Mayores 70 y más operado por el Instituto Sinaloense de Desarrollo Social (Isdesol) y la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (Sedeshu), el cual inicia operaciones en 2011, otorgando una transferencia monetaria a los adultos mayores de 70 años y más que habitan en ciudades mayores de 30 mil habitantes, concretamente: Los Mochis, Guasave, Guamúchil, Culiacán Rosales y Mazatlán.

En el primer apartado se explica la estructura metodológica que se utilizó para realizar la evaluación. En el segundo se detalla el marco teórico en el que se encuadra la evaluación, el cual establece una clara diferencia entre política y programa; especifica el concepto de evaluación de diseño y, finalmente, contextualiza el tema de los adultos mayores en el contexto nacional.

El tercero presenta la estructuración de la evaluación de diseño, tal como lo establecen los lineamientos utilizados para su realización. Dicha estructura contempla diez subapartados que se encargan de analizar: 1) la justificación de la

* Evaluación realizada en 2015.

creación y el diseño del programa; 2) sus contribuciones a las metas y estrategias nacionales; 3) la población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad; 4) el padrón de beneficiarios y mecanismos de atención de la población objetivo; 5) la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR); 6) el presupuesto y rendición de cuentas; 7) las complementariedades y coincidencias con otros programas federales; 8) la coherencia interna del programa, utilizando el árbol de problemas y de objetivos; 9) la pertinencia de los apoyos para obtención de los objetivos planteados en el programa; y 10) la valoración cuantitativa del programa que se realizó a partir del modelo propuesto por la guía del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en la cual se obtiene una valoración numérica de cada uno de los subapartados para finalmente obtener una calificación final.

En el cuarto apartado se realiza un análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que enfrenta el programa, sistematizados en una matriz de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA), que integra de manera sintética los hallazgos sobre el Programa.

El quinto apartado corresponde a la valoración final de la evaluación en el cual, a partir de los resultados obtenidos, se presenta una síntesis de los principales hallazgos durante el proceso de evaluación realizado al Programa.

Por último, se presentan las recomendaciones, dirigidas fundamentalmente a la instancia normativa, la Sedeshu, en corresponsabilidad con la instancia ejecutora, el Isdesol, para mejorar el diseño del programa.

Metodología

La metodología empleada se describe en los siguientes apartados, incluyendo las características del programa evaluado y las limitaciones encontradas en el proceso de trabajo.

Descripción del objeto de evaluación

Desde el 2011 el Isdesol tiene a su cargo la ejecución del Programa Apoyo a Adultos mayores 70 y más en el estado de Sinaloa, mismo que se implementa en

las ciudades mayores de 30 mil habitantes. En su justificación se señala que el *Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016* establece en su eje 2-D que es insuficiente la infraestructura disponible para la atención de los adultos mayores, lo cual limita el número de beneficiados con los programas sociales existentes para atender sus necesidades básicas y promover su bienestar, por ello se crea el Programa Apoyo para Adultos Mayores 70 y más, dirigido a personas que viven en situación de pobreza extrema.

A continuación se describen las características generales del programa:

- Identificación: Programa Apoyo para Adultos Mayores 70 y más.
- Problema que atiende: adultos mayores de 70 y más en zonas urbanas mayores a 30 mil habitantes con ingresos insuficientes y deterioro de su salud.
- Instancia ejecutora: Isdesol.
- Instancia normativa: Sedeshu.
- Objetivo *general*: invertir socialmente en apoyos para los adultos mayores buscando que participen con mayores elementos en el rompimiento del círculo vicioso de la pobreza y marginación. Objetivos *específicos*: concentrar y orientar recursos financieros, físicos y humanos en beneficio de adultos mayores de 70 años y más, procurando –con el incremento de sus ingresos– establecer parámetros de igualdad social, así como aminorar el deterioro de su salud física y mental. *Bienes y/o servicios que ofrecen*: en la matriz de indicadores el Programa identifica dos componentes: 1) apoyo económico bimensual entregado; 2) acceso a los servicios de salud.
- Población potencial: normativamente no está identificada.
- Población objetivo: se identifica como “los adultos mayores de 70 años y más que habitan en ciudades mayores a 30 mil habitantes del estado de Sinaloa”.
- Cobertura y mecanismos de focalización: el programa es de cobertura estatal, se asigna en función de la disponibilidad presupuestal y los requisitos para seleccionar beneficiarios son residir en las zonas de cobertura, contar con 70 años o más al momento de realizar el trámite y no ser beneficiario del programa federal 70 y más.

Metodología de la evaluación

La presente evaluación tiene como objetivo general proveer información que retroalimente el diseño, gestión y resultados del Programa Apoyo para Adultos Mayores 70 y más del estado de Sinaloa. Para ello se establecen como objetivos específicos de la evaluación:

- Analizar la justificación de la creación y diseño del Programa.
- Identificar y analizar su vinculación con la planeación sectorial y nacional.
- Identificar a sus poblaciones y mecanismos de atención.
- Analizar el diseño del padrón de beneficiarios.
- Analizar la consistencia entre su diseño y la normatividad aplicable.
- Identificar el registro de operaciones presupuestales y rendición de cuentas.
- Identificar posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales.
- Analizar la coherencia interna del Programa.

Para lograr los objetivos, se partió de una estrategia que combinó: 1) el “Modelo de términos de referencia para la evaluación en materia de diseño” publicado por el Coneval en enero de 2015; 2) los “Lineamientos para la evaluación interna 2015 de los programas sociales del Distrito Federal operados en 2014”, publicada por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa DF); y 3) la “Guía para la evaluación de políticas públicas”, dirigida y coordinada por José Luis Osuna y Carolina Márquez; publicada por el Instituto de Desarrollo Regional de Sevilla, España, en el 2000. Dicha combinación se hizo con el objetivo de llevar a cabo una evaluación con la suficiente exhaustividad en todos los elementos y especificidades del diseño del Programa.

Fuentes de información

Identificar el origen de la información utilizada nos permite asegurar evaluaciones de calidad; en este caso partimos de la que se sintetiza en el Cuadro 1.

CUADRO 1
Fuentes de información

Fuente de información	Elementos considerados
Lineamientos estratégicos gubernamentales	<ul style="list-style-type: none"> • Reglas de operación del Programa (ROP) Apoyo para Adultos Mayores 70 y más en el estado de Sinaloa, para el ejercicio fiscal 2015. • Manual para las ROP. Ejercicio fiscal 2014. • La matriz de indicadores, fichas técnicas de los indicadores, programa presupuestario, padrón de beneficiarios, árbol de problemas y objetivos. • Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018. • Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016. • Programa sectorial de desarrollo social y vivienda 2011-2016 • Los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
Investigaciones académicas vigentes	<ul style="list-style-type: none"> • Referencias académicas en torno al tema de evaluación de políticas y sobre pensiones no contributivas de adultos mayores (referenciadas en la bibliografía).
Estadísticas oficiales	<ul style="list-style-type: none"> • Estadísticas especializadas en el problema social que atiende el programa, principalmente disponibles en las páginas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) y el Consejo Nacional de Población (Conapo).
Documentos relacionados	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Ejes rectores de la política pública nacional a favor de las personas mayores</i>, Secretaría de Desarrollo Social/Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Sedesol-Inapam, 2010). • <i>Diagnóstico del Programa de pensión para adultos mayores</i> (Sedesol, 2013). • <i>Dinámica demográfica 1990-2010 y proyecciones de población 2010-2030 Sinaloa</i> (Conapo, 2010).
Información de campo	<p>Se llevó a cabo una entrevista semiestructurada aplicada al director de Evaluación y Seguimiento del Instituto Sinaloense de Desarrollo Social. El objetivo de la entrevista fue obtener información relevante respecto a la justificación y diseño del programa, así como para subsanar los vacíos de información que fueron identificados a partir del análisis de los documentos correspondientes del Programa.</p>

Fuente: elaboración propia.

Limitaciones de la evaluación

Durante el proceso de evaluación se identificaron algunas limitantes que dificultaron avanzar en el análisis y valoración del Programa. La primera está relacionada con la experiencia de nuestro equipo evaluador, debido a que la mayoría de los integrantes son especialistas en temas ajenos a las políticas y programas enfocados en adultos mayores. A pesar de ello, los conocimientos teóricos y prácticos nos permitieron desarrollar un trabajo con la estructura y metodología que requiere.

La segunda limitante parte del hecho de que el programa evaluado no cuenta con un diagnóstico sistematizado del problema público que atiende. Ello hizo difícil identificar la forma en que se definió el problema y sus objetivos.

En tercer lugar se encuentra la poca disponibilidad por parte de los encargados del Programa para realizar entrevistas. Ello dificultó conocer la visión de los implementadores respecto de los objetivos, funcionamiento y resultados de éste. Lo anterior hubiera permitido complementar y nutrir la valoración de aspectos importantes como el diseño y conformación de la estructura operativa, la pertinencia de la normatividad, la articulación de los procesos, por mencionar algunos ejemplos.

Cabe destacar que se tuvo contacto mediante correo electrónico con el enlace del programa, quien a su vez nos comunicó con el director de Evaluación y Seguimiento de Isdesol, que nos compartió información sobre el mismo. No obstante, los documentos que nos remitió fueron los mismos que se encontraban en las páginas electrónicas consultadas. La siguiente dificultad fue que en la página de internet del Programa no se encuentran disponibles para su descarga los documentos necesarios para realizar un trabajo de evaluación integral. Por ello, fue necesario realizar la búsqueda de información a través de otros medios y portales en internet, como los que brindan organismos de transparencia y acceso a la información.

El quinto elemento está relacionado con el punto anterior, y hace referencia a la falta de información sobre el manejo de los recursos financieros del programa. Pese a que en algunos casos fue posible rastrear los datos, debe mencionarse que su obtención no fue fácil y requirió una inversión de tiempo considerable.

Finalmente, la sexta limitante para el desarrollo del presente trabajo fue la falta de evaluaciones al Programa. El equipo considera que la existencia de

esfuerzos previos de valoración habría facilitado el acceso a la información y a una mayor comprensión sobre su funcionamiento. De esta manera, es posible que la retroalimentación considerara otros elementos que normalmente pueden escapar al análisis documental.

Marco teórico

Partiendo de que el presente trabajo se enfoca en la evaluación del Programa Apoyo para Adultos Mayores 70 y más del estado de Sinaloa, es necesario plantear algunos elementos teóricos que permitan tener una base y una guía para realizar la evaluación. Por ello, el marco teórico toma como pregunta de partida qué es una política pública, poniendo énfasis en la etapa de evaluación; específicamente se toca la evaluación de diseño, dadas las exigencias del presente trabajo. Asimismo, se aborda el tema de los adultos mayores y los beneficios monetarios dirigidos a este sector.

Políticas y programas públicos

Se puede entender como política pública: aquel proceso a partir del cual se pretende resolver, o al menos mitigar, un problema público, mediante el seguimiento de una estrategia que trata de responder a determinada racionalidad, legalidad y eficiencia de los gobiernos, tomando en cuenta aspectos políticos y de orden técnico.

En términos de Mauricio Merino (2013), una política pública puede ser definida como una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica reconocida como problema público. Dicha política pública “modifica el *statu quo* mediante el uso de los recursos normativos, presupuestarios y humanos con los que cuenta el sector público y en un horizonte temporal razonablemente definido” (Merino, 2013:17).

Por su parte, un programa define con precisión sus objetivos operativos, los medios para alcanzarlos, así como las acciones a realizar en un cierto tiempo, mientras que la política constituye un sistema concatenado y sinérgico de los

mismos, que requiere del desarrollo de importantes procesos de coordinación y articulación para lograr el cumplimiento de su misión (Cardozo, 2006:26).

Evaluación

Tomando en cuenta el interés primordial del presente trabajo, es necesario poner atención a la evaluación, partiendo de su concepto. Desde la perspectiva de Max Weber, es posible entender a la evaluación como la apreciación práctica de un fenómeno sobre el cual nuestra actividad puede ejercer una influencia al adoptar, respecto del mismo, una actitud de aprobación o desaprobación (citado en Cardozo, 2012).

En términos generales, la evaluación es el análisis de los resultados de los procesos de decisión, acción y omisión; se entiende como un proceso de aprendizaje continuo para identificar aciertos y errores, mediante una investigación aplicada, interdisciplinaria, a partir de un método sistemático que tenga previamente planteado unos objetivos determinados. Al respecto se retoma la definición de Cardozo (2012).

Evaluación de diseño

Cabe destacar que existen distintos tipos de evaluación, dentro de los que se encuentra la evaluación de diseño. Desde la perspectiva de Osuna y Márquez (2000), dicha evaluación tiene como objetivo principal analizar la racionalidad y coherencia del diseño del programa, mismo que pretende verificar la veracidad del diagnóstico, constatar la existencia de objetivos claramente definidos y medibles, así como analizar su correspondencia con los problemas y examinar la lógica del modelo de intervención diseñado, tanto de forma interna al programa como en relación con otras políticas y programas.

Los adultos mayores en México

México ha experimentado un cambio demográfico; aumentó la cantidad de personas adultas de 60 y más años, como producto del incremento en la esperanza de vida. Según proyecciones del Consejo Nacional de Población (Conapo, 2010), la pirámide poblacional en México perderá paulatinamente su forma triangular, característica de una sociedad joven, para adquirir un perfil rectangular abultado en la cúspide, propio de las poblaciones envejecidas. Se estima que el porcentaje de adultos mayores se incremente a 12.5% en 2020 y a 28% en 2050.

Esta transformación demográfica tendrá graves repercusiones en la sociedad, dado que la población adulta mayor en México constituye un grupo poblacional expuesto a factores que determinan su condición de vulnerabilidad. En este sentido deben existir cambios en ámbitos específicos que muestren el cumplimiento del papel del Estado en materia de protección respecto a este sector de la población.

Beneficios monetarios a adultos mayores

Para reducir la pobreza en la población de adultos mayores y luchar así contra el problema de la vulnerabilidad de esta población, en algunas ocasiones las estrategias gubernamentales se han traducido en exenciones de pago en servicios de salud, en subsidios alimentarios, o en transferencias monetarias condicionadas. Muchas de éstas dependen de la infraestructura local para proporcionar servicios de salud, o demandan una determinada estructura logística para su implementación, incrementando así los costos. Por su parte, los beneficios monetarios en efectivo a adultos mayores pueden ser más fáciles de manejar ya que no requieren la transportación de productos voluminosos o perecederos. El dinero en efectivo significa también para los beneficiarios el incremento de sus ingresos y no condiciona la forma de usarlo, sino que les permite decidir cómo hacerlo.

De acuerdo con estudios previos sobre los programas de pensiones no contributivas en el ámbito internacional:

La evidencia sugiere que estos programas pueden reducir la pobreza y la desigualdad entre los beneficiarios. Barrientos (2003) muestra, por ejemplo, que en Brasil y Sudáfrica los programas de pensión no contributiva han tenido un considerable impacto positivo en el ingreso de los hogares con adultos mayores (RAND, 2014:28).

Por otro lado, en el aspecto negativo es posible apreciar que este tipo de programas generan una sustitución de las transferencias familiares o de ahorros cuando el adulto mayor recibe una pensión por medio del gasto público.

En Sudáfrica, Jensen (2004) encuentra que para cada unidad de dinero recibida por medio de una pensión contributiva, existe una reducción del 20 al 30% en las transferencias familiares a personas mayores (RAND, 2014:29).

De esta manera, los beneficios monetarios a adultos mayores han tenido un papel importante como estrategia para la lucha contra el problema de su vulnerabilidad, aunque también presentan aspectos negativos.

Evaluación de diseño del Programa Apoyo para Adultos Mayores 70 y más

El Programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver. El árbol del problema identifica que los adultos mayores sufren de vulnerabilidad derivada de ingresos insuficientes y el deterioro de su salud. Esto es acorde con lo establecido en el *Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016* (PED), donde se expone la situación de alta vulnerabilidad que enfrentan los adultos mayores debido a los problemas físicos y económicos que padecen.

Sin embargo, el programa carece de un documento de diagnóstico que permita identificar las dimensiones del problema, de la población objetivo o su ubicación territorial. Esto limita las posibilidades de conocer si la entrega de mil pesos bimestrales impacta en las condiciones de ingreso y salud de los adultos mayores. Por otro lado, el programa no cuenta con una justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que se lleva a cabo.

Análisis de la contribución a las metas y estrategias estatales y nacionales

Se identificó un alto grado de coherencia entre los objetivos establecidos en las reglas de operación del programa (ROP) y los objetivos y metas del *Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016* del estado de Sinaloa (Cuadro 2).

CUADRO 2
Alineación con la planeación estatal

Programa Apoyo para Adultos Mayores 70 y más	Programa Sectorial de Desarrollo Social y Vivienda 2011-2016	<i>Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016</i>
<p><i>Objetivo general.</i> Invertir socialmente en apoyos para los adultos mayores buscando que participen con mayores elementos en el rompimiento del círculo vicioso de la pobreza y marginación, así como las condiciones que las originan.</p> <p><i>Objetivo específico.</i> Concentrar y orientar recursos financieros, físicos y humanos en beneficio de adultos mayores de 70 años y más, procurando, con el incremento de sus ingresos, establecer parámetros de igualdad social, así como aminorar el deterioro de su salud física y mental.</p>	<p>Meta 2.4.3. Crear el programa de apoyo para adultos mayores, dirigido a quienes viven en situación de pobreza extrema.</p> <p>Dirigir el programa de apoyos a adultos de 70 años y más, a ciudades mayores a 30 mil habitantes.</p>	<p><i>Eje dos. La obra humana.</i> Un desarrollo más humano para los sinaloenses.</p> <p><i>2-D. Política social para el desarrollo humano.</i></p> <p><i>Meta estratégica.</i> Crear el programa de apoyo para adultos mayores dirigido a los que viven en situación de pobreza extrema.</p>

Fuente: elaboración a partir de las reglas de operación del programa 2014, el Programa Sectorial de Desarrollo Social y Vivienda 2011-2016 y el *Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016* del estado de Sinaloa.

Como muestra el Cuadro 2, existen conceptos comunes entre las ROP y el PED. Los más significativos son: población objetivo (adultos mayores de 70 años y más) y apoyos financieros. Asimismo, se observa que el Programa favorece el cumplimiento de metas del PED. Incluso, la creación del Programa es considerada una meta del eje estratégico dos, relativo a la “obra humana”.

En cuanto a su alineación con el *Plan Nacional de Desarrollo* (PND) vigente, también se observa un alto nivel de vinculación, sobre todo, en lo referente al eje “México incluyente” (Cuadro 3).

CUADRO 3
Alineación con la planeación federal

Programa Apoyo para Adultos Mayores 70 y más	<i>Plan Nacional de Desarrollo</i>
<p><i>Objetivo general.</i> Invertir socialmente en apoyos para los adultos mayores buscando que participen con mayores elementos en el rompimiento del círculo vicioso de la pobreza y marginación, así como las condiciones que las originan.</p>	<p>Eje 2. México incluyente <i>Objetivo 2.2.</i> Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente. <i>Estrategia 2.2.2.</i> Articular políticas que atiendan de manera específica cada etapa del ciclo de vida de la población. <i>Línea de acción.</i> Fortalecer la protección de los derechos de las personas adultas mayores, para garantizar su calidad de vida en materia de salud, alimentación, empleo, vivienda, bienestar emocional y seguridad social.</p>

Fuente: elaboración a partir de las ROP del Programa 2014 y el PND 2012-2018.

Respecto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el Programa para adultos mayores se encuentra asociado con el primer objetivo, correspondiente a erradicar la pobreza extrema y el hambre (Cuadro 4).

CUADRO 4
Alineación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Programa de apoyo para adultos mayores 70 y más	Objetivos de Desarrollo del Milenio
<i>Objetivo general.</i> Invertir socialmente en apoyos para los adultos mayores buscando que participen con mayores elementos en el rompimiento del círculo vicioso de la pobreza y marginación, así como las condiciones que las originan.	<i>Objetivo 1.</i> Erradicar la pobreza extrema y el hambre. <i>Meta 1-A.</i> Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas con ingresos inferiores a 1.25 dólares al día.

Fuente: elaboración a partir de las ROP del Programa 2014 y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Así, puede afirmarse que el programa se encuentra alineado con los objetivos, metas y estrategias del *Plan Estatal de Desarrollo*, el Plan Sectorial de Desarrollo Social y Vivienda, del PND y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Análisis de la población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad

En los documentos normativos el Programa identifica adecuadamente a la población objetivo y a la población potencial. La primera se presenta como los adultos mayores de 70 años y más. La segunda corresponde a los adultos mayores de 70 años y más que habitan ciudades mayores de 30 mil habitantes. Aquí destaca que aunque uno de los objetivos del Programa sea reducir la pobreza en los adultos mayores, la variable de condición de pobreza se omite de estas definiciones y de los requisitos para acceder al Programa.

El instrumento de cuantificación poblacional es el censo del Inegi 2010, aunque únicamente se indica que la población de adultos mayores del estado de Sinaloa es de 8.7%. Por su parte, la matriz de indicadores para resultados 2015 establece que la población potencial es de 266 752 personas, la población objetivo de 107 767 personas y la población atendida en 2014 fue de 12 mil personas, misma que planea incrementarse para 2015. No obstante, en la matriz

de indicadores para resultados 2016 hay variaciones en la cuantificación de la población al establecer que la población potencial es de 51 713 personas, que la población objetivo es de 12 mil, y que la población atendida en 2015 fue de 5 200. Ante tal incongruencia, el Programa no especifica la metodología utilizada para realizar la cuantificación ni las fuentes de información en las que se basó.

Esto dificulta establecer cálculos sobre el crecimiento de la población potencial y, por lo tanto, metas de cobertura anual. La cuestión adquiere complejidad al considerar que es imposible conocer la demanda total del programa debido a que sólo se registra el número de beneficiarios, pero no de rechazados. Además, el cálculo de la población objetivo se determina por el presupuesto y no por las necesidades sociales.

Como siguiente paso, las ROP establecen que se debe integrar un padrón de beneficiarios, mismo que se envía al Isdesol para que valide el cumplimiento de los requisitos. Se refiere que la información sea comparada con el Padrón de beneficiarios de programas sociales de Sedesol para descartar solicitantes que reciben el Apoyo para adultos mayores del programa federal.

La recepción de las solicitudes de apoyo se realiza en mesas de atención instaladas en las oficinas de la Sedeshu, de los municipios donde el programa tiene cobertura. Ahí se solicita el ingreso al Programa de manera personal o por escrito, y en un plazo máximo de dos bimestres se publica el resultado de su solicitud.

Los beneficiarios seleccionados se incorporan al padrón y son notificados en su domicilio por medio de un promotor del Programa. Este es el mismo medio por el cual se les entrega el apoyo. El objetivo es evitar el desplazamiento de los adultos a las oficinas administrativas del Programa.

De acuerdo con las ROP, los criterios de elegibilidad son los siguientes:

- Contar con 70 años o más al momento de realizar el trámite para acceder al Programa.
- Habitar en ciudades mayores a 30 mil habitantes.
- No recibir el Apoyo para adultos mayores del Programa de inclusión social “Prospera” del gobierno federal.

Como se observa, se prescinde del requisito de no ser beneficiario del programa federal de Pensión para adultos mayores. Sin embargo, ello se explica a partir de que este último sólo tiene cobertura en municipios con poblaciones menores a 30 mil habitantes, es decir, que los programas estatal y federal funcionan en ciudades distintas, por lo cual, no es posible que una persona tenga ambos apoyos.

En lo que respecta a acreditar la personalidad, la persona entrega una identificación con fotografía. Para acreditar su edad, hace lo propio con el acta de nacimiento o, en su caso, la clave única de registro poblacional (CURP). Los solicitantes proporcionan esta información bajo protesta de decir verdad. Una vez incorporados al padrón de beneficiarios se tienen que presentar ante el personal del Programa cuando sean requeridos para actualizar sus datos socioeconómicos.

La entrega de apoyos se realiza en tres oficinas del Isdesol que abarcan la zona norte (en los Mochis), la zona centro (en Culiacán Rosales) y la zona sur (en Mazatlán). En cada una hay un responsable del Programa, quien administra el recurso, maneja la información, elabora el plan para llevar a cabo la entrega del apoyo y supervisa su ejecución.

Estos criterios se encuentran estandarizados y sistematizados. Se emplean para tramitar todas las solicitudes de apoyo y están registrados en el padrón de beneficiarios de la Sedeshu.¹ También están debidamente difundidos: además de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, en la página electrónica de transparencia del gobierno del estado de Sinaloa.²

Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención

En nuestro análisis acerca de la existencia de información que permita conocer quiénes reciben los apoyos del Programa, encontramos que en el padrón de beneficiarios no se incorporan los datos mínimos necesarios que los documentos normativos establecen (edad, ciudad de residencia y antigüedad como beneficiarios), sólo incorporan nombre y municipio o localidad de origen del beneficiario.

¹ [<http://sedeshu.gob.mx/padron/Doc70.pdf>].

² [www.laipsinaloa.gob.mx].

Se observó, también, que el padrón no señala el tipo de apoyo³ que recibe cada beneficiario; a su vez, no se observa en las ROP algún lineamiento específico que defina la depuración y actualización del mismo, salvo el reglamento que establece la expedición periódica de las listas donde se informe la incorporación o reincorporación de beneficiarios, solicitantes en espera y duplicidad.

Por otro lado, se considera que sí existe un proceso de sistematización de la información, dado que es posible encontrarla en un archivo del gobierno del estado de Sinaloa.⁴ Al respecto, se recomienda integrar en el Padrón información básica de los beneficiarios, como el tipo de apoyo otorgado, la edad y su antigüedad en el Programa. De igual forma, debe establecerse en las ROP la periodicidad con que éste debe actualizarse y depurarse.

Respecto de los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios, el Programa cumple con tres de las cuatro características que la metodología establece para su análisis: las ROP designan como responsable del diseño y ejecución de la entrega de apoyos a Isdesol, dicho procedimiento es publicado en el *Diario Oficial* del estado de Sinaloa y puede ser consultado en el *Catálogo de programas y acciones federales y estatales para el desarrollo social* que se encuentra en internet. Básicamente esta información consiste en la formación de equipos visitadores, visita domiciliaria, identificación oficial y entrega del apoyo del beneficiario o, en caso de enfermedad, que la entrega podrá realizarse a un familiar del mismo hasta en tres ocasiones. Sin embargo, no fue posible identificar la existencia de alguna base de datos o sistema informático donde se registre el estatus de entrega de los apoyos.

Si bien se aprecia que dicho procedimiento concuerda con lo determinado en el manual de procedimientos y las ROP, se recomienda analizar la factibilidad de sustituirlo o incorporar la opción de transferencias bancarias, que permite reducir costos operativos y evitar un uso político del Programa.

En lo que respecta a la recolección de información socioeconómica de los beneficiarios del Programa, medición de variables y de la temporalidad de

³ Recordemos que pueden ser tres tipos de apoyo: económico bimensual, servicios de salud y, en su caso, el pago por marcha (que eventualmente significará la baja del beneficiario en el padrón).

⁴ [<http://sedeshu.gob.mx/padron/Doc70.pdf>]

dichas mediciones, las ROP no establecen un procedimiento u obligaciones para la aplicación de algún tipo de prueba o medición que permita conocer las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios o solicitantes; no obstante, en el apartado “Padrón de beneficiarios” del documento normativo se menciona que el “Isdesol podrá verificar la veracidad de los datos socioeconómicos proporcionados por el solicitante”.

Al respecto se sugiere que, sin perder su tendencia a la universalización, sería conveniente que el programa, desde las ROP y el manual de procedimientos, establecieran claramente en su procedimiento la aplicación de exámenes socioeconómicos que permitieran hacer llegar el apoyo con mayor prontitud a las personas en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, ya que la aplicación de dichas pruebas se percibe ambigua en las reglas de operación.

Evaluación y análisis de la matriz de indicadores para resultados

La matriz del título se analiza a continuación en su lógica vertical y horizontal.

- Lógica vertical

En lo referente a la lógica vertical de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) se analizó, en primer lugar, la correspondencia entre los Componentes y las Actividades que los conforman.

En este sentido, se encontró que la MIR cuenta con cuatro Actividades para los dos Componentes establecidos. Las tres primeras actividades están claramente especificadas, ordenadas cronológicamente, son necesarias y su realización genera los Componentes de la MIR. Las tres actividades a que nos referimos son: “Elaboración del padrón de beneficiarios del programa”, “Entrega de los apoyos económicos bimensuales” y “Medición de satisfacción de beneficiarios”.

Sin embargo, la actividad A2.1, “Promoción de los servicios de salud”, tiene un carácter ambiguo, ya que no especifica claramente las acciones concretas a llevar a cabo. Desde la perspectiva del equipo evaluador, esta actividad debe eliminarse ya que, junto con su componente, responden a un elemento del Propósito que no debería incluirse en el diseño del programa.

No obstante, aun cuando se sugiere la eliminación del segundo componente, y por lo tanto de la actividad referida, se establece que de considerarse su permanencia se debe definir con claridad “Promoción de los servicios de salud”, así como las actividades específicas que deben llevarse a cabo para conseguirlo. Un ejemplo sería cambiar su redacción de la siguiente forma: “Servicios de salud gestionados o convenios desarrollados”, elementos que además deberán ser incorporados en las ROP en el apartado de tipos de apoyo.

Siguiendo con el análisis de los Componentes, es posible establecer que el primer Componente, el cual se refiere al “Apoyo económico bimensual entregado”, efectivamente se refiere a los bienes o servicios entregados por el Programa, está redactado como resultados entregados y es necesario para producir el propósito.

Finalmente, aunado a lo anterior, se considera que la MIR carece de un componente referido al pago que se entrega por única ocasión a los familiares del beneficiario fallecido. Al ser un tipo de apoyo distinto al establecido como prioritario, debería estar incluido en la matriz de indicadores para resultados.

En cuanto al propósito de la MIR, es posible afirmar que éste es consecuencia directa de lo que se espera que ocurra como resultado de los componentes y los supuestos a ese nivel de objetivos. Sumado a esto, su logro no está controlado por los responsables del Programa, está redactado como una situación alcanzada e incluye a la población objetivo. El Propósito es como sigue: “Adultos mayores de 70 años y más en zonas urbanas mayores a 30 000 habitantes incrementan sus ingresos y aminoran el deterioro de su salud”.

En este sentido se identifican dos deficiencias en el Propósito: la primera es que no es único y gira en torno a dos objetivos distintos: el incremento al ingreso de la población objetivo y aminorar el deterioro de la salud de los mismos.

Una segunda debilidad detectada gira en torno a la lógica vertical debido al desfase entre la población señalada en el Fin cómo “adultos mayores en condiciones de pobreza y marginalidad” frente a la establecida en el Propósito como “adultos mayores en zonas urbanas”, donde puede apreciarse la eliminación del criterio de selección planteado por el orden jerárquico superior.

Ante estas deficiencias es necesario centrar el Propósito del Programa únicamente en la mejora del ingreso y transferir las responsabilidades concernientes a la salud a otra instancia especializada en el ámbito. Asimismo, se recomienda

homogeneizar el criterio de pobreza y marginalidad en las poblaciones señaladas en el Fin y Propósito, para de esta manera incorporarlo en los demás indicadores y con esto asegurar que el beneficio llegue a quien más lo necesita.

Siguiendo con el Fin establecido en la MIR, éste está claramente especificado, es decir, no existe ambigüedad en su redacción. Es un objetivo superior al que el Programa contribuye, lo que significa que no se espera que la ejecución del Programa sea suficiente para alcanzar el Fin; el fin es la reducción de la pobreza de la población objetivo. Finalmente, el Fin está vinculado con el *Plan Estatal de Desarrollo*, el PND y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Como ya se mencionó, existe un desfase entre la población señalada por el Propósito y el Fin, a partir del criterio de vulnerabilidad y pobreza que no es empleado de manera análoga, por lo que nuevamente se plantea la necesidad de homogeneizar su uso.

Siguiendo ahora con las ROP, se encontró que si bien los elementos referidos (Actividades, Componentes, Propósito y Fin) no aparecen de manera explícita, es posible identificarlos en distintos apartados de las mismas. No obstante, es sintomático de la crítica que se ha realizado respecto a la MIR el hecho de que en sólo un subapartado (el 3.2.8, el cual cuenta únicamente con dos incisos) se refieran las acciones enfocadas a aminorar el deterioro de salud de la población. A diferencia de las acciones encaminadas a la entrega del apoyo, las cuales están bien sistematizadas, el elemento salud apenas está referido por algunos puntos demasiado generales y poco claros.

- Lógica horizontal

En lo que se refiere a la lógica horizontal de la MIR y a si en cada uno de los niveles objetivos de ésta (Fin, Propósito, Componentes y Actividades) existen indicadores para medir el desempeño del Programa, se halló que el Fin, Propósito, Componentes y Actividades cuentan con indicadores que cumplen en 75% con lo solicitado.

La principal deficiencia se identifica en los indicadores del Componente dos y su actividad, ya que existe poca claridad en el uso de los términos “acceso a servicios de salud” e “instituciones especializadas en atención de la salud”. El

espectro de éstas puede abarcar desde afiliaciones a instituciones de seguridad a simples revisiones en pequeños consultorios privados. En el indicador del componente se observa que la medición no establece un vínculo entre los servicios de salud y el Programa. En el caso del indicador de la Actividad también se aprecia confusión en el uso del concepto “promoción”, puesto que no especifica si se refiere a gestiones o a apoyos efectivos. Con ello, ambos indicadores se estiman inadecuados y no monitoreables, por lo tanto, tampoco existen criterios para calificarlos.

En el indicador de propósito se observa el mismo desfase identificado en su objetivo, ya que éste pretende medir la cobertura del Programa en relación con la población total de las personas mayores a 70 años, cuando consideramos que debería ser en relación con las personas mayores de 70 años en condiciones de marginalidad.

En los indicadores de Fin y Propósito se puede apreciar un problema de monitoreabilidad, ya que su cálculo depende de datos estadísticos del Coneval y el Inegi, mismos que se presentan por periodos de dos y diez años respectivamente y que representan un importante sesgo para un Programa con vigencia de seis años; no obstante, se reconocen las limitadas alternativas de fuentes de información y las dificultades de desarrollar una base de datos propias; en este sentido, se propone complementar la información con datos de otras instituciones dedicadas a la atención de adultos mayores como el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam), al igual que otras fuentes estadísticas similares a la *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares* (ENIGH). Finalmente, se recomienda la incorporación de un indicador que mida la capacidad de expansión del programa (presupuesto), frente al incremento de solicitudes recibidas.

Siguiendo con el análisis de las fichas técnicas de los indicadores del Programa, se observó que éstas cumplen en su totalidad con los requisitos de información pertinentes; en cada una de ellas se incorporan los ocho elementos solicitados; no obstante, se detectaron diversas deficiencias.

Debe revisarse el nombre y definición del indicador de la actividad 1.2, ya que en su denominación guarda similitud con el indicador del componente uno; su definición podría sustituirse por “porcentaje de efectividad en las visitas domiciliadas”, que es el dato extraíble con mayor relevancia.

Debido a que no son claros los términos “acceso a los servicios de salud” e “instituciones especializadas de salud”, así como la base de datos de la cual planean extraer información, se sugiere hacer una reformulación de su definición y métodos de cálculo.

La frecuencia con que se miden los indicadores de Fin y Propósito podría reducirse a la mitad, un año y seis meses respectivamente, ya que el cálculo de éstos no genera gastos extras. Si bien el lapso puede deberse a un emparejamiento con la medición de la pobreza del Coneval, el hecho de trabajar con proyecciones, brinda información relevante acerca del estado del programa a sus operadores y a los tomadores de decisiones.

En cuanto a las metas de los indicadores de la MIR, se considera que las metas establecidas para el ejercicio fiscal 2005 cumplen en 66.66% los criterios de evaluación ya que –a pesar de contar con unidades de medida– debido a recortes presupuestales, las metas se diseñaron con el propósito de conservar el número de beneficiarios sin incremento alguno. Por ello se considera que las metas no impulsaron el desempeño, se diseñaron en razón de los recursos disponibles. Al respecto se sugiere que los responsables del Programa realicen gestiones ante el Congreso del estado de Sinaloa, para procurar incrementos presupuestales anuales al programa que permitan establecer metas más ambiciosas.

Respecto a los medios de verificación de los indicadores incluidos en la MIR se establece que el programa cumple en 56.25% con los criterios de evaluación (oficiales, institucionales, identificables, calculables y públicos). En esta línea se puede apreciar que los ocho indicadores se encuentran fundamentados en documentos oficiales e institucionales que permiten su ubicación. Sin embargo, debido a las dificultades para acceder a la mayoría de bases de datos que refieren, se determina que no son públicos y se carece de elementos para asegurar la reproducción del cálculo de los indicadores. Aquí se hace énfasis en los indicadores que se desprenden del Componente dos debido a las ambigüedades conceptuales ya mencionadas.

En este sentido se sugiere transparentar y publicar en medios electrónicos las bases de datos que componen el Padrón de beneficiarios, el Expediente de los adultos mayores de 70 y más y las Encuestas de satisfacción aplicadas en adultos mayores de 70 y más del Idesol, ya que esto permitirá analizar la pertinencia de las fórmulas empleadas para calcular los indicadores, si cuentan con los insumos necesarios y si sus cálculos son reproducibles.

Ahora bien, considerando el conjunto “Objetivo-Indicadores-Medios de verificación”, es posible identificar lo siguiente:

- **Fin:** el conjunto no cumple con las características, debido a que los medios de verificación únicamente responden el objetivo de reducir la pobreza y no el de acceso a servicios de salud.
- **Propósito:** el conjunto no cumple con las características, al igual que en el Fin, los medios de verificación no responden al objetivo de brindar acceso a servicios de salud.
- **Componentes:** los conjuntos de ambos componentes cumplen con las características, ya que cada uno cuenta con medios de verificación con la capacidad de generar la información requerida. No obstante, los problemas para acceder a la información del Expediente de los beneficiarios en Isdesol dificultan comprobar la suficiencia para calcular el componente dos.
- **Actividades:** los conjuntos de actividades cumplen en su mayoría con las características requeridas, ya que las tres actividades correspondientes al componente uno tiene medios de verificación con suficiente capacidad para cubrir los tres puntos. En cuanto a la actividad del componente dos, se detecta que únicamente utiliza el Padrón de beneficiarios del Isdesol, lo cual es incongruente debido a que tendría que incorporar el Expediente de beneficiarios de este Instituto, al igual que lo integra su componente, sin perder de vista el anterior señalamiento.

Además de hacer hincapié en la necesidad de publicar y transparentar las tres bases de datos señaladas, se sugiere retomar otros medios de verificación que pueden complementar la información obtenida, tal es el caso de la ENIGH y el Padrón del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores.

Presupuesto y rendición de cuentas

El Programa identifica y cuantifica los gastos de su operación, pero sólo desglosa los gastos de operación directos derivados de los subsidios monetarios entregados a la población atendida. En la información recabada por el equipo evaluador, se cuenta con el “Estado del ejercicio aprobado y ejercido”, publicado en la Ley de

ingresos y presupuesto de egresos de 2011 a 2015. No obstante, no se cuenta con los gastos directos para la realización del Programa, así como los gastos indirectos (Cuadro 5).

CUADRO 5
Estado del presupuesto aprobado y ejercido de 2011 a 2015

	Año fiscal					Total
	2011	2012	2013	2014	2015	
Presupuestado	114 565 890	118 030 000	118 030 000	73 530 000	48 000 000	472 155 890
Ejercido	114 565 890	118 270 000	105 530 000	73 530 000		411 895 890

Fuente: elaboración a partir de la Ley de ingresos y presupuesto de egresos del estado de Sinaloa 2011, 2012, 2013, 2014, 2015.

Sobre el tema de rendición de cuentas, encontramos que para este fin el programa cuenta con las siguientes herramientas:

La Secretaría de Desarrollo Social y Humano, ente normativo del Programa, cuenta con un portal en internet, en el cual es posible encontrar el marco jurídico que respalda al Programa, así como las ROP; sin embargo, la página no cuenta con los principales resultados del Programa. Asimismo, tampoco fue posible encontrar ésta información en la página de transparencia del gobierno de Sinaloa, sólo contiene datos generales de operación del Programa (ROP, formatos, dirección, contacto de enlace y preguntas frecuentes), para informar y orientar tanto al beneficiario como al ciudadano en general respecto al Programa

En este sentido, los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones del Programa se encuentran estandarizados dentro del “Manual para las reglas de operación del Programa Apoyo para Adultos Mayores 70 y más” (Isdesol, 2014). Dicho Manual describe las acciones que se deben llevar a cabo para ejecutar el Programa, delimita a los actores participantes y establece los mecanismos de operación para realizar las entregas de los apoyos a los beneficiarios.

Se encontró que los procedimientos de ejecución definidos en el Manual son consistentes con las ROP, pero es necesario construir y difundir un sistema de información que sistematice y procese la información del Programa en una

plataforma instalada en el portal institucional y donde se encuentren integradas todas las dependencias involucradas y sus procesos.

*Análisis de posibles complementariedades
y coincidencias con otros programas federales*

A nivel federal se encontró coincidencia en objetivos con el Programa Pensión para Adultos Mayores, sin embargo, también se pueden considerar como complementarios, dado que en conjunto pueden aumentar el alcance del apoyo a la población adulta mayor en el estado de Sinaloa, dado que no es posible que un mismo beneficiario esté en ambos programas.

En esta misma línea se encontró una complementariedad con los servicios otorgados por el Inapam, aunque no corresponden a un programa únicamente, es pertinente considerarlo como un elemento complementario al apoyo que brinda el programa evaluado.

En el ámbito estatal, se encontraron complementariedades con el Instituto Sinaloense para la Educación de los Adultos, que ofrece servicios distintos a los establecidos en el Programa para Adultos Mayores 70 y más.

Otra complementariedad se encontró con la Dirección de Atención al Adulto Mayor e Integración Social (DIF estatal), que desarrolla programas asistenciales contribuyendo a fortalecer estilos de vida saludable de niños, jóvenes, adultos y adultos mayores; impulsando una cultura de bienestar por medio de mecanismos formativos y de integración social.

Coherencia interna: correspondencia entre problemas y objetivos

En este apartado analizamos la coherencia y lógica interna entre el árbol de problemas-causas y el árbol de objetivos-medios (Cuadro 6).

Después de analizar la congruencia del árbol de problemas y de objetivos detectamos que es necesario redefinir el problema con base en un marco teórico y estadístico que permita detectar las causas y consecuencias primarias del problema, y convertirlas en medios que sean operados a partir de acciones específicas para lograr los fines propuestos.

Por tanto, se recomienda redefinir el problema por medio de un marco teórico y estadístico que lo contextualice, identificar las causas que estén dentro del margen de definición del problema, convertir esas causas en medios que puedan ser operados a partir de acciones específicas para lograr los fines propuestos y eliminar el componente de salud de la definición del problema.

CUADRO 6
Análisis de problemas y objetivos

Árbol de problemas	Árbol de objetivos
La identificación del problema no se hace con base en un marco teórico o una justificación estadística que dé sustento a la creación del Programa.	El árbol de objetivos se origina en el árbol de problemas definido anteriormente, las causas pasaron a ser medios y los efectos se transformaron en fines, el problema central se convirtió en el objetivo central del programa.
Carece de un diagnóstico que permita conocer las condiciones iniciales del problema (línea base).	Los medios tienen una relación directa con los fines, pero insistimos en que excede a la competencia del Programa. Por ejemplo: el objetivo no puede sustentarse en medios como “empleos con alta productividad” y/o “alta oferta laboral”, que exceden al objetivo.
Identificación de causas y efectos: a) Efectos: se encadenan en una línea causal ascendente con el que se llega a la conclusión de que se debe intervenir en el problema público detectado. b) Causas: se detectan tres causales primarias que se desglosan en dos niveles más; presentándose en el último nivel causales que exceden el marco de definición del problema público. c) El árbol de causas y efectos se integra en un solo cuadro convirtiéndose en el árbol de problema; que resume el problema analizado.	El árbol de objetivos carece de acciones por lo cual no es posible identificar qué alternativas de solución pueden cumplir los medios para lograr los fines planteados.
En cuanto a la validez e integralidad del árbol de problema, consideramos que las relaciones de causalidad no están correctamente expresadas ya que remiten a causas externas a la definición del problema.	

Fuente: elaboración a partir de los documentos del Programa.

*Análisis de la pertinencia del apoyo
para la obtención de los objetivos del programa*

En el caso del Programa Apoyo para Adultos Mayores 70 y más podemos ver una característica peculiar dado que parte de un criterio focalizado a cinco municipios. Sin embargo, dentro de estas poblaciones utiliza un criterio de universalización puesto que todos aquellos adultos mayores que no reciben el apoyo del programa federal, pueden recibir el beneficio sin necesidad de un estudio socioeconómico o comprobación de otro tipo de ingresos.

La eficacia tanto de la universalización como de la focalización en el combate a la desigualdad no depende solamente de la calidad del servicio público, sino también del ingreso previo del beneficiario, por lo que es importante preguntarse cuál es el monto de apoyo que se requiere para que los adultos mayores aseguren una línea mínima de bienestar. Para esto se revisa un estudio comparativo con otros programas similares en el ámbito internacional (Cuadro 7).

CUADRO 7
Comparación de ingresos necesarios para una línea mínima de bienestar

País	Edad de elegibilidad	Pensión mensual (en dólares)
Argentina	70	153
Brasil	67	87
Chile	70	60
Sudáfrica	65 hombres; 60 mujeres	93
Uruguay	70	90
México	70	37

Fuente: elaboración con información de Ochoa (2006).

En comparación con las cifras presentadas, México destina recursos considerablemente menores al resto de los países; aunado a esto, el apoyo mensual de 500 pesos no representa ni la mitad de lo que una persona requiere al mes para cubrir sus necesidades alimentarias, las cuales se estiman en \$1 295.01, y ni una cuarta parte de lo que necesita para cubrir sus necesidades no alimentarias que asciende a \$2 639.50 (Coneval, 2015), sin considerar gastos extras como

servicios médicos, un rubro importante para el adulto mayor. Por lo que el monto otorgado por el Programa se considera insuficiente para asegurar un nivel básico de vida a sus beneficiarios. Sin embargo, se reconoce que al complementarse con otras fuentes de ingreso, éste puede favorecer positivamente la calidad de vida de los adultos mayores.

Sin menoscabo de las limitaciones presupuestales existentes, es necesario incrementar el monto presupuestal del Programa para asegurar que los apoyos otorgados tengan la capacidad de cubrir las necesidades básicas de los adultos mayores (alimentarias y no alimentarias). De la mano con ello, sin perder el enfoque universalizador a largo plazo, es necesario poner en práctica un sistema de focalización inmediato, que permita priorizar el apoyo a quienes viven en condiciones de mayor vulnerabilidad y pobreza. Además, se recomienda analizar la factibilidad y viabilidad de implementar un programa de pensiones progresivo, es decir, donde el monto económico se incremente en proporción a la edad del beneficiario.

Valoración del programa

La valoración del programa se sintetiza en el Cuadro 8.

Como puede verse, con una escala valorativa de 1 a 4 en cada apartado evaluado, el programa obtiene un promedio de poco más de la mitad, lo que representa un nivel de calidad regular.

Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas

En el presente apartado los hallazgos sobre el programa se integran de manera sintética en una matriz FODA (Cuadro 9).

CUADRO 8
Valoración cuantitativa del programa

Tema	Valor	Justificación
Justificación de la creación y del diseño del Programa	0.666	El Programa carece de un diagnóstico y, por lo tanto, no se pueden conocer las causas, efectos y características del problema, así como cuantificar su población objetivo. También carece de una justificación teórica o empírica documentada que sustente la entrega del apoyo económico.
Contribución a las metas y estrategias nacionales	4.0	Los objetivos establecidos en la ROP se alinean directamente con el PED y con el Programa Estatal de Desarrollo Social y Vivienda, con el PND y de manera indirecta con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	2.4	Debilidades en los modelos de proyección de poblaciones. Asimismo, en las proyecciones no se define cómo el método de cálculo incluye la variable presupuestal a la que está sujeto el Programa.
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	2.0	El padrón de beneficiarios carece de sistemas de seguimiento que permitan conservar información relevante como el apoyo otorgado, edad, antigüedad en el Programa o información socioeconómica. En cuanto a los mecanismos para la entrega de apoyos se observa que se encuentran estandarizados, difundidos públicamente y apegados a la normatividad.
Matriz de indicadores para resultados	2.8	La matriz de indicadores presenta deficiencias derivadas del segundo objetivo del Programa, que corresponde a garantizar el acceso a los servicios de salud, mismo del que se desprende un componente y una actividad. No es pública ni accesible la información respecto a los resultados principales del Programa para ninguno de los años que lleva operando.
Presupuesto y rendición de cuentas	2.333	No se identifican ni cuantifican gastos de mantenimiento requeridos para mantener el estándar de calidad de los activos necesarios para la entrega de los subsidios a la población. El Programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas a través de la página de internet de la Sedeshu.
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	N/A	No se presentan observaciones.
Coherencia interna: correspondencia entre problemas y objetivos	N/A	No se presentan observaciones.
Análisis de la pertinencia del apoyo para la obtención de los objetivos planteados en el Programa	N/A	No se presentan observaciones.
Valoración final	2.367	

CUADRO 9

Análisis FODA del programa

FORTALEZAS

- Alineación de los objetivos del Programa con el PND y el PED, así como con el Programa Sectorial de Desarrollo Social y Vivienda 2011-2016.
- Clara definición del Fin del programa.
- Complementariedad con diversos programas e instituciones federales y estatales.
- Planeación de metas del Programa acorde con el monto presupuestal asignado.
- Lógica vertical consistente y coherente en los indicadores del primer componente y sus respectivas actividades.

OPORTUNIDADES

- Paulatinamente existe una tendencia a revalorizar el papel del adulto mayor en la sociedad, lo que brinda al Programa legitimidad y una mayor posibilidad de amplificarse.
- Tanto el índice de desarrollo humano (IDH) como el producto interno bruto (PIB) de Sinaloa presentan tasas de crecimiento superiores a la media nacional, lo que en un futuro puede significar que el apoyo otorgado por el Programa, como complemento de otras fuentes de ingreso, sea suficiente para asegurar condiciones mínimas de bienestar.

DEBILIDADES

- No cuenta con un diagnóstico del problema que se vea reflejado en un documento normativo.
- Carece de una justificación teórica o empírica documentada que sustente la intervención.
- Carece de un árbol de acciones planteado explícitamente que indique cómo se llegará a los fines deseados por el Programa.
- No identifica la metodología utilizada para realizar la cuantificación de la población objetivo ni las fuentes de información en las que se basó para su definición.
- El padrón de beneficiarios no cuenta con información suficiente de los beneficiarios del Programa.
- La limitación para otorgar apoyos a familiares hasta en tres ocasiones puede ser desfavorable para los beneficiarios.
- La inclusión del componente “promoción de la salud” es ambigua.
- La MIR presenta debilidades en el segundo componente y sus respectivas actividades, los indicadores usan conceptos y cálculos ambiguos.
- Existe una discordancia entre los componentes de la matriz de indicadores y los tipos de apoyo contemplados en las reglas de operación.
- Falta de convenios con otros programas e instituciones que garanticen complementariedad y sinergia con otros programas.
- Ausencia de rigurosidad en la aplicación de los criterios para seleccionar beneficiarios, no se revisa si éstos cuentan con otro tipo de pensión contributiva (ISSSTE, IMSS, otro).
- Dado que los recursos asignados al Programa son insuficientes para atender la totalidad de la población objetivo, se considera negativa la ausencia de mecanismos de control que permitan asegurar la atención de personas en mayores condiciones de vulnerabilidad y pobreza.
- No hay un ejercicio de desglose del presupuesto del Programa, sólo se especifica el monto total de subsidios entregados.
- Las bases de datos internas que sirven de medios de verificación a los indicadores son de difícil acceso.

AMENAZAS

- El componente de acceso a la salud genera carga extra en el Programa que bien podría subsanarse con la coordinación entre instancias gubernamentales.
- La inestabilidad económica internacional puede provocar reducciones en el presupuesto del Programa.
- El Programa está sujeto a la voluntad política de la autoridad en turno, ya que no está sustentado en ninguna ley.
- Los medios de verificación empleados en los indicadores de Fin y Propósito dependen de bases estadísticas que no están en constante actualización.

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

En general podemos decir que el Programa alinea sus objetivos con el PND, el PED, el Programa Sectorial de Desarrollo Social y Vivienda, y de manera indirecta con los ODM. En este sentido las ROP establecen puntualmente los requisitos de elegibilidad, definen mecanismos que evitan la duplicidad con programas federales (cruce de información de padrones), las mesas de recepción de solicitudes, el procedimiento de notificación de incorporación o reincorporación al Programa, de entrega de apoyos, y un padrón público de beneficiarios.

Asimismo, el Programa asegura cierto nivel de transparencia y rendición de cuentas al publicar su información principal: los documentos normativos (ROP), la orientación para el beneficiario y al ciudadano; todo a dos *clicks* en la página de la Sedeshu. Sin embargo, no es posible encontrar información referente a los resultados de las metas y objetivos⁵ que permitan comparar el presupuesto asignado y ejercido con los resultados obtenidos.

Por otro lado, el Programa carece de un diagnóstico accesible al público, que identifique concretamente las causas del problema, esto es notorio al encontrar en la MIR un componente sobre salud en la población de adultos mayores que en realidad excede las capacidades planteadas en el diseño del Programa, así como problemas de coherencia y delimitación entre el árbol de problemas y objetivos. En este sentido, las ROP identifican a la población objetiva y potencial de manera puntual, más no así la metodología que utilizaron para este propósito.

Aunque se encuentra una asignación presupuestal en la Ley de ingresos y presupuesto de egresos del estado, no se hace un desglose de los diferentes gastos: directos como el de remuneraciones al personal, e indirectos como los de mantenimiento, requeridos para conservar el estándar de calidad de los activos necesarios para la entrega de los subsidios a la población.

Finalmente, hacen falta convenios que garanticen la complementariedad legal de este programa con instituciones federales y estatales que tengan dentro de sus programas objetivos complementarios dirigidos a la atención de adultos mayores.

⁵ Aunque en dicha administración el seguimiento de metas de los programas estatales se realizaba a través del Sistema de Evaluación y Seguimiento de Metas (Sisepsin), del gobierno del estado de Sinaloa.

Recomendaciones

En este apartado conjuntamos de manera puntual las sugerencias y recomendaciones que realizamos al Programa, la instancia normativa (Sedeshu) e instancia ejecutora (Isdesol), como resultado del trabajo de evaluación llevado a cabo:

1. Redefinir el problema público conforme a un marco teórico y a información estadística. Así como identificar las causas que estén dentro del margen de definición del problema para establecer medios adecuados para el logro de los objetivos del Programa. Esto es, convertir causas (árbol del problema) en medios (árbol de objetivos) operables a partir de acciones concretas.
2. Clarificación de la metodología y fuentes de información utilizadas para la cuantificación de la población potencial y objetivo; asimismo, definición de la periodicidad para la actualización y depuración del padrón de beneficiarios.
3. Definir y limitar los tipos de apoyo del Programa únicamente a la entrega de transferencias monetarias, dado que el ámbito de salud rebasa a la entidad ejecutora y dificulta la definición de metas, objetivos e indicadores.
4. El procedimiento para entregar el apoyo a los beneficiarios debería contemplar la factibilidad y viabilidad de sustituir las visitas domiciliarias por transferencias bancarias, reduciendo los costos operativos y el uso político del Programa. Así como reconsiderar la eliminación del número de entregas limitadas de los apoyos a representantes o familiares del beneficiario, debido a los problemas médicos o de movilidad que pueden sufrir. En cambio, es posible extender el proceso de renovación de constancias que ya se contempla en el Manual de procedimientos.
5. Sin perder su tendencia hacia la universalización, se recomienda la aplicación de estudios socioeconómicos para conocer y reconocer la realidad de los beneficiarios y acelerar la incorporación de aquellos que se encuentran en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.
6. Se sugiere eliminar el componente de salud de la MIR, pero si se planea seguir con ambos componentes se sugiere la clarificación de los términos señalados y la base de datos a emplear. Para obtener información estadística confiable, se propone a demás complementar la información con datos de otras instituciones dedicadas a la atención del adulto mayor.

7. Es necesario clarificar conceptos ya que términos como “promoción”, “servicios de salud”, “institución especializada en atención de la salud”, se manejan de una forma poco clara con respecto al objetivo del Programa.
8. Aunado a lo anterior, es necesario modificar el indicador correspondiente al “Propósito”, dado que su cálculo no tiene correspondencia con el de cobertura que establece el “Fin” del Programa. Asimismo se sugiere modificar la frecuencia de medición con que se calculan los indicadores de “Propósito” y “Fin”, permitiéndoles trabajar con proyecciones.
9. Se recomienda la incorporación de un indicador que mida la capacidad de expansión del Programa y su presupuesto, frente al incremento de solicitudes recibidas, y se sugiere la realización de gestiones ante el Congreso local, para procurar incrementos presupuestales anuales al Programa que permitan definir metas de cobertura más amplias.
10. Se sugiere transparentar y publicar en medios electrónicos las bases de datos que componen el Padrón de beneficiarios, el Expediente y las encuestas de satisfacción de los adultos mayores de 70 y más de Idesol, lo que permitirá analizar la pertinencia de las fórmulas empleadas para calcular los indicadores, si cuentan con los insumos necesarios y si sus cálculos son reproducibles.
11. En general, el Programa debe hacer pública y accesible su información, empezando por la identificación y desglose de los gastos de operación en el presupuesto, así como sus resultados; preferentemente mediante una plataforma que muestre los procesos de los actores involucrados.

Referencias

- Cardozo M. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos: el caso de los programas de desarrollo social en México*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- (2012). *La evaluación y metaevaluación en las políticas y programas públicos. Estado del arte*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Conapo (2010). *Dinámica demográfica 1990-2010 y proyecciones de población 2010-2030 Sinaloa* [www.conapo.gob.mx], fecha de consulta: 10 de noviembre de 2017.
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa DF) [<http://www.evalua.df.gob.mx/>], fecha de consulta: 10 de noviembre de 2015.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) [<http://www.coneval.gob.mx/>], fecha de consulta: 30 de noviembre de 2015.

- Consejo Nacional de Población (Conapo) [www.conapo.gob.mx], fecha de consulta: 30 de octubre de 2015.
- Gobierno de la República (2012). *Plan nacional de desarrollo 2012-2018*. Documentos oficiales. *Plan nacional de desarrollo* [<http://pnd.gob.mx/>], fecha de consulta: 12 de noviembre de 2015.
- Gobierno del Estado de Sinaloa (2011). *Plan estatal de desarrollo 2011-2016*. Documentos oficiales. Periódico Oficial del estado [<http://www.transparenciasinaloa.gob.mx/images/stories/ARCHIVOS%20PUBLICOS/Gobierno/PED-2011-2016-Sinaloa.pdf>], fecha de consulta: 13 de noviembre de 2015.
- Gobierno del Estado de Sinaloa (2011). *Programa sectorial de desarrollo social y vivienda 2011-2016*. Documentos oficiales. Periódico Oficial del estado.
- Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales (Ipro) [<http://www.programassociales.org.mx/>], fecha de consulta: 29 de octubre de 2015.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) [<http://www.inegi.org.mx>], fecha de consulta: 29 de octubre de 2015.
- Isdesol (2014). *Manual para las Reglas de Operación del Programa Apoyo a Adultos Mayores 70 y más*. Ejercicio fiscal 2014. Instituto Sinaloense de Desarrollo Social.
- Merino, M. (2013). *Políticas públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: CIDE.
- Ochoa, S.M. (2006). *Panorama mundial de las pensiones no contributivas*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de Trabajo, septiembre.
- ONU (2000). *Objetivos de desarrollo del milenio* [www.un.org], fecha de consulta: 13 de noviembre de 2015.
- Osuna, José Luis y Carolina Márquez (dirs./eds.) (2000). *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional.
- Paes de Barros, Ricardo y Mirela de Carvalho (2004). *La focalización y la universalización como instrumentos para reducir inequidades*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Portal de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa [<http://www.laipsinaloa.gob.mx>], fecha de consulta: 30 de octubre de 2015.
- RAND Corporation (2014). *Programa de pensiones no contributivas para adultos mayores en Yucatán*. México: Diseño, implementación y evaluación del programa en Valladolid, Reporte Técnico.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) [<http://www.sedesol.gob.mx>], fecha de consulta: 26 de octubre de 2015.

- Secretaría de Desarrollo Social y Humano (Sedeshu) [<http://www.sedeshu.gob.mx>], fecha de consulta: 25 de octubre de 2015.
- Sedesol/Inapam (2010). *Ejes rectores de la política pública nacional a favor de las personas mayores* [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/165823/Libro_ejes_rectores.pdf], fecha de consulta: 11 de noviembre de 2015.
- Sedesol (2013). *Diagnóstico del Programa de pensión para adultos mayores* [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/32261/Diagnostico_PAM_2013_1_.pdf], fecha de consulta: 11 de noviembre de 2015.
- Sistema de Evaluación y Seguimiento de Metas del Estado de Sinaloa (Sisepsin) [<http://www.sisepsin.sinaloa.gob.mx>], fecha de consulta: 26 de octubre de 2015.
- Sistema Nacional de programas de Combate a la Pobreza [<http://www.programassociales.mx>], fecha de consulta: 10 de noviembre de 2015.

Evaluación de diseño del Programa Pueblos Mágicos

Su operación y resultados en el caso de Tepotzotlán*

*Nadia Fuentes García / Martha Hernández Cervantes
Teresa Hernández Salas / Ivonne Huitrón Salmerón*

Introducción

A finales de la década de 1990 surgió el interés de diversos grupos por las culturas prehispánicas y los pueblos indígenas. En este sentido, el gobierno mexicano empezó a promover un turismo cultural enfocado a impulsar la visita a sitios arqueológicos restaurados y la celebración de festividades indígenas, lo que dio como resultado una captación de alrededor de 70 millones de turistas al año en los 200 mil sitios arqueológicos registrados, de los cuales 26 están declarados como Patrimonio Cultural de la Humanidad.

Años después y frente a la entrada del gobierno de Vicente Fox, la política turística fue una prioridad gubernamental, por lo que la inversión federal destinada a ese fin de 2001 a 2008 fue de 6.6 millones de pesos (MDP), nutridos a su vez por recursos de los gobiernos estatales y municipales que en total lograron sumar 557.7 MDP (Velázquez, 2012).

Como parte del entusiasmo por el turismo cultural, la Secretaría de Turismo (Sectur) crea en 2001 el Programa Pueblos Mágicos (PPM), con el objetivo de generar desarrollo en pequeñas localidades a partir de una especialización económica en áreas diferentes a los destinos de playa o centros históricos, con

* Evaluación realizada en 2013.

la expectativa de que el crecimiento de los servicios relativos al turismo tenga efectos multiplicadores en otras áreas, según el discurso oficial.

Dicho Programa ha trascendido ya dos administraciones, con lo cual se supone que ha aportado buenos resultados. En este tenor de ideas y partiendo de la premisa de la utilización eficiente de los recursos públicos, resulta del interés del presente artículo, conocer si estos resultados son claramente medibles y si están articulados con la política de fomento al turismo cultural, por medio de instrumentos y mecanismos que nos permitan evaluar, dar seguimiento, controlar y en algunos casos, redireccionar las acciones encaminadas para el logro de los objetivos planteados.

Como se sabe, la aplicación institucionalizada de la evaluación es reciente y en la mayoría de los casos se dirige a los programas derivados de la política social del país. Sin embargo, dada la relevancia de la expansión de los destinos turísticos del país, los recursos asignados y los actores involucrados, se eligió el Programa de Pueblos Mágicos, dando a la tarea del equipo de evaluación, analizar su racionalidad y coherencia tomando como punto de partida el diseño del PPM, para posteriormente analizar su operación en un pueblo mágico, a saber, Tepetzotlán, Estado de México.

Para realizar la labor antes mencionada, se tomó como base la idea de Osuna (2000), de que para realizar cualquier tipo de evaluación es necesario conocer las entrañas de lo evaluado, es decir, no es conveniente fraccionar una política pública o programa para evaluarlo sin antes indagar en la causa que dio su origen, sin preguntarse si se levantó un diagnóstico de necesidades, si existen objetivos claros y medibles, y si éste se relaciona (de qué manera y en qué medida) con otras políticas y/o programas.

Derivado de lo anterior, el presente trabajo se plantea como objetivo realizar una evaluación de diseño del PPM; sin embargo, se buscó ampliar sus alcances mediante una aproximación a la operación y resultados del Programa en el caso de Tepetzotlán,¹ Estado de México, para contrastar si estas acciones y resultados se apegan al diseño.

¹ Uno de los primeros pueblos en recibir esta distinción.

En la presente evaluación se recuperan algunos elementos del enfoque constructivista,² puesto que además de la revisión y análisis de gabinete, se incluye al observador como generador de conocimiento, sobre todo debido a la caracterización del entorno en que se desarrolla la investigación y afecta sus resultados. Sin dejar de lado lo positivista, al integrar algunos criterios propuestos en los Lineamientos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (Osuna, 2000), dado que ofrecen una mirada objetiva sobre la realidad cuantificable; lo que da un amplio conocimiento para contrastar los resultados y efectos que los beneficiarios obtienen de la puesta en marcha del Programa Pueblos Mágicos y corroborar si su diseño es eficiente. Lo anterior significa que no solamente se consideraron indicadores cuantitativos (como cantidad de recursos invertidos, número de guarniciones, fachadas y monumentos preservados, número de negocios, empleos creados, etcétera), sino también la opinión de diferentes actores, de habitantes e incluso de funcionarios públicos para que de esta forma se puedan visualizar algunos elementos que deberían modificarse en el diseño del programa.

Aunado a lo anterior, se incluyeron algunas preguntas de la metodología que propone el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa-DF) en su apartado de diseño, principalmente porque este último incluye el tema de participación ciudadana como elemento a evaluar, el cual resulta relevante porque, como se expondrá más adelante, el PPM asume que sus principales ejes rectores son la participación ciudadana y el desarrollo económico local.

En la primera parte de este trabajo se presentan los antecedentes y características del PPM. La segunda se refiere a la evaluación de diseño del PPM; la tercera presenta los principales hallazgos del estudio de caso. Finalmente, se presentan las principales conclusiones y recomendaciones.

En lo relativo a la metodología empleada, los criterios que se siguieron para la presente evaluación fueron: 1) realizar un análisis del diagnóstico del problema;

² El enfoque constructivista parte de la premisa de la existencia de múltiples realidades con diferentes matices como pueden ser el micro, el macro, el formal, el informal, la acción e interacción social en red. Sus investigaciones dan más importancia a lo cualitativo con apoyo en lo cuantitativo.

2) examinar los objetivos del Programa; 3) observar el tipo de participación del Programa; 4) estudiar el grado de compatibilidad entre objetivos perseguidos y otros objetivos propuestos, y 5) analizar la necesidad de intervención del PPM en el estudio de caso.

Para la elaboración del estudio de caso se eligió el pueblo mágico Tepotzotlán, por ser una de las primeras experiencias que se encuentra en proceso de consolidación, lo que presupone que el pueblo sigue en constante desarrollo y crecimiento en cuanto a infraestructura y desarrollo turístico. Para su análisis se utilizaron artículos académicos específicos e información del municipio. Además, se realizó una observación participante donde se entrevistó a tres comerciantes, una familia de turistas y una integrante de una Asociación Civil que trabaja en Tepotzotlán, a fin de no limitarse a un trabajo de gabinete y tener una mejor aproximación a cómo funciona la operación del Programa.

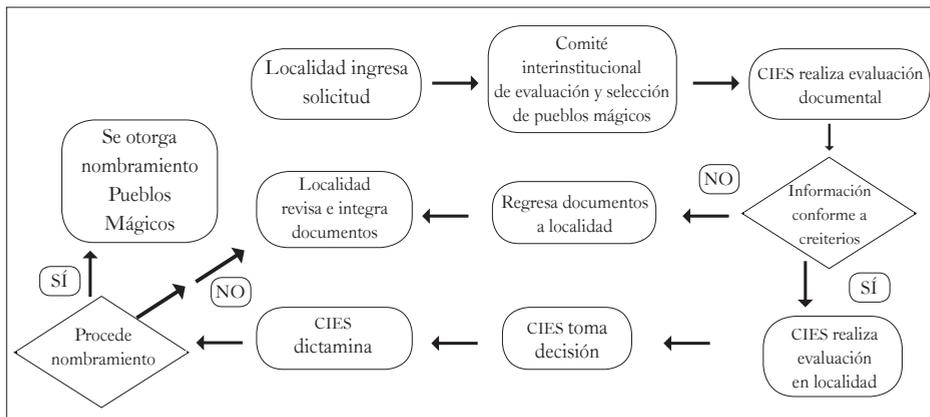
Antecedentes y características del Programa Pueblos Mágicos

Como se comentó, en 2001 se establece el Programa Pueblos Mágicos como herramienta para incentivar el turismo nacional, estimular la actividad turística en lugares tradicionales. Su principal objetivo es aprovechar la singularidad de las localidades para la generación de productos turísticos; transformar el turismo local en una herramienta del desarrollo sustentable de las localidades incorporadas al PPM y lograr que las comunidades receptoras aprovechen y se beneficien del turismo, volviéndolo una actividad redituable, logrando así una mejor distribución del gasto (Sectur, 2006).

El PPM, cuenta con reglas de operación (ROP) en las que se define que las localidades que serán tomadas en cuenta para aspirar a ser pueblo mágico serán aquellas que cuenten con una población base de 20 mil habitantes y que se encuentren a una distancia no superior a los 200 kilómetros (o el equivalente a dos horas de distancia vía terrestre) a partir de un destino turístico consolidado o bien de una población considerada como mercado emisor (Sectur, 2006). Una vez acreditadas dichas condicionantes, las localidades deben someterse a un proceso de acreditación (Esquema 1) para obtener el nombramiento de pueblo mágico.

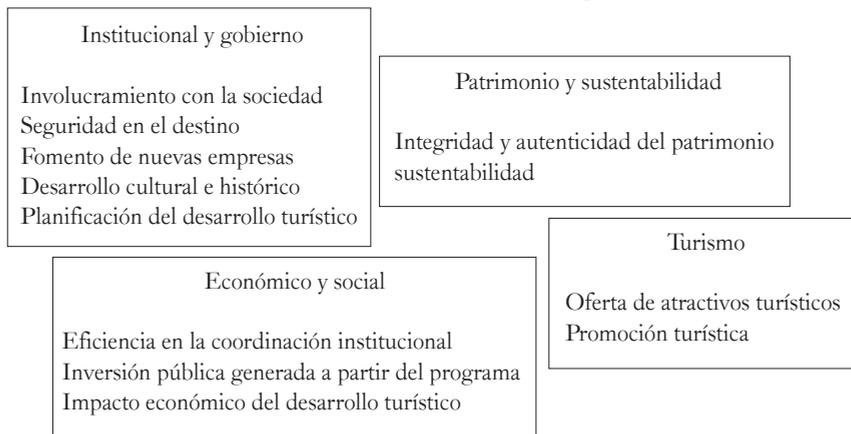
Para mantener dicho nombramiento, las localidades deberán obtener la renovación cada año, la cual se realizará con base en el cumplimiento de los Indicadores de Evaluación de Desempeño (Esquema 2) y de los Criterios de Certificación (Esquema 3) del Programa.

ESQUEMA 1
Proceso de acreditación



Fuente: Secretaría de Gobernación, “Catálogo de Programas Federales 2013”.

ESQUEMA 2
Indicadores de evaluación de desempeño



Fuente: Secretaría de Turismo, “Pueblos mágicos: reglas de operación”, 2006.

Con base en la información que se presenta en los esquemas 2 y 3, para conservar el nombramiento como pueblo mágico, la localidad tendrá que comprobar el cumplimiento mínimo de 90% en los ejes (planeación, competitividad y crecimiento). Además, deberá acreditar el porcentaje restante en un lapso no mayor a 90 días naturales, a partir de la fecha del dictamen que emita el Comité Interinstitucional de Evaluación y Selección (CIEyS).

ESQUEMA 3
Crterios de certificación

Eje: Planeación	Eje: Competitividad	Eje: Fortalecimiento
1. Planes de desarrollo estatal y municipal. 2. Programa de desarrollo turístico municipal. 3. Reglamento de imagen urbana y plan de manejo en función del Programa Pueblos Mágicos.	1. Programas diversos de apoyo al desarrollo municipal. 2. Servicios turísticos que garantizan su comercialización. 3. Servicios de asistencia y seguridad. 4. Acciones de conservación del patrimonio tangible e intangible. 5. Comercialización turística y desarrollo del producto turístico local. 6. Difusión y promoción turística del destino. 7. Contar con un sistema de información turística municipal.	1. Cumplimiento en el ejercicio de los convenios de coordinación en materia de reasignación de recursos. 2. Continuación y consolidación de programas y/o acciones de desarrollo turístico. 3. Monitoreo del impacto turístico y económico del nombramiento de la localidad a nivel regional y/o municipal.
<hr/> Valor por eje: 10%	<hr/> Valor por eje: 40%	<hr/> Valor por eje: 50%

Fuente: Secretaría de Turismo, "Pueblos mágicos: reglas de operación", 2006.

El PPM requiere de la participación y coordinación de esfuerzos entre instituciones públicas, privadas y comunitarias. Por lo que la integración de un Comité pro Pueblo Mágico (CPM) se vuelve necesaria para el buen desempeño de la localidad dentro del Programa. Dicho Comité se integra con un máximo de diez representantes, que cuentan con voz y voto: *a*) un representante de la dependencia estatal de turismo, *b*) otro de la autoridad municipal, *c*) uno más del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), *d*) representantes sociales como asociaciones de restaurantes, hoteles, agencias de viajes, cámaras de comercio, colegios de arquitectos, artesanos y líderes de opinión (Sectur, 2006). Cabe destacar que en ningún momento éste tendrá acceso a los recursos que son canalizados desde el gobierno federal a las entidades federativas. El CPM se centra en dar seguimiento y controlar que las acciones llevadas a cabo por las autoridades estén en apego a lo pactado en el Plan de Desarrollo Turístico que cada localidad debe presentar a la Secretaría de Turismo.

Pueblos Mágicos es un programa basado en transferencias monetarias, el cual utiliza como instrumento los llamados Convenios de Coordinación en materia de Reasignación de Recursos con las Entidades Federativas (CCRR) para el ejercicio fiscal en turno. Éstos establecen obligaciones entre los tres niveles de gobierno, además de vigilar que las acciones sustantivas del Programa sean orientadas a fortalecer la competitividad de los destinos turísticos. En relación con la responsabilidad de la entidad, establece que por cada peso otorgado por la federación, el gobierno estatal deberá aportar uno más, fomentando que los dos niveles de gobierno interactúen y pacten de manera equitativa la asignación de recursos. Por último, en cuanto a la responsabilidad del municipio, éste debe prestar instalaciones y recursos humanos, procurando propiciar todas las condiciones necesarias para la operación del Programa.

Evaluación de diseño del Programa Pueblos Mágicos

A continuación se desarrollan los componentes de una evaluación de diseño que establecen los lineamientos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Análisis de la contribución del PPM a los objetivos estratégicos y nacionales

El análisis muestra que el problema o necesidad que busca resolver está identificado como la falta de destinos turísticos al interior del país, por la inadecuada e insuficiente infraestructura y equipamiento en la materia. En dicho problema se formula algo que puede ser revertido con la asignación de presupuesto federal y el compromiso de las entidades federativas de aportar un monto igual.

De acuerdo con los documentos programáticos revisados, cualquier localidad con vocación turística y un determinado nivel de atracción puede aspirar a ser pueblo mágico. No obstante, no se encontró ningún documento diagnóstico que desarrolle los criterios establecidos, como vocación turística y nivel de atracción. Tampoco se encontró un listado donde se identifiquen las localidades con dichas características. Por esta razón, se considera que no existen evidencias empíricas de una definición del problema público a resolver, con sus causas y consecuencias.³

De igual manera, no hay evidencia de alguna justificación teórica o empírica en relación con el fin y el propósito de la intervención pública. Debido a que en su diseño se enfatiza la correspondencia de las acciones del Programa con los objetivos de la política sectorial, y no la atención-solución de un problema en particular.

No se documenta ni evidencia que la intervención que realiza el PPM pueda revertir el problema de “la falta de atractividad de los destinos por la inadecuada e insuficiente infraestructura y equipamiento turístico” (Ahumada, 2011) que presentan ciertas localidades. Tampoco muestra que las características del proyecto aumentarán el nivel de atracción de los destinos, ni de las condiciones económicas, sociales, política, climática, sanitaria y de seguridad pública que favorecen o dificultan el adecuado aprovechamiento de los apoyos. Ello implica que la valoración de viabilidad de los apoyos no se basa en criterios fundamentados en evidencias. En síntesis, no es posible determinar si el fin

³ No se encontró evidencia de la existencia de un documento que cuantifique y caracterice a la población que presenta el problema; es decir, no se identifica qué localidades o destinos turísticos tienen falta de atracción por la inadecuada e insuficiente infraestructura y equipamiento turísticos.

y el propósito corresponden a la solución del problema, ya que éste no está claramente definido ni proyectado.

En lo referente a experiencias internacionales exitosas que brinden sustento de que el Programa es adecuado para lograr su fin y propósito, la Sectur enuncia que para la elaboración del Programa Nacional de Turismo 2001-2006, se revisaron experiencias de política turística de algunos países, que en años recientes han llevado a cabo programas para el desarrollo de dicho sector con resultados positivos: Australia, Chipre, España, Estados Unidos, Francia, Perú, Reino Unido e Islas Seychelles. No obstante, de acuerdo con Ahumada Lobo (2011), dicha afirmación no refleja explícitamente cuáles estrategias y acciones son similares al tipo de intervención específica como la que realiza el Programa Pueblos Mágicos.

Por otro lado, se encontró que en una investigación comparativa que realizó el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Velázquez, 2012), se argumenta que Pueblos Mágicos es uno de los programas más importantes para generar crecimiento en el mercado turístico interno, además de contribuir a la sensibilización de las autoridades locales y los pobladores sobre la importancia del patrimonio cultural, urbanístico y de otros tipos. Aunado a ello, el BID enuncia los siguientes retos:

- Aprovechar los atractivos culturales, naturales y la preservación de la identidad local.
- Favorecer que los pobladores locales aprovechen las oportunidades de negocio.
- Evitar la construcción de enclaves turísticos, fomentando la integración de la actividad turística en los espacios y actividades productivas de los pequeños núcleos de población.
- Fomentar la coordinación interinstitucional y fortalecer a los gobiernos estatales y locales en la planificación y gestión del turismo.

Sobre los objetivos estratégicos de la Sectur, el PPM se alinea con su objetivo que establece “mejorar sustancialmente la competitividad y diversificación de la oferta turística nacional, garantizado un desarrollo turístico sustentable y de ordenamiento territorial integral”. Éste a su vez se alinea con el Programa Sectorial de Turismo 2007-2012 que refiere aprovechar de manera sustentable el

potencial de los recursos culturales y naturales y su capacidad para transformarse en oferta turística productiva, creando servicios y destinos competitivos, así como dando opciones de desarrollo y bienestar para los individuos de las localidades.

Al valorar si existe una relación lógica del Programa con los objetivos nacionales del *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, se encontró que se vincula con el Eje 2, relativo a la economía competitiva y generadora de empleo, el cual señala la intención de hacer de México un país líder en la actividad turística a partir de la diversificación de sus mercados, productos y destinos, así como el fomento a la competitividad de las empresas del sector, de tal forma que brinden un servicio de calidad internacional.

En lo relativo a la participación ciudadana, es uno de los principios transversales de toda política o programa, incluso la Ley de planeación establece que el *Plan Nacional de Desarrollo* se realizará con dicha participación. Un servidor público de la Sectur señaló que, en el Programa, la participación ciudadana es la base del desarrollo y de la creación del mismo:

De hecho, el primer criterio que una localidad que aspira a ser pueblo mágico debe cumplir, es la creación de un Comité Turístico Ciudadano o un Comité Turístico Pro Pueblo Mágico, nosotros ponemos este requisito porque tiene que haber iniciativa ciudadana debido a que las administraciones concluyen y los proyectos continúan [...] Dicho Comité deberá formarse de la mano de la autoridad municipal y del estado, pero es de abajo hacia arriba, no es que nosotros, Sectur, lleguemos a decir hagan esto o aquello (coordinador del Programa Centros de Playa, entrevista, 30 de octubre de 2013).

La participación ciudadana, es una de las piezas clave del enfoque de derechos humanos, incluso los lineamientos del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa-DF) contemplan entre sus componentes ambos criterios para ser evaluados. El enfoque de derechos humanos tiene como principal premisa la dignidad humana como eje orientador de las políticas públicas, este principio trae consigo la idea de que el valor público deberá apuntar hacia el ejercicio pleno de derechos humanos. Dado que en ningún documento emitido por pueblos mágicos se detectó dicho enfoque, se infiere que esta perspectiva no se contempla en el diseño. Se considera que ésta es una carencia del Programa, dado que sí tiene como uno de sus objetivos el desarrollo

económico de las localidades, y al no establecer como fin último el ejercicio pleno de derechos humanos de las personas, trabajo, educación, salud, por mencionar algunos, entonces no hay claridad en cuanto al porqué y para qué del desarrollo económico, al que el Programa pretende contribuir.

No obstante, el coordinador del proceso de acreditación de Xilitla, estado de San Luis Potosí, comentó:

[...] aun cuando la participación ciudadana es un requisito elemental para operar el Programa (contenido en las ROP), resulta evidente que el mecanismo seleccionado para articularla (o sea el Comité) no ha logrado ser un espacio representativo e interdisciplinario. Desde mi experiencia, los comités que conozco están integrados y liderados en su mayoría por arquitectos o empresarios de la zona (entrevista, 8 de noviembre de 2013).

En el estudio de caso de Tepetzotlán también se encontró que esta participación está limitada a la gente cercana al gobierno municipal y la iniciativa privada del sector turístico (local o no). Además, el alcance del Comité se da sólo en función de supervisar que las acciones realizadas dentro de la comunidad sean en apego al Programa de Turismo diseñado en el municipio.

En síntesis, se detectan dos principales carencias en este rubro: en primer lugar, un diagnóstico que defina el problema público y, en segundo, el enfoque de derechos humanos transversal que, además, estructure los criterios a los que apela el programa como la participación ciudadana, la sustentabilidad, el desarrollo local, entre otros.

Análisis de la vinculación entre la normatividad aplicable y los objetivos del Programa

Las ROP son entendidas como “el conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia” (Secretaría de la Función Pública, 2013). De igual manera, se estima que la información contenida en éstas, debe expresar quiénes son los actores involucrados (y sus responsabilidades), así como los requisitos y apoyos específicos que ofrece el Programa.

Tomando como criterio la definición anterior, consideramos que el diseño expresado en las ROP del PPM es limitado debido a que sólo se centra en definir los objetivos, los criterios de incorporación y certificación, así como a la conformación del Comité Pro Pueblos Mágicos, centrándose principalmente en los criterios y trámites a seguir para la obtención del nombramiento de pueblo mágico. Aunado a lo anterior, éstas no se encuentran publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* (requisito indispensable), lo que nos permite concluir que existen dificultades y debilidades desde la definición del problema, mismas que se reafirman en un débil diseño del Programa y criterios ambiguos.

Posibles coincidencias, complementariedades o duplicidades con otros programas federales

Después de analizar los objetivos y particularidades del PPM y compararlo con otros, se concluye que éste podría complementarse con los siguientes programas: 1) Programa de Apoyo a la Competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyME) turísticas de Sectur, cuyo objetivo es ofrecer a las pequeñas y medianas empresas turísticas herramientas útiles para mejorar su desempeño; y 2) Capacitación para Guías de Turistas, que consiste en una certificación que se apega a la NOM-08-TUR-2002 para sitios turísticos con patrimonio cultural y áreas naturales protegidas.

En cuanto a la posible duplicidad, a partir de la evidencia recolectada en la revisión documental, se detectaron ciertas similitudes en cuanto a la estrategia para ejercer recursos y coordinación entre los tres niveles de gobierno; no obstante, no se encontraron programas que reproduzcan los mismos objetivos del PPM, menos aún en localidades sin destino de playas. Lo anterior, principalmente, a causa de las características que deben tener las localidades que aspiren a ser pueblo mágico, así como de los propios requisitos que establece el Programa para obtener el nombramiento.

Población potencial y objetivo

El PPM define a su población objetivo como aquellas localidades con 20 mil habitantes y a una distancia no superior a 200 kilómetros de un destino turístico consolidado. No obstante, dicha definición resulta muy ambigua y deja abierta la posibilidad de que cualquier localidad aspire al nombramiento de pueblo mágico. Al respecto, el coordinador de los programas Centros de Playa y En el Corazón de México, de la Sectur, mencionó que “la población objetivo son las 32 entidades federativas y todos sus municipios con vocación turística. Los beneficiarios, pues son los municipios, porque el turismo se da a nivel local” (entrevista, 30 de octubre de 2013).

Aunado a la vaguedad de la definición previa, se carece de un padrón de los municipios o localidades que cuenten con elementos potenciales para ser destinos turísticos, en función de las líneas estratégicas que marca el programa. Hecho que complejiza aún más la tarea gubernamental de definir a quién se le otorga el nombramiento. Además, la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) propia del Programa no cuenta con ningún indicador respecto a la población objetivo.

En cuanto a los requisitos para otorgar el nombramiento, éstos se establecen en las ROP pero no representan un criterio efectivo y condicionante en la práctica. Se tendría que revisar cada uno de los expedientes para verificar su cumplimiento.

En lo que se refiere al estudio de caso de Tepotzotlán, se observa que no se cumplen en cantidad ni en forma. Existe un listado de los municipios y localidades que han recibido el nombramiento de Pueblo Mágico, pero sin una descripción detallada de dichas localidades ni de las características socioeconómicas de su población.

En lo relativo al monto de recursos que recibe cada localidad para la operación del Programa, en el *Diario Oficial de la Federación* están disponibles los CCRR, por entidad y año desde 2006, donde se especifica el monto total que la federación destina y el desglose que le corresponde a pueblos mágicos. Sin embargo, se desconoce la información para los años 2001 a 2005 y ésta no está sistematizada y accesible. Además, no existen líneas basales y evaluaciones *ex post* que permitan analizar la evolución del desarrollo económico de la localidad promovida por el turismo. Esto se explica en función de que el Programa se considera de desarrollo económico y no existen mecanismos federales que exijan su evaluación, como sucede con los programas sociales.

En síntesis, el PPM tiene una particularidad, al no ser un programa de subsidio (perteneciente a las partidas presupuestales S o U) no está sujeto a determinar con exactitud la población objetivo y potencial, por tanto, no se tiene bien definido un padrón o cuál es el grado de *atractividad* de los pueblos que podrían incluirse en este Programa. Por esta razón se da una definición un poco ambigua –por exclusión de los lugares de playa– de la población objetivo y por lo tanto el cumplimiento del propósito está en función de la demanda, es decir, está sujeto a la cantidad de municipios que deciden postularse y mantenerse dentro del Programa.

Evaluación y análisis de la matriz de indicadores

La MIR del PPM presenta una lógica vertical y horizontal adecuada entre sus componentes, actividades e indicadores; pero resulta insuficiente en algunos aspectos. Por ejemplo, sólo se enfoca a cuestiones de infraestructura y obra pública pero no define su población objetivo, además faltan indicadores en lo referente a participación ciudadana. En consecuencia, el equipo evaluador propone una nueva MIR (Cuadro 1), incluyendo sus objetivos específicos y la participación de los tres niveles de gobierno.

CUADRO 1

Matriz de indicadores por resultados

Fin: generar oferta turística al interior del país basada en los atributos histórico-culturales por localidad.
 Propósito: las localidades con el nombramiento de pueblo mágico incrementan su desarrollo económico local en función del turismo.

Componentes	Metas	Actividades	Mecanismos de verificación	Indicadores
-Generación de productos turísticos basados en expresiones culturales, artesanías, festividades, gastronomía y tradiciones.	-Aumentar en 20% el número de ferias realizadas en la localidad al año. -Celebrar dos convenios al año para la difusión de la cultura y tradiciones de la localidad en medios de comunicación masiva.	-Celebrar ferias, talleres. -Generar convenios para la difusión de la cultura y tradiciones de la localidad en medios de comunicación masiva.	-Evidencias de la realización de las ferias y talleres. -Convenios celebrados. -Menciones en medios de comunicación de la cultura y tradiciones de la localidad.	-Número de ferias realizadas/número de ferias planeadas (gastronómicas, de artesanías) -Convenios firmados/convenios programados
-Desarrollo de productos turísticos basados en ecoturismo, pesca deportiva y deporte extremo.	-Al menos una agencia en la localidad que ofrezca servicios de ecoturismo, pesca deportiva y/o deporte extremo. -Un Plan de Trabajo de Promoción e Inversión en ecoturismo, pesca deportiva y deporte extremo.	-Realizar un diagnóstico de las actividades factibles a realizar y servicios turísticos disponibles de ecoturismo, pesca deportiva y/o deporte extremo en la localidad. -Programar reuniones o foros con diversos actores para establecer un Plan de Trabajo de Promoción e Inversión en ecoturismo, pesca deportiva y deporte extremo. -Ofrecer capacitaciones a aquellas personas que trabajarán en los servicios a ofrecer de ecoturismo, pesca deportiva y deporte extremo.	-Diagnóstico de las actividades factibles a realizar y servicios turísticos disponibles de ecoturismo, pesca deportiva y/o deporte extremo en la localidad. -Listas de asistencia, fotografías, minutas y/o reportajes de las reuniones y foros de trabajo. -Listas de asistencia, fotografías, minutas, cartas descriptivas y/o reportajes de las capacitaciones realizadas.	-Porcentaje de avance del diagnóstico de las actividades factibles a realizar y servicios turísticos disponibles de ecoturismo, pesca deportiva y/o deporte extremo en la localidad. -Porcentaje de avance del Plan de Trabajo de Promoción e Inversión en ecoturismo, pesca deportiva y deporte extremo. -Reuniones y foros realizados/reuniones y foros programados. -Número de agencias turísticas que ofrecen servicios de ecoturismo, pesca deportiva y/o deporte extremo/ número de agencias turísticas en la localidad. -Número de capacitaciones realizadas/ número de capacitaciones programadas. -Número de personas convocadas/ número de personas convocadas.

continúa...

CUADRO 1 (continuación)

Componentes	Metas	Actividades	Mecanismos de verificación	Indicadores
-Creación de negocios turísticos locales	-Aumentar en 10% los negocios turísticos locales.	-Generar préstamos para apertura o equipamiento de negocios turísticos. -Simplificar los trámites de permisos para la apertura de negocios turísticos.	-Padrón de negocios turísticos de la localidad antes y después de la intervención. -Encuestas de percepción de los servicios para realizar trámites de permisos antes y después de la intervención.	-Número de préstamos otorgados/número de préstamos solicitados -Tiempo promedio para otorgar permisos con la simplificación/Tiempo promedio para otorgar permisos antes de la simplificación.
-Modernización de negocios turísticos.	-Al menos 30% del personal que trabaja en negocios turísticos que ya operan en la localidad reciben capacitación.	-Capacitar al personal de negocios turísticos locales para profesionalizar y modernizar servicios y procedimientos. -Otorgar préstamos dirigidos a la modernización de negocios turísticos.	-Listas de asistencia, fotografías, minutos, cartas descriptivas y/o reportajes de las capacitaciones realizadas. -Padrón de préstamos otorgados para la modernización de negocios turísticos.	-Número de personas capacitadas/número de personas que trabajan en negocios turísticos locales. -Número de préstamos para la modernización/ número de préstamos solicitados.
-Incorporación del desarrollo sustentable en las actividades turísticas.	-Al menos 10% de las actividades turísticas sean sustentables .	-Promover la separación de los RSU, creación de circuitos peatonales y ciclo vías, pavimentación con base de empedrados. -Promover actividades educativas para niños y padres de familia como talleres para reciclar papel o hacer composta, entre otros.	-Lista de calles pavimentadas con empedrado. -Lista de talleres impartidos y lista de beneficiarios.	-Número de toneladas separadas/ Número total de toneladas. -Número de metros construidos para circuitos peatonales y ciclo vías/ Número de metros programados. -Número de metros construidos de empedrados/ Número de metros programados. -Número de talleres impartidos/ Número de talleres programados.
-Fomento al desarrollo económico local	-Financiar la creación de al menos dos cooperativas locales anuales. -Regular la inversión extranjera directa.	-Financiar la creación de cooperativas (artesanías y gastronomía). Implementar como condicionante la contratación de personas de la localidad para la otorgación de permisos de negocios. -Firmar convenio local sobre la inversión extranjera.	-Lista de personas beneficiadas por el financiamiento. -Padrón de empresas turísticas nacionales y extranjeras. -Listas de ferias de empleo.	-Número de cooperativas turísticas creadas/ Número de empresas turísticas creadas. -Número de personas controladas en el ramo turístico/ Número de personas desocupadas. -Número de empresas locales/ Número de empresas extranjeras.

Fuente: elaboración propia.

Estudio de caso: Tepotzotlán

El presente estudio de caso muestra la materialización del Programa y algunos de sus efectos producidos. El estudio ofrece el análisis de cada uno de los elementos que integran el diseño del PPM, así como la lógica interna de dichos elementos y su relación con otras políticas y programas; además, incluye un análisis del grado de satisfacción de algunos actores involucrados en el mismo.

A continuación se describen los antecedentes, datos generales y criterios a partir de los cuales se seleccionó Tepotzotlán como pueblo mágico y su funcionamiento.

Antecedentes

La elección de Tepotzotlán como caso de estudio para el análisis del PPM radicó en ser una de las primeras experiencias y en que se encuentra en proceso de consolidación, ello presupone que el pueblo sigue en constante impulso y crecimiento en cuanto a infraestructura y desarrollo turístico.

Los objetivos específicos que el Programa se plantea en la localidad son:

1. Conservación, sujeto a normas específicas de la planeación urbana municipal.
2. Renovación y mejora en los espacios públicos.
3. Consolidación para la regulación de la tenencia de la tierra y uso del suelo.
4. Restricción en la utilización del uso de suelo en un área patrimonial.
5. Rehabilitación del patrimonio cultural.
6. Rescate de sus edificaciones.
7. Recuperación y mejora de la calidad de vida, asegurando la habitabilidad del centro histórico, así como la conservación del paisaje urbano y natural.
8. Descentralización de los servicios públicos del centro histórico.
9. Participación, destacando la importancia de la participación cívica y desarrollo de una conciencia sobre el bien común.
10. Promoción e incremento de las actividades culturales en plazas y callejuelas con el objeto de incrementar el valor patrimonial entre los vecinos del lugar.
11. Incremento de la difusión de la preservación del patrimonio cultural en escuelas, por medio de películas, revistas, libros, etcétera.

Descripción de la localidad

Tepotztlán está localizado en el norte del Estado de México y al noreste de la Ciudad de Toluca, es considerado parte de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. El municipio tiene una superficie de 208.83 kilómetros y está integrado por seis centros de población, según los datos del Censo 2010 cuenta con 88 559 habitantes.

De acuerdo con el Inegi (2013), las fuentes de ingresos de la población (Ayuntamiento Tepotztlán, 2013) se concentran en 60% sobre actividades del tercer sector, generadas por el empleo asalariado en el mercado local, regional e incluso estatal; 34% proviene de la industria, el resto se genera por diversas actividades del sector primario.

Tepotztlán cuenta con un encanto particular derivado de su patrimonio histórico y cultural (principalmente construcciones de los siglos XVI al XIX), las reservas naturales, sus fiestas y su gastronomía. Además de contar con atractivos naturales como el Parque Ecológico Xochitla, el Ginkgo Biloba (árbol milenario chino); la Sierra de Tepotztlán (con una superficie de 13 175 hectáreas); y su cercanía con Villa del Carbón.

Criterios de selección de Tepotztlán como pueblo mágico

Los principales criterios que le dieron el calificativo a Tepotztlán como pueblo mágico fueron:

1. Oferta de atractivos y servicios. Infraestructura hotelera, patrimonio cultural e histórico, riqueza arquitectónica datada del siglo XVI, riqueza natural, suficiencia en servicios de salud y seguridad pública.
2. El valor singular o la magia de la localidad radica principalmente en sus monumentos históricos y reservas naturales.
3. Las condiciones y espacios territoriales. Cercanía a la Ciudad de México, destino consolidado y visitado por 6 116 665 turistas al año.
4. Instrumentos de planeación y regulación. Existencia de un reglamento de imagen urbana con políticas públicas de conservación y rehabilitación del patrimonio, políticas de uso de suelo. Además, alineación del reglamento

con la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

5. El involucramiento de la sociedad y las autoridades locales se reflejó en la integración del Comité Turístico Pueblos Mágicos, compuesto por asociaciones de la sociedad civil como la fundación Xochitla y la Asociación de Jóvenes al rescate de las tradiciones de Tepetzotlán.

Mecánica de funcionamiento

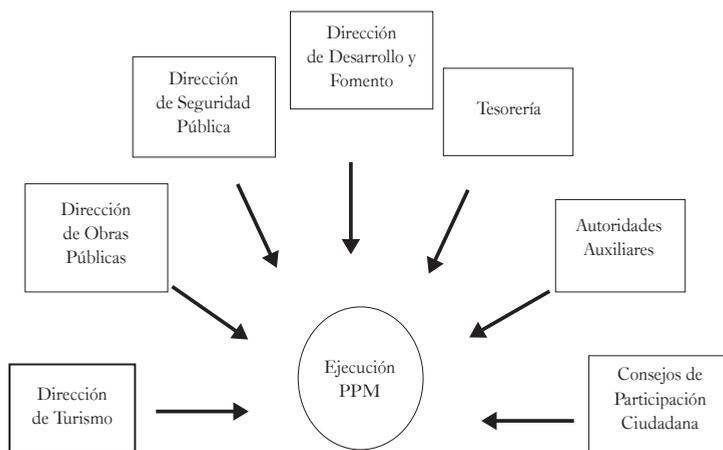
En este apartado se aborda la mecánica de funcionamiento que ha tenido el PPM en Tepetzotlán y las principales acciones realizadas a partir de los planes de trabajo de diez años.

En relación con los actores involucrados, algunos encargados de la implementación del PPM son los 32 miembros del comité turístico, firmantes del convenio respectivo: hoteleros, restauranteros, la Asociación de Jóvenes al Rescate de las Tradiciones de Tepetzotlán (aunque al momento de la investigación no se encontraba trabajando activamente), la fundación Xochitla, encargados del Museo Nacional del Virreinato, algunos artistas y artesanos. Dada la conformación del Comité, se puede constatar que la participación ciudadana se limita a actores del ramo hotelero y restaurantero; y excluye a la comunidad que habita y trabaja ahí.

Por lo que se refiere a las instituciones que participan en la ejecución del Programa se muestran en el Diagrama 1. La Dirección de Turismo Municipal es la que encabeza todas las acciones que deben llevarse a cabo y a su vez se coordina con el resto de las direcciones para realizar acciones que forman parte de las líneas de acción del Programa.

En cuanto al convenio de colaboración, sólo se tuvo acceso al convenio entre la Sectur con el Gobierno del Estado de México para el ejercicio fiscal 2012, cuya cláusula segunda establece que se destina la cantidad de \$18 500 000 de los recursos presupuestarios federales para desarrollo turístico, donde se identificaron dos principales fines: 1) destinado a proyectos de desarrollo turístico, 2) programas de apoyo mercadológico.

DIAGRAMA 1
Dependencias ejecutoras del Programa Pueblos Mágicos



Fuente: elaboración propia.

El convenio también detalla las responsabilidades de los tres niveles del gobierno. Al federal le corresponde la transferencia de los recursos sujetos a previa solicitud por parte del gobierno del Estado de México, para financiar sus actividades turísticas. Al gobierno estatal le compete solicitar los recursos destinados a este mismo sector a nombre de los pueblos que tengan denominación como mágicos, además de ser el responsable de realizar las transferencias correspondientes y aportar, en igualdad con el gobierno federal, el mismo monto. El municipio se encargará de la implementación y ejercicio de recursos del Programa mediante un uso responsable del presupuesto y a su debida justificación (DOF, 20 de julio de 2012).

Por otro lado, el diagnóstico no cuenta con un plan para la conservación y rehabilitación del patrimonio histórico, así como tampoco tiene mecanismos para la regulación de la tenencia y el uso de la tierra. Además, la falta de infraestructura urbana, el exceso de comercio informal, y la ausencia de un lugar regulado destinado para la venta de artesanías representaban retos importantes, coadyuvados con la inexistencia de interés por parte de las autoridades municipales para establecer las

regulaciones y apoyos adecuados para garantizar el desenvolvimiento económico y social de las personas que viven o trabajan ahí.

Acerca de las etapas y recursos del Programa, el plan de trabajo fue realizado con base en el diagnóstico previo, en el cual se destacan las acciones que deberán llevarse a cabo. Este plan se desarrolló a lo largo de 11 años y continúa en proceso con una inversión de \$50 656 480 (Ayuntamiento de Tepotzotlán, 2013). En el Cuadro 2 se describe el trabajo realizado durante el periodo de 2002 a 2013.

Por lo que se refiere a la promoción del turismo en este municipio, se centra en campañas de difusión que enfatizan en las festividades y los monumentos históricos. El Ayuntamiento ha trabajado en la conformación de una imagen y un concepto unificado de Tepotzotlán. Además, se ha propuesto la ampliación y consolidación de productos turísticos, ha avanzado en la colocación de señalización y en el cumplimiento del Reglamento de Imagen Urbana. Además, para el fomento del turismo, gestiona la ampliación de los horarios nocturnos en los establecimientos donde se ofrecen servicios de alimentos y bebidas, así como de otras instalaciones de interés turístico.

Con respecto a la opinión de los beneficiarios, su principal percepción es que el Programa contribuyó y sigue contribuyendo para el desarrollo del municipio y en la consolidación del destino turístico; la visión que se tuvo del Programa fue positiva, ya que ayudó a la rehabilitación del patrimonio histórico y cultural; también se mencionó que se crearon más empleos debido al incremento del turismo y, por último, que la inversión en la infraestructura urbana mejoró la calidad de vida de la población. Por ejemplo, resaltaron el cambio en la pavimentación de calles, el mejoramiento de plazas públicas y jardines, la creación de un mercado de artesanías, la instalación del servicio de internet gratuito a los alrededores del quiosco, la colocación de faroles, la remodelación de teléfonos públicos, y la colocación de jardineras a los árboles de la plaza principal.

Todos los entrevistados manifiestan que los mismos pobladores de Tepotzotlán se encargan de cuidar el pueblo y su patrimonio, pues no rayan las calles, fachadas o banquetas, no tiran basura en las calles y se creó una conciencia colectiva sobre la apropiación de los monumentos, su cuidado y conservación, tanto para el beneficio de la propia población como del turista.

CUADRO 2
Etapas del PPM en Tepotzotlán

Año	Acciones	Monto ejercido
2002	Rehabilitación de fachadas.	4 125 000
2003	Rehabilitación de fachadas. Instalación del cableado subterráneo.	6 125 000
2004	Instalación del cableado subterráneo.	3 056 480
2005	Rehabilitación de la Plaza de la Cruz. Instalación de mobiliario urbano. Pavimentación de calles, banquetas y rampas para discapacitados.	3 300 000
2006	Ampliación del mercado municipal. Remodelación de los baños públicos.	4 050 000
2007	Ampliación del mercado municipal. Rehabilitación de la calle Juárez y las banquetas de la Plaza Virreinal.	9 000 000
2008	Construcción de la Plaza de Artesanías. Rehabilitación de andadores peatonales. Reordenamiento del comercio informal.	9 000 000
2009	Alumbrado en Templo de San Francisco Javier, calles principales y Plaza Virreinal.	9 000 000
2010	Instalación el sistema de señalética para turistas. Rehabilitación de avenidas principales.	No disponible
2011	Instalación el sistema de señalética. Rehabilitación del Centro Histórico. Construcción de estacionamientos públicos. Rehabilitación del parque recreativo Lanzarote.	12 000 000
2012	Impulso al desarrollo lineal urbano y plan para consolidar sistema de señalética. Promoción de San Mateo Xóloc el de Santiago Cuautlalpan.	No disponible
2013	Módulos de atención a turistas. Promoción. Capacitación sobre servicios turísticos.	No disponible

Fuente: elaboración propia.

Los comerciantes⁴ argumentaron que también notaban los cambios realizados en materia de infraestructura; tuvieron que someterse a la regularización de los comercios que estaban alrededor del centro y además cumplir con ciertas especificaciones que mejoran la imagen de su negocio, como sujetarse a un tipo de puesto o una lona de ciertas condiciones.

Los efectos que estas personas percibieron fueron: el incremento de la afluencia de turistas, pero no así de la derrama económica que esto supondría. También notaron el incremento del número de comercios derivados de los cambios de administraciones municipales y representantes del Programa.

De acuerdo con la opinión de un miembro de la Asociación de Jóvenes al Rescate de las Tradiciones de Tepotzotlán, el Programa ayudó en el fomento del desarrollo del turismo, en sus palabras: “El turismo tuvo su apogeo con la denominación como pueblo mágico”. Argumenta que antes había menos turistas y ahora se pueden ver incluso extranjeros.

En cuanto al desarrollo de la actividad económica local, a partir de las entrevistas y la observación participante, se percibe un incremento de negocios en el desarrollo turístico que beneficia a la clase empresarial pero que no favorece el desarrollo económico del pueblo y su población.

En resumen, la visión que se tuvo del PPM fue positiva, ya que ayudó a la rehabilitación del patrimonio histórico y cultural; también se crearon más empleos debido al incremento del turismo y, por último; se menciona que la inversión en la infraestructura urbana mejoró la calidad de vida de la población.

Para finalizar, en cuanto a los resultados del Programa, los elementos que se consideraron en este apartado fueron derivados de la observación directa y el análisis de entrevistas semiestructuradas a beneficiarios y comerciantes; este análisis debe tomarse con reserva pues no se basó en un tamaño muestral representativo ni tampoco se tomaron en consideración otros factores que pudieran influir en la localidad.

Los beneficios que trajo consigo la declaratoria de pueblo mágico a Tepotzotlán fueron primordialmente hacia el desarrollo de infraestructura, lo

⁴ La entrevista a los comerciantes fue complicada ya que tenían miedo a dar información de su percepción del Programa, argumentaban que había veces que recibían amenazas por parte de las autoridades del municipio.

que implica una mejora en la imagen urbana de la localidad; de igual forma contribuyó al desarrollo del turismo. De acuerdo con las cifras presentadas por el Ayuntamiento a raíz de la declaratoria, se aumentó el número de personas que asisten con regularidad a este lugar.

Al atraer más turismo, atrajo inversión directa proveniente de fuentes empresariales, se comenzaron a colocar franquicias que se establecieron cerca de las plazas principales. Aunado a lo anterior, hubo inversión en la infraestructura hotelera, aumentaron tanto la oferta de habitaciones como de establecimientos.

Se pudo comprobar que con el auge del turismo hubo modificaciones importantes al patrimonio cultural. Por ejemplo, el atrio del Olivo ahora tiene un jardín remodelado. También se iluminaron los diferentes monumentos históricos.

En cuanto a la comparación de los resultados en Tepetzotlán con los objetivos del Programa enunciados, se observa que en poco más de la mitad de los objetivos se tiene alguna evidencia del funcionamiento del Programa; en el resto no se tuvo acceso a información alguna que sustente el trabajo en estos aspectos.

El Ayuntamiento y el gobierno del Estado carecen de un sistema de control, verificación y evaluación del desempeño del programa y no cuentan con un sistema de información que apoye las acciones realizadas y que dé cuenta a los ciudadanos de las actividades que se desarrollan en su localidad y del ejercicio de los recursos. Además, no se establecen claramente los mecanismos con los que puede la ciudadanía participar y proponer proyectos, crear microempresas o eventos culturales, a no ser que lo conciben por medio del uso de recursos propios.

La declaratoria de pueblo mágico también ha ocasionado perjuicios como: la casi nula participación de la sociedad en el Comité, que sólo sugiere acciones para el beneficio de su comunidad; o el limitado desarrollo económico local, pues sólo beneficia al sector turístico, ya que incluso para la venta en vía pública o mercados, el ciudadano tiene que pertenecer al gremio, o asociarse para que se le dé permiso de venta. Además, se detectó que, en su mayoría, los comerciantes no forman parte de la comunidad, pues provienen de otros municipios cercanos a Tepetzotlán.

Algunos efectos negativos ajenos a los objetivos del programa, que se constataron en la observación directa, fueron:

- El desplazamiento de la población originaria del centro a la periferia del municipio debido al proceso de urbanización e inversión.
- La llegada de empresas trasnacionales y cadenas que poco contribuyen al desarrollo económico local.
- La actitud de irritación de la población local frente a los flujos de turistas.
- El incremento de ingresos exclusivamente del sector terciario (comercio, servicios y transporte), de empresas que pueden o no ser locales, pero que nada tiene que ver con el crecimiento de la comunidad.
- La agudización de la crisis del sector agropecuario.

Conclusiones y recomendaciones

A pesar de que el gobierno mexicano ha tratado de impulsar la evaluación, ésta ha puesto énfasis en los programas de desarrollo social, énfasis que se ve reflejado en la propia razón de ser del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), la cual, además, está limitada a los programas que cuenten con ROP (apenas una tercera parte de todos los programas). En este sentido, el reto implica fomentar una cultura de la evaluación, así como generar los mecanismos pertinentes para ampliar el espectro de políticas a evaluar, donde la turística no puede ser la excepción. La apertura de este espectro, tendrá que venir acompañada de la adopción de metodologías *ad hoc*, pues la imperante se concentra en la utilización de los lineamientos utilizados por el Coneval en lo federal y por los emitidos por Evalúa_{DF} en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México).

En lo que corresponde a los operadores de los programas o incluso a los diseñadores de los mismos, aún presentan severas resistencias para colaborar adecuadamente con los equipos evaluadores, la tendencia generalmente está en encubrir las fallas de los programas o no proporcionar los medios y recursos necesarios para que el evaluador realice su trabajo de la mejor manera posible. En este sentido, la retroalimentación para la mejoría del programa o política pierde sentido en la evaluación y, por ende, no contribuye al mejoramiento en el uso de recursos.

En cuanto al diseño del Programa, parecería lograr su objetivo general, al diversificar el turismo hacia el centro del país y al incrementar la infraestructura

turística pues en los últimos doce años, 83 municipios recibieron la denominación de pueblo mágico. A partir de la evidencia y los testimonios, el equipo evaluador considera que se ha logrado insertar en el imaginario colectivo de los turistas nacionales e internacionales, de manera específica, el uso de un logo y marca: “pueblo mágico”. Mismo que le otorga una identidad e imagen favorable al Programa trayendo consigo una serie de expectativas para las localidades participantes: visibilidad en el mapa turístico del país, acceso a recursos federales para proyectos de infraestructura, la posibilidad de tener un ordenamiento municipal planeado y la reactivación de la economía local, etcétera. Además, es loable rescatar que dentro del Programa se articulan y coordinan los tres órdenes de gobierno.

Sin embargo, también se pudo constatar de nueva cuenta la necesidad de hacer evaluaciones en materias diferentes al desarrollo social, pues la información que se obtuvo de las evaluaciones previas sólo se refería al Programa Nacional de Turismo del que forma parte el Programa Pueblos Mágicos.

Adicionalmente, el equipo evaluador considera que no existe claridad en la relación causal que estructura el objetivo general y la estrategia del Programa. Lo anterior está directamente relacionado con la carencia de un indicador de la MIR, lo que dificulta y limita realizar un análisis sobre los resultados del PPM, en parte porque las ROP no especifican el marco lógico y su operación, también porque no se tienen claros los mecanismos de seguimiento y evaluación para verificar el desempeño e impacto.

En lo que corresponde a la población objetivo, la falta de especificidad en las ROP y la laxitud de los criterios de inclusión al Programa provoca que no exista un listado donde se identifiquen las localidades con vocación turística y su nivel de atracción, solamente se excluyen aquellas con poblaciones mayores a los 20 mil habitantes, a las que estén ubicadas en zonas de playa y a aquellas que no cumplan con una distancia no superior a los 200 kilómetros (o el equivalente a dos horas de distancia vía terrestre), a partir de un destino turístico consolidado o bien de una población considerada como mercado emisor. Fuera de estos tres criterios, podría postularse cualquier municipio que lo deseara. Lo cual es un problema frente a su diversidad, asimismo, podría desatar prácticas clientelares y partidistas en los gobiernos estatales para conseguir apoyos del Programa.

La falta de los medios para conocer en qué se gasta el presupuesto destinado a pueblos mágicos y la dependencia de los mecanismos de transparencia y

rendición de cuentas de cada entidad federativa impone e impuso –en esta evaluación– un reto importante puesto que, a pesar de que tanto los municipios como los estados están obligados a rendir cuentas e informar a los ciudadanos del ejercicio de sus recursos y de las decisiones tomadas, aún nos enfrentamos a la poca disponibilidad de la información correspondiente.

En este sentido, el desarrollo económico de las localidades, así como la participación ciudadana, se ven diluidos, al no contar con un sistema de información que dé cuenta del funcionamiento del Programa y de los beneficios que ha traído a las localidades, y que además se tenga claro en qué aspectos interviene la sociedad y si se han ampliado los canales de comunicación y participación de los ciudadanos como medida para involucrarlos y beneficiarlos con los resultados del Programa Pueblos Mágicos.

Dentro del análisis que se realizó al estudio de caso, se pudo constatar que no existen muestras de que el objetivo general del PPM se cumple, o que verifiquen que ha sido un factor determinante para potenciar el desarrollo económico local; si bien ha aumentado el número de visitantes al pueblo mágico y se amplió la oferta de hospedaje y alimentos preparados, los beneficiarios no han percibido una distribución de la derrama económica equitativa. Lo anterior genera dudas acerca de la gestión municipal, pues no se han formulado normas para regular la expansión del comercio y por lo tanto no existe una política que asegure la habitabilidad del pueblo. En cuanto a la creación de infraestructura, el Ayuntamiento logró hacer las mejoras que solicitaba el Programa –como conservación de patrimonio histórico, remodelación de fachadas, ampliación de mercados, entre otras– y además creó nueva infraestructura para adecuar las condiciones del pueblo a la demanda de los turistas.

En esta investigación se concluye que el Programa Pueblos Mágicos no genera un equilibrio en los ingresos de las localidades, por el contrario, termina siendo una ganancia para un sector determinado. Basta constatar que, en un gran número de las localidades con alta actividad turística, especialmente las indígenas, las desigualdades sociales se preservan e incrementan. Además, en el Comité del Pueblo Mágico sólo participan restauranteros, hoteleros, artesanos que pueden no ser locales; por ello, es necesario fortalecer la participación ciudadana como un instrumento de desarrollo local, de lo contrario, sólo provoca la ampliación de la brecha de desigualdad entre los ciudadanos dedicados a servicios turísticos y los que no se dedican a esa actividad.

En ésta, como en otras investigaciones sobre el Programa Pueblos Mágicos, se puede concluir, a partir de la observación y la documentación, que más que un arraigo cultural y patrimonial de la localidad, se está llevando a cabo una privatización disfrazada de turismo cultural, y ello se puede apreciar en las entrevistas a los pobladores sobre su inconformidad a ciertas empresas que se establecen en el centro y desplazan a los originarios; otra inconformidad que se puede percibir, es daño al patrimonio cultural debido a la construcción arquitectónica y la remodelación de fachadas. Dado que el nombramiento de pueblo mágico significa para el municipio obtener recursos federales y estatales, se puede prestar a que los gobiernos municipales recurran a todo tipo de estrategias para conservar el nombramiento, no precisamente apegadas a los objetivos del Programa.

Las recomendaciones emitidas por este equipo evaluador al diseño del programa son las siguientes:

- Modificar los lineamientos de preservación de los monumentos históricos para que den cuenta de la multiplicidad cultural de los municipios mexicanos y no se pierdan los valores tradicionales de las comunidades ni que éstos sean absorbidos por la demanda de turistas nacionales y extranjeros.
- Clarificar los criterios de selección como pueblo mágico, es decir, establecer rigurosidad en el cumplimiento de los criterios de selección para no desprestigiar la marca del Programa; ya que otorgar indiscriminadamente nuevos títulos atenta con la fortaleza del mismo y en su cualidad de perdurabilidad, recordemos que hoy dicho programa es transexenal.
- El enfoque de derechos humanos tiene como eje central la dignidad de las personas, éste enfoque debe ser transversal a toda política. Su importancia en este caso radica en que su incorporación permitiría no reducir el Programa exclusivamente a su componente económico y ampliar la apuesta al pleno ejercicio de derechos de las personas que habitan los pueblos mágicos.
- Fomentar la participación ciudadana, incluyendo en el Comité Pro Pueblos Mágicos a miembros de la sociedad civil, a vecinos, comerciantes y miembros de la academia para debatir cuáles son las estrategias a seguir para maximizar el beneficio social y no sólo el de infraestructura o económico.

- Incorporar mecanismos de monitoreo y evaluación del Programa, condicionando la asignación de los recursos a los gobiernos de los estados para que informen de su cumplimiento y se evite la dilución de los recursos en la bolsa presupuestal de fondos federales de los municipios.
- Realizar una evaluación de impacto de los ocho programas que se benefician de los recursos destinados a la “Promoción y Desarrollo de Programas y Proyectos Turísticos en las Entidades Federativas” a fin de conocer los resultados de los mismos.

Referencias

- Ahumada Lobo y Asociados (2011). Informe final de la evaluación en materia de diseño de los programas f003 e i002 promoción y desarrollo de programas y proyectos turísticos de/en las entidades federativas [http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Diseno/Diseno_2011/SECTUR/EDS_11_SECTUR_F003.pdf], fecha de consulta: 18 de octubre de 2017.
- Antropología del turismo [<http://www.antropologiasocial.org/contenidos/tutoriales/anttur/textos/ATexto10.htm>], fecha de consulta: 20 de noviembre de 2013.
- Ayuntamiento de Tepotzotlán [<http://tepotzotlan.gob.mx/>], fecha de consulta: 21 de noviembre de 2013.
- Bueno, Carlos y José Luis Osuna (2013). “La evaluación de las políticas públicas en las ciencias sociales: entre el ser y el deber ser”, *Revista de Ciencias Sociales*, núm. 9, diciembre 2012-mayo 2013 [<http://www.isdfundacion.org/publicaciones/revista/numeros/9/secciones/tematica/pdf/07-evaluacion-politicas.pdf>], fecha de consulta: 8 de abril de 2014.
- Caicedo Flórez, Karolina y Alba Sud (2013). “Turismo, otra arma contra el EZLN”. Una conversación con Hermann Bellinghausen, *Hilo directo*, 28 de marzo [<http://hilodirecto.com.mx/el-turismo-otra-arma-contra-ezln/>], fecha de consulta: 16 de diciembre de 2013.
- Cardozo Brum, Myriam (2003). “Evaluación de políticas de desarrollo social”, *Política y Cultura*, núm. 30, otoño. México: UAM-Xochimilco.
- (2012). *Evaluación y metaevaluación en las políticas y programas públicos*. Col. Teoría y Análisis. México: UAM-Xochimilco.
- Ciclo de videoconferencias aprendiendo de Pueblos Mágicos [<http://www.sined.mx/sitios/pueblos-magicos/>], fecha de consulta: 11 de noviembre de 2013.

- Cirera, Ana y Carmen Vélez (2000). *Guía para la evaluación de políticas públicas*. José Luis Osuna y Carolina Márquez (dirs./eds.). España: Instituto de Desarrollo Regional Fundación Universitaria [http://www.clad.org/siare_isis/finnotend/evaluacion/manualeval.pdf], fecha de consulta: 8 de abril de 2014.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2012). *Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, y su protocolo facultativo*. México: CNDH [<http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/cartillas/7%20cartilla%20pacto%20internacional%20der%20econ%C3%B3micos%20sociales%20culturales.pdf>], fecha de consulta: 13 de octubre de 2013.
- Coneval (2007). “Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de marzo [http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/361.pdf], fecha de consulta: 3 de octubre de 2013.
- [<http://www.coneval.gob.mx/>], fecha de consulta: 16 de diciembre de 2013.
- Diario Oficial de la Federación* (2012). “Convenio de coordinación en materia de reasignación de recursos que celebran la Secretaría de Turismo y el Estado de México”, 20 de junio [http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5255840&fecha=20/06/2012], fecha de consulta: 2 de diciembre de 2013.
- Dirección de Turismo Municipal de Tepotzotlán, Estado de México (2017). *Tepotzotlán Pueblo Mágico* [<http://www.tepotzotlanpueblomagico.org/negocio/?id=7553&cs=3996>], fecha de consulta: 20 de noviembre de 2013.
- El Economista* (2013). “Pueblos mágicos, bajo la lupa” [<http://eleconomista.com.mx/industrias/2013/04/02/pueblos-magicos-bajo-lupa>], fecha de consulta: 16 de diciembre de 2013.
- Gobierno del Estado de México (2013). “Bando Municipal de Tepotzotlán 2013”, *Gaceta de Gobierno*. México, 1 de febrero [<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Eliminados/wo47047.pdf>], fecha de consulta: 25 de noviembre de 2013.
- Guillén Lugigo, Manuela et al. (2012). “Sentidos del lugar e imaginarios. Un acercamiento conceptual a los referentes de legibilidad de los pueblos mágicos”, *Topofilia. Revista de arquitectura, urbanismo y ciencias sociales*, vol. III, núm. 1, 1 de septiembre. Hermosillo: Centro de Estudios de América del Norte/El Colegio de Sonora [<http://www.topofilia.net/tres5mguillen.pdf>], fecha de consulta: 10 de noviembre de 2013.
- Hernández Licona, Gonzalo (2006). *Evaluación de programas sociales y medición de la pobreza: un reto de política pública*. México: Coneval [http://www.coneval.gob.mx/med_pobreza/3967.pdf], fecha de consulta: 18 de octubre de 2013.

- Mény, Yves y Jean-Claude Thoenig (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Osuna, J.L. (2005). “Evaluación de políticas públicas a través del Estado, la democracia y el desarrollo”, *III Congreso argentino de administración pública*. Tucumán, Argentina [http://www.ag.org.ar/3congreso/Ponencias/Cirera.pdf], fecha de consulta: 10 de noviembre de 2013.
- Rojo Quintero, S. y R. Llanes Gutiérrez (2009). “Patrimonio y turismo: el caso del PPM”, *Topofilia. Revista de arquitectura, urbanismo y ciencias sociales*. vol. 1, núm. 3, 1 de abril. Hermosillo: Centro de Estudios de América del Norte/El Colegio de Sonora [http://topofilia.net/coloquio09rojo-llanes.pdf], fecha de consulta: 20 de noviembre de 2013.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de México (2003). *Plan de desarrollo urbano de Tepotzotlán* [http://seduv.edomexico.gob.mx/planes_municipales/Tepotzotlan/tepotzotlan%20mayo%202003.pdf], fecha de consulta: 20 de noviembre de 2013.
- (2013). *Catálogo de Programas Federales 2013*. México: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal [http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/240/1/images/catalogo_programas_federales_2013.pdf], fecha de consulta: 25 de noviembre de 2013.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2013). “Presupuesto de Egresos de la Federación” [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2013/temas/tomos/21/r21_ppcer.pdf], fecha de consulta: 20 de noviembre de 2013.
- Secretaría de la Función Pública [http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/index.htm], fecha de consulta: 20 de noviembre de 2013.
- Secretaría de Turismo (2006). *Criterios de incorporación al Programa Pueblos Mágicos*. México: Sectur [http://www.sectur.gob.mx/work/models/secturing/Resource/14192/CRITERIOS DE INCORPORACIÓN AL PROGRAMA PUEBLOS MÁGICOS.pdf], fecha de consulta: 25 de octubre de 2013.
- (2006). *Pueblos mágicos: reglas de operación*. México: Sectur [http://www.sectur.gob.mx/work/models/sectur/Resource/99fbd793-a344-4b98-9633-78607f33cb8f/Reglas_de_operacion.pdf], fecha de consulta: 13 de octubre de 2013.
- (2008). *Dictamen técnico de la evaluación de indicadores. Programa “Pueblos Mágicos”*. México: Sectur [http://portal.veracruz.gob.mx/pls/portal/docs/PAGE/COATEPEC/IMAGENES/TURISMO/AGENDA%2021/DICTAMEN%20COATEPEC%2C%20VERACRUZ-WEB.PDF], fecha de consulta: 17 de noviembre de 2013.
- (2011). *Evaluación en materia de diseño de los programas F003 e I002 Promoción y desarrollo de programas y proyectos turísticos de/en las entidades federativas*. México: Ahumada Lobo y Asociados/sector, noviembre [http://www.sectur.gob.mx/PDF/

- transparencia/Evaluacion_Disenio_Informe_Programas_F003_e_I002.pdf], fecha de consulta: 2 de noviembre de 2013.
- (2012). *Evaluación de desempeño de los destinos turísticos en el marco de los convenios de coordinación en materia de reasignación de recursos (CCRR)*. México: Conacyt/Centro de Estudios Superiores en Turismo (Cestur)/Universidad Anáhuac/Sectur [http://cestur.sectur.gob.mx/pdf/estudioseinvestigacion/sintesisprincipalesestudios/2012_FSIDITT_EvaluacionCCRR_AnahuacNortee.pdf], fecha de consulta: 10 de noviembre de 2013.
- (2012). *Evaluación en materia de diseño del Programa U001 “Apoyos para el desarrollo de la oferta turística”*. México: ITAM/Sectur [http://www.sectur.gob.mx/PDF/UnidadTécnica/Evaluacion_Disenio_U001_c_anexos.pdf], fecha de consulta: 8 de noviembre de 2013.
- Transparencia presupuestaria (s/f). Ramo 21. Observatorio del gasto implementado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público [http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Portal/transform.nodo?id=3.1&transformacion=s&excel=n&ka_imagen=33&zip=n¶ms=0=L33], fecha de consulta: 11 de noviembre de 2013.
- Velázquez García, Mario Alberto (2012). “Los imaginarios del desarrollo turístico: el Programa Pueblos Mágicos en ciudades y comunidades pequeñas de México”, *Topofilia. Revista de arquitectura, urbanismo y ciencias sociales*, vol. III, núm. 2, 2 de diciembre. Hermosillo: Centro de Estudios de América del Norte/El Colegio de Sonora [http://www.topofilia.net/tres2tresmav.pdf], fecha de consulta: 25 de noviembre de 2013.

Evaluación de diseño y operación del Programa Conformación de Comunidades Deportivas 2016*

*Eglé Hernández Grijalva / Regina Moreno Guerrero
Rosario Wences Acevedo*

Introducción

El Instituto del Deporte de la Ciudad de México (Indeporte) es un órgano descentralizado de la administración pública, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, encargado de la política deportiva de la entidad. Tiene como misión “[...] fomentar la cultura física y el deporte a través de programas y acciones coordinadas con organismos públicos y privados para mejorar la calidad de vida de los habitantes de la capital de la República” (Indeporte, 2013).

En este sentido, el Indeporte, por medio de la Subdirección de Deporte Social, adscrita a la Dirección de Cultura Física, ha puesto en práctica el programa –objeto de la presente evaluación– Conformación de Comunidades Deportivas, que tiene como objetivo general “promover la actividad física, recreativa y deportiva mediante la recuperación y/o aprovechamiento de espacios públicos. Contribuyendo con el Indeporte, a impulsar la práctica del deporte social entre la población de la Ciudad de México” (Indeporte, 2016).

Así, los propósitos de la presente evaluación son: el componente diseño busca obtener información sobre cómo mejorar la lógica interna del Programa, su

* Evaluación realizada en 2017.

vinculación con la planeación sectorial y nacional, la consistencia entre el diseño y la normatividad aplicable, así como las posibles complementariedades y/o duplicidad con otros programas y el seguimiento a indicadores, contribuyendo de esta manera a dar una mejor solución al problema por el cual fue creado. Por su parte, el análisis de la operación revisa de manera sistemática la intervención pública y cómo sus procesos conducen al logro de los objetivos esperados, identificando las relaciones que cada una de las actividades del proceso tiene para producir el bien o servicio.

Principalmente se evaluó: 1) cómo está diseñado el programa en términos de la identificación del problema público al que busca dar solución, la población potencial y objetivo a la que se dirige y el diseño de sus indicadores; y 2) cómo se llevan a cabo las actividades para la consecución de sus objetivos, es decir, la operación del Programa.

El documento consta de dos apartados, el primero contiene la información para el diseño de la evaluación, que incluye el marco normativo que guía el Programa, los antecedentes y la información actual del Programa, el equipo evaluador y la metodología. En el siguiente apartado se muestran los resultados de la evaluación: primero se analiza el componente de diseño, para el cual se emite un diagnóstico y luego una propuesta de rediseño del programa; después, se evalúa el componente planeación y operación, seguido del rubro de percepción de la población atendida, y posteriormente se considera la medición de resultados. Finalmente, con el propósito de sintetizar los principales hallazgos del trabajo evaluativo se condensa la información en un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA); por último, se ofrecen algunas conclusiones.

Información para el diseño de la evaluación

En este apartado se incluye el marco normativo que regula el Programa, sus antecedentes e información general actual, así como las características del equipo constituido para evaluarlo y la metodología diseñada.

Marco normativo

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tras la reforma de 2011, el deporte se reconoce como un derecho, tal como se expresa en el artículo 4: “Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. Corresponde al Estado su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes en la materia”.

Para cumplir con este derecho, en junio de 2013 se expide la Ley general de cultura física y deporte que reglamenta dicho artículo con la finalidad de garantizar que se cumpla el precepto constitucional; para lo que establece en su artículo 4 las competencias, coordinación y colaboración de la federación, las entidades y los municipios, así como la participación de los sectores social y privado en esta materia.

En este sentido, en el ámbito de la Ciudad de México se emite la Ley de educación física y deporte del Distrito Federal (LEFyDDF), estableciendo que: “El deporte es la práctica de actividades físicas e intelectuales que las personas, de manera individual o en conjunto, realicen con propósitos competitivos o de esparcimiento” (*Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 2008). Haciendo énfasis en la función social que tiene el mismo como medio importante con fines a la salud.

En este contexto y de conformidad con dicha Ley, el Indeporte es la institución encargada de concretar las acciones antes citadas.

Antecedentes e información actual del Programa

El Indeporte lleva a cabo diversos programas y estrategias dirigidos a promover la práctica deportiva y la activación física, para que la población pueda desarrollar una vida saludable. Dentro de estos programas se encuentra el ya mencionado Conformación de Comunidades Deportivas.

Los antecedentes de este programa se remiten a Conformación de redes deportivas comunitarias, con reglas de operación (ROP) publicadas en 2012 en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.¹ En 2014 cambia su nombre a Clubes deportivos

¹ Con número 1313 de fecha 21 de marzo de 2012.

sociales, publicando nuevas ROP,² en las que se incluyeron modificaciones en la organización y el alcance del Programa. Para 2016, cambia nuevamente su denominación, ahora a Conformación de Comunidades Deportivas, esta vez se trata sólo de un cambio de nombre. En el Cuadro 1 se sintetiza la información actual de dicho Programa, con base en los documentos oficiales revisados.

Equipo evaluador

El equipo evaluador se conformó de profesionales en las áreas de ciencia política, administración pública, políticas públicas, finanzas y relaciones internacionales con especialidades en deporte, derechos humanos y género. Se reúne experiencia en elaboración de líneas de bases de indicadores, política social, evaluación de proyectos, legislación y administración deportiva.

Metodología

Esta evaluación se realizó mediante trabajo de gabinete en el que se analizaron los documentos normativos del Programa: las reglas de operación (ROP), la convocatoria de participación 2016 y una evaluación interna realizada en 2014.

De igual modo, y con la finalidad de obtener información complementaria, se realizaron cuatro entrevistas semiestructuradas: dos a responsables del Programa (al subdirector de Deporte Social y a un operador directo), así como a dos beneficiarios, teniendo la oportunidad de recibir las opiniones y percepciones tanto de un beneficiario de nuevo ingreso como de otro que ya tenía un año participando en el Programa, lo que permitió identificar ambas perspectivas.

Además, se realizó una solicitud de información a Indeport³ en la que se requirió información específica respecto al diseño y operación del Programa.

² Bajo el numeral 1788 de fecha 31 de enero de 2014.

³ A través de la plataforma infodf.org con folio 0315000033717.

CUADRO 1
Información actual del Programa

Aspecto	Descripción
Nombre	Conformación de comunidades deportivas (2016)
Año de creación	2012
Modificaciones relevantes	Cambio de nombre y modificaciones en la organización y el alcance del Programa
Problema central atendido	Falta de actividad física
Objetivo general	Promover la actividad física, recreativa y deportiva mediante la recuperación y/o aprovechamiento de espacios públicos.
Objetivos específicos	Entrega de apoyos de material recreativo-deportivo, para realizar las actividades (cascaritas, préstamo de material y/o torneos relámpagos). Promover y fomentar el desarrollo de la actividad física, el deporte social y recreación física. Fomentar las actividades físicas. Contribuir al desarrollo y aprendizaje de la niñez con la práctica del deporte. Promover el sano esparcimiento para favorecer el desarrollo integral de la comunidad mediante el deporte social. Proporcionar el acceso al derecho al deporte y a la salud (derechos sociales). Propiciar entre la población beneficiada el respeto a los derechos humanos, la igualdad y la no discriminación.
Población	Potencial: población de las 16 Unidades Territoriales de la Ciudad de México. Objetivo: población cercana donde la población beneficiaria promueve el Programa. Beneficiaria: tres enlaces por comunidad conformada que habrán de ser los que promuevan los beneficios de la actividad deportiva de forma recreativa. Derechohabiente: población que solicita los beneficios de la promoción del Programa
Área encargada	Indeporte a través de la Subdirección de Deporte Social adscrito a la Dirección de Cultura Física.
Bienes o servicios otorgados por el Programa	Material deportivo-recreativo y de difusión (balones de fútbol, casacas, conos, aros, red de voleibol, silbatos, posters, lona, cuerdas, balón de basquetbol).
Presupuesto	\$450 000.00 (cuatrocientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N).
Cobertura geográfica	Unidades territoriales (UT) de la Ciudad de México

Fuente: elaboración con información de las ROP 2016.

Sin embargo, a la fecha de impresión de este trabajo aún no se contaba con la respuesta.

En general, se evaluaron cuatro componentes: diseño del Programa, planeación y operación, percepción de la población atendida y, por último, medición de resultados. Su lista de comprobación se muestra en el Cuadro 2.

CUADRO 2
Lista de contenidos de la evaluación

Diseño	Planeación y operación
<ul style="list-style-type: none"> Definición del problema público Definición de las poblaciones Evaluación de la matriz de indicadores para resultados Alineación programática Análisis de posibles complementariedades y coincidencias 	<ul style="list-style-type: none"> Planeación y orientación a resultados Generación de información para la planeación Solicitud de apoyos Mejora y simplificación regulatoria Organización y gestión Registro de operaciones programáticas y presupuestales Rendición de cuentas y transparencia
Percepción de la población atendida	Medición de resultados
<ul style="list-style-type: none"> Existencia de instrumentos para recoger la percepción de la población 	<ul style="list-style-type: none"> Cómo miden sus resultados Cuáles han sido sus resultados

Fuente: elaboración propia.

Evaluación de diseño y operación

A continuación se presenta el análisis por cada componente evaluado.

Componente diseño

En la parte de diseño se encuentra la definición del problema público y de las poblaciones, análisis del diseño de la matriz de indicadores para resultados (MIR), alineación programática local, nacional e internacional y la relación con otros programas. Se concluye este apartado con una propuesta de rediseño del Programa.

Definición del problema público. Un problema público es una situación desfavorable para un grupo de personas y que es susceptible de acción público-gubernamental; por lo que, por medio de un instrumento de política, se permite transitar de una situación no deseable a una cada vez mejor; en ese sentido, el problema es el punto de partida de las políticas, programas, planes y estrategias públicas. La principal cuestión de análisis de la etapa de definición del problema es reconocer que los conflictos, las necesidades y demandas de grupos particulares se convierten en asuntos públicos en el doble sentido: que suscitan la atención general y terminan por ser considerados de interés público (Aguilar, 2007).

Según lo dicho, el problema público que pretende atender el Programa está identificado en las ROP como la falta de actividad física. Tiene su raíz en los espacios públicos inadecuados e inseguros, y en las adicciones y/o descomposición del tejido social (Indeporte, 2016).

De acuerdo con esto, se observa que no hay una clara definición del problema, pues se involucran situaciones contextuales que no presentan una relación clara entre sí; por ejemplo, la relación entre falta de actividad física y descomposición del tejido social. Como se mencionó, un problema público debe estar definido de manera tal que sea susceptible de acción gubernamental; al involucrar demasiados elementos, con grados distintos de complejidad (no es lo mismo resolver un problema de infraestructura en espacios públicos que la descomposición del tejido social, por ejemplo) el problema público, además de difuso se vuelve irresoluble.

Por su parte, las reglas de operación del Programa señalan que se deberá contar con enlaces que atiendan los espacios de comunidades deportivas y la participación de la misma a realizar actividades físicas, recreativas y deportivas (Indeporte, 2016). En este aspecto, tampoco hay una clara relación entre el problema señalado y la necesidad a atender, pues no se especifica cómo a partir de comunidades deportivas se podrá resolver la situación considerada como problemática.

En las ROP se realiza un pequeño diagnóstico del Programa en el que se identifican diversas problemáticas sociales aisladas entre sí: sedentarismo, discriminación, adicciones, estrés, problemas crónico-degenerativos, desuso de espacios públicos, tejido social e identidad con la comunidad. Si bien todos estos factores pudieran estar relacionados e identificar un problema, no hay evidencia de una hipótesis causal que concatene las variables señaladas.

Adicionalmente, para sustentar el diagnóstico, se presentan cifras del país y de la Ciudad de México sobre obesidad o sobrepeso, y se hace referencia al Índice de Desarrollo Social de la Ciudad de México 2010-2015 (IDS-CDMX), donde señalan que la promoción de la actividad física ayudará al rezago educativo y acceso a servicios de salud; sin embargo, estos elementos no fueron considerados como parte del problema y no hay una relación causal clara, por lo cual el comportamiento del índice no podrá dar cuenta por sí mismo de las aportaciones del Programa a cada uno de los elementos que busca afectar.

Considerando que un diagnóstico debe cubrir al menos las causas, efectos, características y cuantificación del problema, características y ubicación territorial de la población que presenta el problema, el Programa no cuenta con un diagnóstico que contenga estos elementos pues, como se señaló, el apartado se limita a describir diferentes datos estadísticos en varios temas, sin relacionar ni concretar ningún rubro en específico.

Otro aspecto a evaluar es que la intervención que se plantea el Programa es la creación de comunidades deportivas a las cuales se transfiere material deportivo y de difusión para el desarrollo de actividades dirigidas a la población; no obstante, no presenta ningún dato o justificación teórica ni empírica que evidencie que otorgando este material se vaya a dar solución a algunos de los problemas enunciados.

Definición de las poblaciones. El Programa hace una breve descripción de su población potencial, objetivo, beneficiaria y derechohabiente, pero ninguna de éstas incluye la metodología empleada para su identificación y cuantificación, por lo que se imposibilita analizar dichas poblaciones por sexo, edad, etnia, nivel socioeconómico, o alguna otra característica relevante. Además, y debido a que no se identifica con claridad el problema público, se dificulta la especificación de la población potencial y objetivo en las que el Programa pretende intervenir. La definición establecida en las ROP sobre población es:

- Población potencial: la de las 16 unidades territoriales de la Ciudad de México.
- Población objetivo: población cercana donde la población beneficiaria promueve el Programa.

- Población beneficiaria: tres enlaces por comunidad conformada que habrán de ser los que promuevan los beneficios de la actividad deportiva de forma recreativa. Derechohabiente: población que solicita los beneficios de la promoción del Programa.

Se observa imprecisión en las definiciones de las poblaciones, lo que resulta preocupante, pues es un criterio que ayuda a volver más eficientes los recursos y, posteriormente, evaluar el Programa en términos de resultados e impacto.

Análisis del diseño de la matriz de indicadores para resultados. Por otra parte, es posible identificar en las ROP el resumen narrativo del Programa que incluye el fin, propósito, componentes y actividades, los cuales presentan importantes deficiencias e incoherencias de lógica vertical y horizontal desde el enfoque de marco lógico. Es decir, que no están determinadas las funciones, atribuciones y actividades que realiza el Indeporte en la realización del Programa y, en consecuencia, esta situación dificulta la comprensión que aporta el enfoque de marco lógico.

Por ejemplo, se establece que la actividad es “que los enlaces voluntarios promuevan el uso de los espacios públicos o áreas comunes, para la práctica de actividades físicas, recreativas y deportivas en beneficio de los habitantes de la Ciudad de México” y el supuesto correspondiente es “que los enlaces no entreguen los reportes debidamente y a tiempo”, cuando:

[...] los supuestos son los factores externos que están fuera del control de la institución responsable de la intervención, que inciden en el éxito o el fracaso del mismo, corresponden a acontecimientos, condiciones o decisiones que tienen que ocurrir para que se logren los distintos niveles de objetivos de la intervención. Los riesgos a los que está expuesto el proyecto pueden ser ambientales, financieros, institucionales, sociales, políticos, climatológicos u otros factores (Sánchez, 2007:340).

Lo señalado anteriormente no se logra identificar en la MIR del Programa, por lo que se puede considerar que no se tiene claridad respecto a los contenidos que cada rubro involucra. Otro aspecto en el que se identifica tal incoherencia es en las actividades, pues el indicador señalado de tal rubro es “los reportes trimestrales

de actividades de la comunidad deportiva”, cuando éstos representan, en todo caso, un medio de verificación de la actividad.

De igual modo, el fin propuesto en la MIR del Programa no se encuentra alineado con las directrices que se proponen en la matriz marco lógico (MML). Ya que se establece como: “Conformación de comunidades deportivas que contribuyan a fomentar la cultura física y deportiva entre la población habitante de la Ciudad de México para propiciar la práctica de actividad física en la vida cotidiana”; en este caso, se considera que éste no podría ser el fin ya que el problema público a abordar no es la inexistencia de comunidades deportivas; de cualquier forma, la conformación de éstas puede ser más un componente que un fin.

En el mismo sentido, dentro de la MIR no se ubican las metas de los indicadores, únicamente aportan el método de cálculo, sin proponer los alcances de los mismos en términos de planeación. Sin embargo, en otro apartado de las ROP (2016) aparecen metas físicas y las describen de la siguiente manera:

- Conformar 150 comunidades deportivas en las unidades territoriales de la Ciudad de México.
- 450 beneficiarios (1 coordinador y 2 enlaces de apoyo).
- Población objetivo: población cercana donde los integrantes de la comunidad deportiva promuevan y difundan el Programa.
- Población potencial: 75 mil atenciones.

Ninguna meta hace referencia al Programa *per se*, o a las unidades del Indeporte que se involucran en la conformación de las comunidades deportivas. Las metas establecidas no están orientadas a impulsar el desempeño del Programa, pues únicamente cuantifican el resultado final esperado, el cual es siempre de 150 comunidades, generando un cumplimiento total de la meta, sin medir otras acciones que tendrían que llevar a cabo durante la puesta en práctica.

Adicionalmente, no hay una clara definición de las unidades de medida señaladas en las metas, tales como, qué es una comunidad deportiva o a qué se refieren con las atenciones. A partir de las entrevistas se pudo precisar que una comunidad deportiva es una agrupación de tres personas interesadas en la promoción de la actividad física en sus territorios, y las atenciones hacen

referencia al total de asistencia de la población en las actividades realizadas por las comunidades deportivas en un periodo determinado.

Además, tampoco se señala si los indicadores son de carácter ascendente o descendente en relación con los objetivos que se esperan. En este caso podrían ser: el aumento de actividad física o la reducción de inactividad física. Así, pareciera una deducción personal de quienes diseñaron el Programa, sin considerar una metodología para estimar las metas y su cuantificación.

Las metas establecidas en la MIR no permiten percibir con claridad si se relacionan con los recursos financieros, humanos o de otro tipo que pudieran formar parte del programa e, incluso, en algunos apartados se presentan confusiones; por ejemplo, mientras que en la parte de programación presupuestal se dice que se distribuirán los apoyos equitativamente entre las 150 comunidades deportivas conformadas, en la parte de operación mencionan que se otorgará el material y apoyos de acuerdo con la disponibilidad en el almacén del Indeporte y la autorización de la Subdirección de Deporte Social adscrita a la Dirección de Cultura Física (Indeporte, 2016). A partir del trabajo de campo se logró identificar que, si bien se realizan dos entregas de material deportivo, la primera se hace de manera equitativa entre las comunidades, mientras la segunda depende de la cantidad de material disponible, por lo cual se entrega sólo a aquellas que las solicitan o que son muy participativas en el desarrollo de actividades, a discreción del operador.

Otro aspecto importante a retomar es que no se establecen plazos concretos para lograr las metas; sin embargo, es preciso mencionar que el Programa expresa únicamente entrega de materiales deportivos y de difusión a las 150 comunidades deportivas, por lo que cuando se llega a tales, se da por cumplida la meta. En este sentido, no existe una proyección a futuro en cuanto al aumento del padrón o sobre las fechas límites de la convocatoria que delimiten este rubro.

Finalmente, las ROP señalan que “los avances serán trimestrales, mediante la matriz de indicadores del programa social y serán reportados de forma acumulada al Consejo de Evaluación del Desarrollo Social, por la Dirección de Administración del Indeporte”, esta información no es pública, por lo cual, con el objetivo de conocer los avances de los indicadores de la MIR, se solicitaron las fichas técnicas a infodf.org; no obstante, al finalizar la evaluación no se contaba con dicha información.

Alineación del Programa con otros instrumentos internacionales y nacionales. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Agenda 2030 constituye una oportunidad única para inspirar la acción global para el desarrollo en todo el mundo, incluido el ámbito del deporte para el desarrollo y la paz. El deporte ha demostrado ser una herramienta eficaz en función de los costos, y flexible para promover la paz y los objetivos de desarrollo (ONU, 2015).

En la resolución 70/1, titulada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”, aprobada en 2015, también se reconoce el papel del deporte en el fomento del progreso social. En este sentido, el deporte está en armonía con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente con el objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades, y el objetivo 4 que señala que las actividades físicas y el deporte combinados con el plan de estudios, son necesarios para una educación completa.

En el marco nacional, el Programa se alinea con el *Plan Nacional de Desarrollo* 2013-2018 (PND), con el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 y con el Programa Nacional de Cultura Física y Deporte 2014-2018.

En particular, con el PND se alinea con el objetivo 3.4 Promover el deporte de manera incluyente para fomentar una cultura de salud, en específico con las estrategias: 3.4.1. Crear un programa de infraestructuras deportivas; y 3.4.2 Diseñar programas de actividad física y deporte.

Con el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 la alineación se establece con el objetivo 4. Fortalecer la práctica de actividades físicas y deportivas como un componente de la educación integral.

Respecto al Programa Nacional de Cultura Física y Deporte 2014-2018 se relaciona con el objetivo 3: Mejorar la infraestructura deportiva del país para acercar la práctica del deporte al ciudadano; puntualmente con las estrategias: 3.1: Mejorar la situación de la red de infraestructura deportiva del país, en particular con su segunda línea de acción, rehabilitar las instalaciones, así como dotar del material, equipo y personal para brindar una atención de calidad a los ciudadanos; 3.2: Crear centros para la práctica del deporte social en las principales poblaciones del país; y 3.5: Rescatar espacios públicos para la masificación de la actividad física y deportiva.

En el marco local de la ciudad, se alinea con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 (PGDDF). En particular con dos áreas del Eje 1: sobre la equidad e inclusión social para el desarrollo humano: con el área de

oportunidad 2 correspondiente a salud; con el objetivo 5: reducir el sedentarismo físico en la población de la Ciudad de México; en particular con la meta 1: aumentar el tiempo que destinan las y los habitantes de la Ciudad de México especialmente las niñas, niños y adolescentes a las actividades físicas, recreativas y deportivas; en sus dos líneas de acción: 1) promover el aumento de la oferta y los espacios para la práctica de actividades físicas, recreativas y deportivas y 2) promover el conocimiento de los beneficios de la cultura física y el deporte.

Relación con otros programas. Es necesario mencionar que el programa evaluado podría complementarse o duplicarse con otros programas de la CDMX y del gobierno federal para responder a la problemática planteada. A continuación, se describen los ejemplos que pueden representar complementariedad y algunos que se observan como duplicidad.

Respecto a programas que pudieran conjuntar esfuerzos con el de Conformación de Comunidades Deportivas se encuentran Gimnasios urbanos y Mejoramiento barrial en la CDMX, mientras que en el ámbito federal se ubica el Programa de rescate de espacios públicos y la modalidad Red nacional de comunidades en movimiento, que emana del programa Muévete; los cuales presentan elementos importantes de complementariedad para una exitosa implementación del programa evaluado, esto a partir del uso y recuperación de los espacios públicos, así como la utilización de los aparatos para ejercicio como insumos a la actividad física que se pretende impulsar.

En este sentido, si bien el programa evaluado entrega materiales deportivos y de difusión, se puede potenciar el aumento en la actividad física si se complementa sobre todo con los de creación y recuperación de espacios públicos (Mejoramiento barrial y el Programa de Rescate de Espacios Públicos) y en la oferta de deportes o actividades (Gimnasios urbanos y Red nacional de comunidades en movimiento), por lo tanto, el vínculo entre estos programas es inminente como rubros elementales para incentivar el cambio en la sociedad respecto a la cultura física.

Por otra parte, existen programas que podrían incurrir en duplicidad de funciones, pues las actividades principales que desarrollan son similares a las del programa evaluado. Estos programas son: Comunidades kínder + sport (también operado por el Indeport), y en el caso federal Muévete en tu comunidad, en su modalidad “muévete en tu comunidad”.

El primero es una iniciativa del Indeporte con participación público-privada con las mismas características que el programa Conformación de Comunidades Deportivas y las mismas metas e indicadores. La única diferencia radica en la definición de la población objetivo y potencial (niñas, niños y adolescentes); sin embargo, en entrevista con el operador de comunidades deportivas se identificó que en la práctica el programa Kínder + Sport trabaja con población de todas las edades, por lo que se evidencia una duplicidad.

El segundo pretende impulsar el aprovechamiento y uso de espacios públicos en la comunidad para la práctica de actividades físicas y recreativas de forma regular, orientadas a la integración familiar y social. Esta modalidad muestra gran coincidencia con el programa evaluado, pues las líneas de acción establecidas son similares, se incluyen promotores de las actividades físicas, a quienes se les hacen llegar paquetes deportivos y capacitación para que lleven a cabo dichas actividades.

Recomendación de diseño. Respecto al componente de diseño, se sugiere reforzar el contenido programático hacia un horizonte claro de metas a corto y mediano plazo, en donde se realice un ejercicio de planeación estratégica, para identificar y delimitar elementos como: componentes del problema, especificar su magnitud, cuantificar y definir a la población potencial, objetivo y beneficiaria, así como las estrategias de las intervenciones necesarias para enfrentar el problema. Por lo tanto, en esta sección se realizan una serie de recomendaciones relativas al diseño del Programa, para que los operadores puedan tomarlas en consideración:

a) Propuesta de diagnóstico

Se considera que la falta de actividad física es un factor de riesgo para la salud,⁴ que contribuye a la morbilidad y la mortalidad, pero de ser tratados de manera adecuada, pueden ser prevenibles. Según la International Society for Physical

⁴ La actividad física necesaria para la salud es la que se realiza con cierta frecuencia, tiempo, duración, intensidad, tipo y cantidad; de acuerdo con los parámetros establecidos por la Organización Mundial de la Salud.

Activity and Health (2010), la inactividad física contribuye con más de tres millones de muertes prevenibles por año en el mundo y al creciente nivel de obesidad en infantes y adultos. En este mismo sentido, la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2010) señala que dicha situación es el cuarto factor de riesgo de mortalidad en todo el mundo, representando el 6% de las defunciones por año (OMS, s/f: párr. 1).

Particularmente en México los problemas de salud pública asociados con la insuficiente actividad física no son menores, pues “[...] desde 2000 la cardiopatía isquémica y la diabetes son las dos causas de muerte más frecuentes” (Villalobos *et al.*, 2008). Aunado a lo anterior, el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP, 2016) señaló que esta condición es el factor de riesgo de mortalidad más importante, asociada con la aparición y falta de control de diversas enfermedades crónicas como: obesidad, hipertensión, diabetes mellitus, dislipidemias, osteoporosis y ciertos tipos de cánceres.

Así, de acuerdo con los resultados del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) a través del Módulo de Práctica de Actividad Física y Deporte (MopradeF, 2015), que mide la actividad física en zonas urbanas, se indica que 56% de la población mexicana de 18 años y más es inactiva físicamente y que 44% de la población se encuentra físicamente activa; sin embargo, únicamente 23.5% cubre el nivel suficiente de actividad física para obtener beneficios a la salud.

De acuerdo con lo anterior, la falta de actividad física se ha convertido en un problema de salud pública importante en México, el cual se agrava en las zonas urbanas. En específico, para 2016 en la Ciudad de México 66.8% de la población es inactiva físicamente, según datos de la más reciente *Encuesta nacional de salud y nutrición* (Ensanut). De igual modo, presenta los mayores índices de sobrepeso y obesidad en el país, en el caso de los hombres la prevalencia es de 69.4% y en las mujeres de 69.8%; en niños es de 35 y 38.6% respectivamente, y en adolescentes de 34.4 y 35.4% (INSP, 2016).

Asimismo, se presenta una transición epidemiológica que se caracteriza por el predominio cada vez mayor de enfermedades crónico-degenerativas. De acuerdo con la Agenda Anual 2011, publicada por la Secretaría de Salud del Distrito Federal, las primeras cinco causas de defunción fueron: enfermedades del corazón, tumores malignos, diabetes mellitus, accidentes, cirrosis y otras enfermedades crónicas del hígado. La atención de enfermedades crónico-

degenerativas en los hospitales de la Ciudad de México casi se triplicó entre el 2000 y el 2011 (*Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 2013:18).

De acuerdo con información de la misma encuesta, existen barreras que imposibilitan la realización de la actividad física como son: falta de tiempo, ausencia de espacios seguros y adecuados, falta de motivación, preferencia por actividades sedentarias, falta de actividad física en la familia, problemas en la salud, y el desagrado por realizar actividades físicas. Algunas barreras que se intensifican en zonas urbanas son: falta de espacios adecuados y seguros con 39.8%; respecto a la localidad rural con 30.7%; y la falta de tiempo que fue mayor en la zona urbana con 54.8% respecto a la rural con 51.4%. Estas barreras han sido mayores en la Ciudad de México con 67.7% respecto al resto de las regiones con 40 por ciento.

Los datos proporcionados por la Ensanut son los únicos indicadores encontrados para la Ciudad de México; sin embargo, a partir de esta evidencia estadística se identifican diversos problemas asociados con la falta de actividad física, evidenciando la necesidad de realizar políticas, programas y acciones concretas para dar respuesta a esta situación.

b) Definición del problema e identificación de involucrados

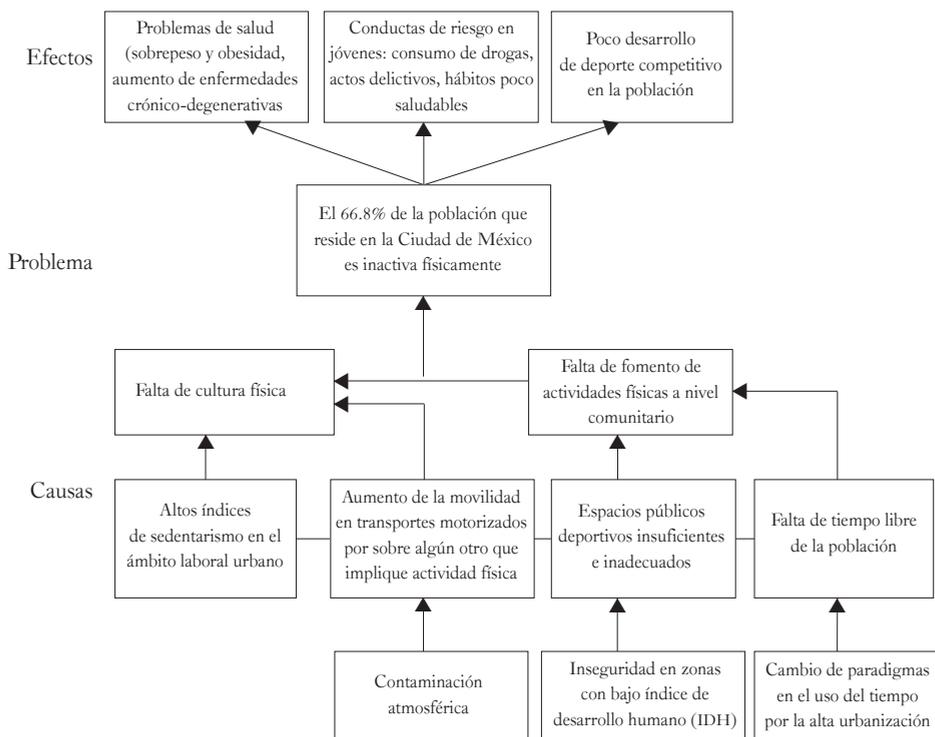
De acuerdo con la Ensanut (INSP, 2016), 66.8% de la población residente en la Ciudad de México es físicamente inactiva. La situación se presenta gráficamente en el Árbol de problemas (Diagrama 1).

c) Análisis de alternativas

De acuerdo con el árbol de problemas, el Indeporte tiene la facultad de dar respuesta a las siguientes causas:

- Espacios públicos deportivos insuficientes e inadecuados
- Altos índices de sedentarismo en el ámbito laboral urbano
- La falta de fomento de actividades físicas comunitarias

DIAGRAMA 1
Árbol de problemas



Fuente: elaboración propia.

Para incidir en la primera causa –espacios públicos deportivos insuficientes e inadecuados– el Indeporte ha implementado el programa de gimnasios urbanos. Por su parte, para “altos índices de sedentarismo en el ámbito laboral urbano”, Indeporte tiene el programa denominado Actitud activa, en el que desarrollan activaciones físicas en los lugares de trabajo de las principales secretarías del gobierno de la Ciudad de México.

Para la última causa –“falta de fomento a actividades físicas comunitarias”– se ha diseñado el Programa Comunidades Deportivas, cuyo objetivo se sugiere replantear de la siguiente manera: “fomentar el desarrollo de actividades físicas con finalidades recreativas, educativas y de salud mediante la creación y

funcionamiento de comunidades deportivas dirigidas a la población residente de las delegaciones con menor índice de desarrollo social (IDS)”.

La sugerencia de focalizar el programa a estas delegaciones parte del hecho de que los recursos con los que cuenta son limitados (450 mil pesos), por lo que se hace necesario usarlos en forma más eficiente. La universalidad constituye un principio de la política social de la CDMX; sin embargo, cuando por razones presupuestales no es posible instrumentarla de inmediato, la Ley de desarrollo social de la ciudad establece la posibilidad de recurrir a la focalización territorial, la menos inequitativa y excluyente de las focalizaciones.

A partir del objetivo enunciado, se sugiere definir las poblaciones de la siguiente manera:

- Población potencial: habitantes de la CDMX inactivos físicamente.
- Población objetivo: habitantes de la CDMX inactivos físicamente y que radican en las delegaciones con menor índice desarrollo social (IDS).
- Población beneficiaria: 150 comunidades deportivas (conformadas por un promotor y dos enlaces) en la Ciudad de México.

Ahora bien, en el Cuadro 3 se realiza una reconstrucción de la Matriz de Indicadores para Resultados, toda vez que se identificó que las problemáticas planteadas desde el árbol de problemas, poblaciones e indicadores no estaban adecuadamente alineadas a la matriz marco lógico.

Componente planeación y operación

Respecto de este segundo componente se analiza la planeación y orientación a resultados, la generación de información para la planeación, la solicitud de apoyos, la mejora y simplificación regulatoria, la organización y gestión, el registro de operaciones programáticas y presupuestales, así como la rendición de cuentas y transparencia. Para tener una mejor aproximación tanto al diseño como la operación se revisaron otros elementos como el componente de percepción de la población atendida y el componente de medición de resultados.

CUADRO 3
Elaboración de indicadores de la matriz marco lógico

Resumen narrativo	Indicador	Fórmula de cálculo	Medios de verificación	Supuestos
Fin	Contribuir al aumento de la actividad y cultura física y el deporte social en los habitantes de la Ciudad de México.	$\frac{\text{Proporción de la población físicamente activa 2020}}{\text{proporción de la población físicamente activa 2016}} - 1) * 100$	Ensanut 2020 Ensanut 2016	Otras causas de la inactividad física no son solucionadas.
Propósito	La población residente de la Ciudad de México se activa físicamente a través de comunidades deportivas.	$\frac{\text{(Número de personas de la Ciudad de México que realizan actividad física con las comunidades deportivas/Número total de residentes en la Ciudad de México)}}{*100}$	Informes trimestrales, base de datos de las personas que asisten a las actividades de las comunidades deportivas.	Existen circunstancias que impidieron la asistencia a los eventos deportivos (climatológicos, delincuencia, de tiempo, motivación, etcétera).
Componente	Conformación* de comunidades deportivas que promuevan la actividad física.	$\frac{\text{(Número de comunidades deportivas conformadas por delegación/ población con bajo índice de desarrollo social (IDS) por delegación)}}{*100}$	Carta compromiso firmada por los integrantes de las comunidades deportivas y base de datos IDS de Evalúa DF	La población potencial está interesada o en condiciones de conformar comunidades deportivas y atienden la convocatoria.
Actividad 1	Entrega de material de difusión para las actividades físicas que llevarán a cabo las comunidades deportivas.	$\frac{\text{(Número de productos de información emitidos por delegación/ población por delegación)}}{*100}$	Lista de entrega de los materiales de difusión (carteles, volantes) y memoria fotográfica. Inegi	No se cuenta en tiempo y forma con los materiales de difusión.
Actividad 2	Entrega de materiales deportivos para la actividad física a las comunidades deportivas.	$\frac{\text{(Número de materiales deportivos entregados por delegación/ población por delegación)}}{*100}$	Base de datos sobre los vales de salida de los materiales Memoria fotográfica. Inegi	No se cuenta en tiempo y forma con los materiales deportivos en el almacén del Indeporte.

* A partir de la convocatoria del Programa, se reúnen tres personas que buscan promover la actividad física; cuando se inscriben, se dice que se han conformado en comunidad deportiva, con independencia de si estas tres personas ya realizaban, por su parte, actividades físicas en sus localidades.

Fuente: elaboración propia.

Planeación y orientación a resultados. La planeación estratégica es el proceso de desarrollo y análisis de la misión y visión de una organización; de metas, tácticas generales, así como sobre la asignación de recursos. El propósito general es enfrentar eficazmente las oportunidades y amenazas del entorno a partir de las fortalezas y debilidades de la organización; a partir de esto se formaliza la planeación a largo plazo para seleccionar las metas, determinar las políticas y programas necesarios para lograr los objetivos específicos.

En este sentido, la Subdirección de Deporte Social no cuenta con un documento institucional en el cual se establezca el procedimiento a seguir para la planeación estratégica, que permita llevar a buen puerto las actividades involucradas en el Programa aquí evaluado.

Por otra parte, en lo que respecta al plan de trabajo, el subdirector de Deporte Social expuso la existencia del mismo; sin embargo, se realiza simplemente como requisito administrativo, a solicitud de la Coordinación General de Modernización Administrativa (CGMA), pero no se utiliza como herramienta para la operatividad del Programa. Esto también se evidenció al corroborar que el operador del Programa desconocía dicho plan de trabajo.

De la generación de información para la planeación. Sobre la información que genera el Programa, se identifica que no se recolectan datos acerca de su contribución a los objetivos del programa sectorial, especial o nacional; ni tampoco, sobre las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, ya que el Programa no considera como necesaria ninguna de estas características ni su sistematización.

Por otra parte, sí brinda información respecto a los apoyos otorgados (materiales deportivos y afiches promocionales), ésta se recolecta mediante un formato de “Vale de salida de material” que cada comunidad deportiva firma en el momento en que la unidad hace entrega de los apoyos, lo cual permite hacer un seguimiento del total de materiales otorgados. Asimismo, el programa recolecta información para monitorear su desempeño principalmente por medio de tres instrumentos:

1. Informe trimestral, es un reporte de actividades realizado por las comunidades deportivas en el que se consolida la información de sus eventos; contiene: nombre de la comunidad, ubicación del evento, delegación, fecha, descripción

del evento, número de atenciones desglosadas por sexo y edad, nombre del coordinador del evento y firma de los responsables.

2. Memoria fotográfica de los eventos realizados por las comunidades deportivas.
3. Hoja de actividades, es un documento elaborado por los responsables de operar el Programa, en el cual se resume y contabiliza lo realizado en cada delegación, obteniendo un informe global de actividades y población atendida por las 150 comunidades deportivas.

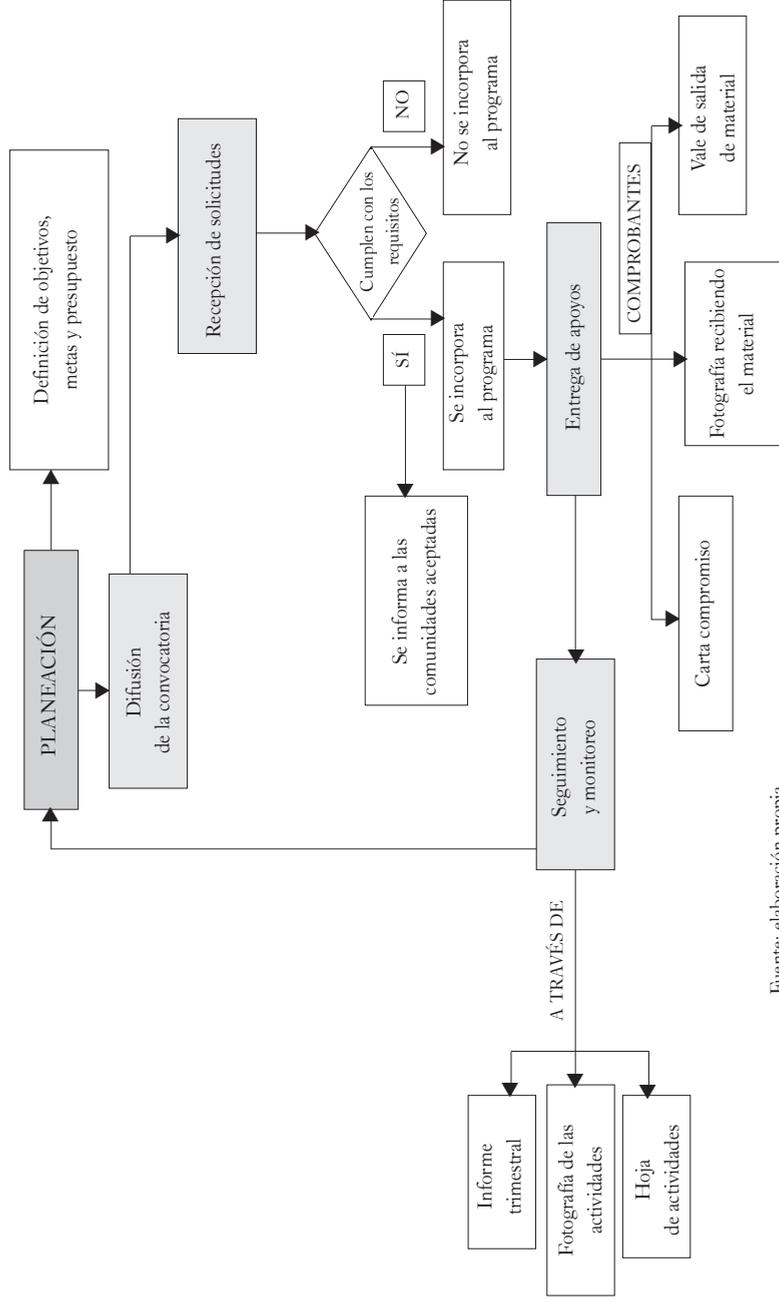
Los dos primeros instrumentos se encuentran establecidos en las ROP, en el apartado de “Procedimientos de instrumentación”, como herramientas para seguimiento de actividades y materiales durante las prácticas deportivas y recreativas. Respecto a esto, se identificaron dos errores: el primero de redacción, al enlistar las características del informe en un apartado al que se le denomina “características de la solicitud de material”; y el segundo, la omisión en el informe trimestral del croquis del lugar donde se llevaron a cabo las actividades.

El tercer instrumento no se encuentra establecido en las ROP, ni es información pública. Se tuvo conocimiento de este documento a partir de las entrevistas realizadas a los responsables del Programa, este mecanismo es utilizado como herramienta de monitoreo interno. Sería necesario que este instrumento se institucionalizara con el fin de garantizar que el proceso sea explícito, transparente y de conocimiento general.

Otro aspecto ausente en el Programa es la sistematización de información que permita conocer la demanda total de apoyos. Por un lado, no se tiene una base de datos que integre a las comunidades deportivas que no fueron aceptadas dentro de las 150 beneficiarias. Por otro, tampoco se tiene información sobre la demanda real de los diferentes insumos requeridos por las comunidades, por ejemplo, no se considera la incorporación de otro tipo de materiales para deportes diferentes al fútbol, basquetbol y voleibol; o una diferente distribución de los apoyos deportivos respecto a las necesidades particulares de cada comunidad.

Operación. El Flujoograma 1 es una propuesta de flujo de los procesos llevados a cabo por el Programa, ante la ausencia de éste en los documentos de planeación, que se construye a partir de la información recabada tanto en las ROP como en el trabajo de campo. Este considera desde la planeación hasta el seguimiento y monitoreo. Cada uno de los procesos se abarca con mayor amplitud en el siguiente apartado.

FLUJOGRAMA 1
Flujo de los procesos de operación del programa



Fuente: elaboración propia.

Solicitud de apoyos. El proceso de difusión se encuentra establecido en las ROP, en el apartado V denominado “Requisitos y procedimientos de acceso”, donde se señalan los mecanismos por medio de los cuales se da a conocer la convocatoria; a saber, la página del Indeporte, la *Gaceta Oficial de la CDMX*, mediante las áreas responsables del deporte en las unidades territoriales de la Ciudad de México y en el periódico mural de la Subdirección de Deporte Social. Esta convocatoria contiene los requisitos, formas de acceso y criterios de selección establecidos para el programa social.

En este sentido, los beneficiarios señalaron problemas en la difusión de la convocatoria, pues se declara que es la población que ya conoce del programa la que se contacta para conocer la apertura de la misma. En otros casos las comunidades de nuevo ingreso se enteran por medio de personas cercanas y no por un medio institucional. Por su parte, el operador del Programa señaló que la convocatoria se publica principalmente en internet o a partir del contacto con las delegaciones, específicamente con las unidades territoriales, y además que las comunidades deportivas que ya han participado están atentas a la apertura de la convocatoria.

Por su parte, los procedimientos para recibir y registrar las solicitudes de inscripción al Programa se consideran adecuados y se encuentran establecidos claramente en las ROP, en el apartado V.3 denominado “Procedimientos de acceso” señalando: lugar, fecha y horario en el que se recibirán los documentos requeridos; el criterio de selección; listado de las solicitudes recibidas y seleccionadas para conformar las comunidades deportivas; el proceso para dar a conocer a los solicitantes su aceptación en el Programa; finalmente, la incorporación de los grupos seleccionados a un padrón de beneficiarios conforme a la Ley de desarrollo social para el Distrito Federal. Asimismo, los criterios para inscribirse están establecidos claramente en las ROP, en el apartado V.2 “Requisitos de acceso”, éstos son: habitar en la Ciudad de México, copia simple de identificación oficial, copia simple de Clave Única de Registro de Población (CURP), no prestar servicios como funcionaria/o pública/o y comprobante de domicilio.

Tomando en cuenta la universalidad propuesta por el Programa, los criterios señalados son coherentes porque permiten que cualquier persona interesada pueda acceder al Programa, pues los requisitos son accesibles. Por su parte, el mecanismo de selección de beneficiarios de acuerdo con el documento normativo establece que serán las primeras 150 solicitudes que cumplan con los requisitos

emitidos en tiempo y forma las que conformarán las comunidades deportivas; de acuerdo con esto, se considera que, dada la ausencia de focalización del Programa, no es posible generar criterios más específicos para esta selección.

En las entrevistas a población beneficiaria se evidenció que consideran que los requisitos para la inscripción de las comunidades deportivas son sencillos de cubrir, lo cual se valora como cualidad positiva para el acceso universal que procura el Programa.

Una vez aprobadas las comunidades deportivas dentro del Programa, se procede a la firma del documento de aceptación para su conformación y la carta compromiso (ambas emitidas por el Indeporte) que hacen referencia al uso del material y la entrega de los reportes. Posteriormente, se tiene acceso a los materiales deportivos y de difusión que otorga el Programa.

Respecto a la entrega de los materiales, en las ROP no se especifican las etapas del proceso, solamente se señala que: se distribuirán los apoyos equitativamente entre las 150 comunidades deportivas conformadas, en dos periodos de entrega (de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y fecha de entregas de los materiales a la Subdirección de Deporte Social); mientras en otro apartado se señala que se otorgará el material y apoyos de acuerdo con la existencia en el almacén del Instituto del Deporte de la Ciudad de México.

Lo anterior resulta confuso, sin embargo, en entrevistas se constató que en la práctica sí existen procedimientos para la entrega de apoyos. Primero se les indica a las comunidades deportivas la fecha y lugar de entrega, por ejemplo, este año se hizo una entrega masiva del material deportivo durante el proceso de evaluación, en las instalaciones del Indeporte; segundo, se les solicita que acudan los tres integrantes de la comunidad deportiva, quienes deben tomarse una foto en el momento de la entrega del material; por último, firmar el documento de aceptación, la carta compromiso y el vale de salida.

Además, como ya se mencionó, se aclaró que la primera entrega de los materiales se hace de manera equitativa entre las 150 comunidades deportivas, mientras que la segunda se hace discrecionalmente en virtud de las comunidades más activas y/o aquellas que los solicitan, pues dependen de la disponibilidad del material. Estos criterios se consideran poco objetivos, al no establecer un mecanismo específico que sea del conocimiento de todas las comunidades deportivas sobre la segunda distribución, poniendo en duda la repartición equitativa que se señala en las reglas de operación del Programa.

Mejora y simplificación regulatoria. Es importante mencionar que en este rubro, no se han cambiado sustantivamente las ROP referentes al proceso de apoyo a los solicitantes, de modo que permitiera agilizarlo; sin embargo, durante una entrevista se identificó que con la finalidad de acelerar el proceso de solicitud de las comunidades que anteriormente ya han sido beneficiarias para el trámite de reinscripción, se hace uso de medios electrónicos como correo electrónico y WhatsApp, para evitar el traslado a las oficinas del Indeporte, sobre todo para aquellos residentes de delegaciones lejanas.

Asimismo, otro de los mecanismos informales empleado, es la firma conjunta del documento de aceptación, la carta compromiso y el vale de salida de material en el mismo evento; una estrategia que han puesto en práctica los operadores del Programa para enfrentar la dificultad de un doble traslado de las comunidades a la sede del Instituto del Deporte de la Ciudad de México.

Adicionalmente, en los procesos de seguimiento de las actividades de las comunidades deportivas la principal herramienta utilizada es WhatsApp, pues se considera como un mecanismo más eficiente y ágil para informar actividades, eventos y memoria fotográfica, dada la distancia y la dificultad de las comunidades deportivas de entregar los informes en físico, además es muy útil para el Programa pues gracias a ello pueden realizar un constante seguimiento de las diversas actividades.

Dado que el resultado de estas estrategias ha sido positivo en agilizar diferentes procesos del Programa Conformación de Comunidades Deportivas, se considera pertinente que estos mecanismos se formalizaran dentro del plan de trabajo y en las reglas de operación con el fin de tener una mayor sistematización de la información recolectada a partir de los medios electrónicos.

Organización y gestión. De acuerdo con las entrevistas realizadas, el principal factor que retrasa la ejecución del Programa es la demora en la transferencia de los recursos por parte del gobierno de la CDMX a la unidad administrativa, esta situación genera un retraso importante en el lanzamiento de la convocatoria y, por ende, todos los procesos subsecuentes del Programa, como la adquisición del material necesario para las comunidades deportivas, situación que limita el tiempo para el alcance de las metas.

Sin embargo, este puede ser un problema generalizado a varias dependencias y programas, lo cual apuntaría a un cambio institucional en los procesos fiscales del

gobierno de la CDMX en aras de mejorar la puesta en marcha de los programas sociales.

Registro de operaciones programáticas y presupuestales. Según información obtenida en el trabajo de campo, el presupuesto que se le asigna al Programa es destinado en su totalidad para la compra de materiales deportivos y de difusión, por lo que no existe un desglose según gasto operativo, de recursos humanos u otros.

El subdirector de Deporte Social señaló que el presupuesto no es ejercido directamente por la Subdirección, pues éstos solamente hacen solicitud de los materiales y son el comité del Indeport y la Dirección de Administración quienes determinan el proceso de licitación para la compra de los materiales deportivos.

Los gastos de operación del Programa son solventados directamente por los recursos del Indeport. El monto autorizado para el ejercicio fiscal 2016 fue de \$450 000.00 (cuatrocientos cincuenta mil pesos M/N), es importante destacar que este presupuesto se ha mantenido desde su creación en 2012, sin contemplar el efecto inflacionario, lo que evidentemente reduce la cantidad y calidad de los materiales deportivos y de difusión que el Programa otorga cada año. Esta situación limita la ampliación de las metas, pues no ha sido posible incrementar el número de comunidades conformadas ni la calidad de los materiales.

Rendición de cuentas y transparencia. El programa cuenta con reglas de operación actualizadas y públicas que se encuentran disponibles en la página electrónica del Indeport. Asimismo, es posible localizar los principales resultados del Programa en su informe de 2016, documento que también está en la página de la institución.

Los procedimientos para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información son los establecidos por la normatividad en la materia. Sin embargo, para efectos de la presente evaluación se solicitó información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia y hasta el momento de finalizado el ejercicio evaluativo no se había obtenido respuesta. Tampoco se encontró información actualizada y pública en la página oficial para monitorear el desempeño del Programa.

En cuanto a si el Programa propicia la participación ciudadana, en las ROP se establece un apartado denominado “Formas de participación social” que señala: “por cada unidad territorial existen clubes, comités, asociaciones de carácter

deportivo y recreativo ante el Indeporte, con las que se trabaja en coordinación para la realización de las diferentes actividades y eventos deportivos, que contiene el plan de trabajo de este Instituto”.

Sin embargo, esta aseveración no se considera participación ciudadana porque no se establece la inclusión de los beneficiarios en la toma de decisiones; como señala Villarreal (2010):

La participación ciudadana es aquella donde la sociedad posee una injerencia directa con el Estado y está muy relacionada con el involucramiento de los ciudadanos en la administración pública. Los mecanismos de democracia directa, la revocación de mandato y la cooperación de los ciudadanos en la prestación de servicios o en la elaboración de políticas públicas, son formas de participación ciudadana.

Ante esta definición es evidente que lo que se considera participación ciudadana por parte del Indeporte queda incompleto al confundirla con la simple participación de beneficiarios en eventos; además no se encuentra establecido específicamente para el programa, sino que hace alusión a las actividades generales de la institución.

Recomendaciones del componente de planeación y operación. Realizar un proceso organizacional de planeación estratégica en el que se expliciten claramente en un documento institucional los objetivos, metas, tácticas generales y la forma de distribución de los recursos, con la finalidad de maximizar los resultados, acorde con el limitado presupuesto del programa. Sería imprescindible que dicho documento fungiera como guía durante la implementación de las actividades de la organización.

Es importante que el Programa evaluado recolecte y sistematice información suficiente sobre su contribución a los objetivos del programa sectorial, sus instrumentos para monitorear el desempeño y la demanda total de apoyos. Esta información es indispensable para su utilización en la toma de decisiones de mejora del Programa y para considerar, en su caso, una ampliación del recurso asignado. Asimismo, es importante que la página del Indeporte incluya esta información con la finalidad de mejorar su rendición de cuentas y transparencia.

Establecer un mecanismo de coordinación interinstitucional con las unidades territoriales para la difusión de la convocatoria, e incluso con la posibilidad de que pudieran fungir como enlaces para el proceso de inscripción, lo que facilitaría el acceso a la población potencial de las delegaciones más lejanas.

Establecer en el documento normativo el proceso de transferencia de los materiales con claridad, criterios objetivos y transparentes; con la finalidad de eliminar cualquier discrecionalidad que pudiera empañar la segunda entrega de los apoyos.

Dado que existen esfuerzos informales para agilizar procesos como la inscripción y seguimiento de las actividades de las comunidades deportivas, es necesario que éstos sean incluidos en los documentos institucionales de operación del Programa.

Por último, es importante que el programa Conformación de Comunidades Deportivas incorpore mecanismos concretos para participación ciudadana durante todo el proceso. Por ejemplo, recuperar la visión y necesidades de las comunidades deportivas desde el diseño, así como estrechar lazos durante la implementación.

Componente de percepción de la población atendida

En una evaluación de operación de un programa público resulta importante analizar si el Programa cuenta con instrumentos para medir el grado de satisfacción de su población atendida, ya que esta información ayuda a los operadores a reorientar, en caso necesario, sus acciones.

En este sentido, en las ROP se establece un mecanismo para recepción de quejas o inconformidades, que pueden ser enviadas por escrito o vía telefónica, directamente a las oficinas de la Subdirección de Deporte Social. Sin embargo, no se concretan las acciones que se llevarán a cabo para poderlas traducir en recomendaciones. Además, éstas son sólo una parte de lo que implica la percepción del Programa, omitiendo importantes elementos como la medición del grado de satisfacción, la calidad de la atención, etcétera.

Por otra parte, durante una entrevista, el operador del Programa afirmó la existencia de una encuesta de satisfacción de beneficiarios y beneficiarias realizada

en 2015; sin embargo, también comentó que desconoce los resultados de la misma, además de que esta información no es pública, por lo que no se puede corroborar si existe o no el instrumento.

En este sentido, se puede afirmar que el Programa no cuenta con un mecanismo de recolección de percepción de beneficiarios institucionalizado, el cual sería relativamente sencillo poner en marcha, ya que las actividades que llevan a cabo implican un amplio contacto con los beneficiarios; por ejemplo, en las actividades deportivas masivas que realizan en las que convocan a todas las comunidades deportivas, podría hacerse el levantamiento de la percepción de beneficiarios.

Durante el trabajo de campo, se realizaron entrevistas a beneficiarios, quienes señalaron tener una alta satisfacción con el Programa. Por ejemplo, aluden estar conformes con la calidad de los materiales, los tiempos y formas de emisión de la convocatoria, la operación general y su involucramiento.

La comunicación establecida con el grupo de WhatsApp que administra el Programa propicia que las comunidades deportivas compartan experiencias y repliquen eventos exitosos; esto ha generado una relación cercana y de confianza tanto entre los beneficiarios, como entre éstos y los operadores del Programa. Además, consideran acertada esta estrategia para agilizar la entrega de reportes y la memoria fotográfica.

Por otro lado, se corroboró un alto aprovechamiento del material deportivo, por ejemplo, un aparato o equipo que es otorgado a una comunidad deportiva es utilizado por diferentes grupos: adultos mayores, préstamo a una escuela primaria y a un grupo de box. Es decir, las comunidades deportivas cumplen con su misión según el Programa, pero su compromiso va más allá, por lo que la autopercepción de los beneficiarios sobre su impacto en la sociedad también es alta. En este sentido, una de las beneficiarias recalcó que, al ser mujer, apoya a otras mujeres a activarse físicamente mediante el box y, de esta manera, las empodera sobre su cuerpo y tiempo libre. También mencionaron los efectos que perciben sobre los niños de sus comunidades, al afirmar que ahora prefieren hacer deporte, que “estar de ociosos”.

Componente de medición de resultados

En el presente componente se evalúa la medición de los resultados del Programa respecto a la atención del problema para el que fue creado, utilizando para ello el análisis de los indicadores que emplea para dicho objetivo, los cuales se encuentran establecidos en las ROP, específicamente en el apartado “Indicadores”.

Cabe resaltar que como se analizó anteriormente, el fin planteado en la MIR del Programa es incorrecto, pues éste no responde al problema público al que se quiere contribuir (véase componente diseño). Sin embargo, en la lógica de la estructura del Programa, se indica que el fin es la “Conformación de comunidades deportivas...”; por lo que la medición de los resultados es partir del indicador que alude a “las comunidades deportivas debidamente conformadas”. Dicho indicador se calcula a partir de las comunidades conformadas entre aquellas programadas. En este contexto, y considerando que el programa tiene preestablecido la conformación de 150 comunidades deportivas –lo que representa un sesgo para su medición– siempre se tenderá a “alcanzar los resultados”. Entonces, si se comparan los resultados alcanzados año con año, el Programa siempre cumple con la meta establecida; por otra parte, no están midiendo necesariamente el impacto que se tiene sobre las comunidades.

De la misma manera, el Propósito del Programa está definido incorrectamente, señalando que: “las comunidades deportivas, a través de sus enlaces promuevan el uso de los espacios públicos o áreas comunes, para la práctica de actividades físicas, recreativas y deportivas de manera habitual, para mejorar y conservar la salud, así como la integración de la comunidad”, por lo cual, para medir sus resultados establecen el indicador de “Población impactada con las actividades realizadas por los enlaces voluntarios, según lo programado” calculándolo de la siguiente manera “(Población impactada con las actividades realizadas * 100) / Programación de población impactada = %). Así, el Programa mide sus resultados en función de lo que realizan los enlaces que conforman las comunidades deportivas, “las atenciones” que refieren tanto a la población impactada, como al número de ocasiones que participaron. Al definir y medir así el indicador, se deja en evidencia la poca capacidad de predicción del comportamiento de su población objetivo y, por ende, del indicador. Así lo demuestra el incremento reportado en 2016 (Cuadro 4) de 226% en las atenciones alcanzadas.

CUADRO 4

Atenciones alcanzadas del Programa Conformación de Comunidades Deportivas

Comunidades deportivas			
Conformadas 2013	Conformadas 2014	Conformadas 2015	Conformadas 2016
150	150	150	150
Atenciones 2013	Atenciones 2014	Atenciones 2015	Atenciones 2016
75 000	75 000	75 000	170 000

Fuente: Informe del Instituto del Deporte de la Ciudad de México, 2016.

Así, el subdirector de Deporte Social señaló que dicho aumento es atribuido a la aprobación y uso del recurso económico destinado al Programa en tiempos óptimos en comparación con años anteriores, lo que influyó en que las comunidades pudieran realizar más actividades y con ello atender a más población.

Aunque el análisis anterior se hace con base en el documento normativo del programa (las ROP), se constató que los entrevistados desconocen el diseño de la MIR y sus indicadores, pues esta actividad es realizada por el área de administración del Instituto. En este sentido, se recomienda mayor coordinación entre las áreas de planeación y las áreas responsables del Programa, para que los operadores logren desempeñar sus funciones con mayor claridad sobre las metas y actividades estratégicas.

Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas

En el Cuadro 5 se sintetizan los principales hallazgos por medio de la herramienta análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA), que permitirá a los funcionarios del programa, tomar las medidas correspondientes para conservar las fortalezas, aprovechar las oportunidades, mitigar las debilidades y combatir las amenazas.

CUADRO 5
Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas

Fortalezas	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> • Alto compromiso de las comunidades deportivas • Acceso universal en las actividades promovidas por las comunidades deportivas • Fácil incorporación de comunidades al Programa • Aprovechamiento de espacios públicos • Buena percepción del Programa por parte de los beneficiarios • Funcionario comprometidos con el Programa 	<ul style="list-style-type: none"> • Recuperación de espacios públicos • Combate el sedentarismo • Integración social • Complementariedad con otros programas
Debilidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> • Capacidades limitadas de planeación • Material insuficiente y de baja calidad • Presupuesto limitado • Demora en la entrega del presupuesto que limita la operación del Programa • Falta de sistematización de información relevante para la planeación del Programa 	<ul style="list-style-type: none"> • Nulo seguimiento del impacto del Programa • Aumento acelerado de los precios de los materiales deportivos que se entregan a los beneficiarios • Condiciones climáticas y/o de seguridad • Cambio de gobierno en la Ciudad de México

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

La evaluación de diseño y operación del programa Conformación de Comunidades Deportivas arrojó importantes resultados que permiten hacer recomendaciones pertinentes para la racionalización de la toma de decisiones con la finalidad de mejorar el funcionamiento del mismo.

El análisis del componente de diseño mostró grandes deficiencias en la definición del problema público, la identificación de la población potencial, objetivo y beneficiaria, y el establecimiento de metas e indicadores de seguimiento; todo esto, derivado de la ausencia de un diagnóstico integral y sustentado en evidencia teórica y empírica. En este sentido, los resultados sugieren a los responsables del Programa realizar un rediseño del mismo, considerando la propuesta presentada.

En materia de operación, se encontró que el Programa tiene un buen desempeño dado que la mayoría de los procesos se encuentran establecidos en las ROP; sin embargo, no se cuenta con un documento que estandarice y sistematice claramente cada etapa del proceso, que genere criterios objetivos que transparenten las actividades, así como que todos los involucrados puedan conocer y compartir la misma información y de esta manera garantizar su correcta realización. En cuanto a la rendición de cuentas y participación ciudadana, es importante que la información esté disponible públicamente y que sea de fácil acceso, además que se incorporen mecanismos para que las personas interesadas puedan participar activamente en la toma de decisiones.

Para el componente de medición de percepción de beneficiarios, se encontró que no existe algún mecanismo que la lleve a cabo, por lo que se recomienda establecer alguno con miras a tener insumos para mejorar los procesos, más allá de la simple recepción de quejas.

Para el componente de medición de resultados, se concluye que los indicadores no son adecuados para señalar que el Programa cumple con su fin y propósito, principalmente por la deficiencia de la lógica interna del programa. Lo cual refleja que los operadores carecen del conocimiento de la MML. Por lo cual se hace necesario que reciban capacitación en la materia y se planteen la construcción de indicadores que reflejen el desempeño real del Programa.

A pesar de las serias deficiencias detectadas en el diseño, en trabajo de campo se constató que el Programa funciona correctamente, sobre todo debido al gran compromiso que los operadores tienen con él, y el que los beneficiarios muestran hacia sus comunidades, demostrando una incidencia real del Programa. En general, los beneficiarios declararon estar muy satisfechos con el Programa, por esta razón, se recomienda que Conformación de Comunidades Deportivas se mantenga operando, pero con los ajustes en materia de diseño ya señalados en esta evaluación, mediante los cuales se podrá dirigir de mejor manera el Programa y dar seguimiento, monitoreo y evaluación a sus actividades mediante indicadores pertinentes y confiables, que a su vez podrán ser utilizados para justificar la necesidad de aumentar el presupuesto destinado a éste.

Referencias

- Aguilar, Luis F. (2007). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Cámara de Diputados (2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México.
- Cardozo, Myriam (2012). *Evaluación y metaevaluación en las políticas y programas públicos. Estado del Arte*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Córdova José, Jorge Barriguete, Agustín Lara et al. (2008). “Las enfermedades crónicas no transmisibles en México: sinopsis epidemiológica y prevención integral”, *Salud pública en México*, pp. 419-427 [<http://www.scielosp.org/pdf/spm/v50n5/a15v50n5.pdf>], fecha de consulta: 15 de junio de 2017.
- Diario Oficial de la Federación* (2013). “Ley general de cultura física y deporte”. México: Documentos oficiales.
- (2014). *Programa nacional de cultura física y deporte 2014-2018* [http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342830&fecha=30/04/2014], fecha de consulta: 1 de julio de 2017.
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México* (2015). “Reglas de operación de los programas sociales a cargo del Instituto el Deporte del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2016” [http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2016/org_desc/deporte/Comunidades%20deportivas.pdf], fecha de consulta: 22 de julio de 2017.
- (2017). “Convocatoria de participación del programa conformación de comunidades deportivas” [http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2017/org_desc/indeporte/Convocatoria%20Comunidades%20Deportivas.pdf].
- (2008). “Ley de educación física y deporte del Distrito Federal” [<http://www.aldf.gob.mx/archivo-e52c4b08248bd39cad944e1a9d729718.pdf>], fecha de consulta: 22 de julio de 2017.
- (2013). “Programa general de desarrollo del Distrito Federal 2013-2018” [https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/documentos/ProgGralDesarrollo_2013_2018.pdf], fecha de consulta: 5 de julio de 2017.
- Gobierno del Estado de Morelos (s/f). “Activación física” [<http://deporte.morelos.gob.mx/articulos/activacion-fisica>], fecha de consulta: 21 de julio de 2017.
- Instituto del Deporte de la Ciudad de México (2016). “Informe del Instituto del Deporte de la Ciudad de México” [página oficial del Instituto], fecha de consulta: 19 de julio de 2017.
- (2013). “Quiénes somos”, en sitio oficial Indeporte [<http://indeporte.mx/quienes-somos/>], fecha de consulta: 22 de julio de 2017.
- (s/f), Sitio Oficial Indeporte [<http://indeporte.cdmx.gob.mx/>], fecha de consulta: 22 de julio de 2017.

- (2015). “Evaluación interna 2015. Clubes deportivos sociales 2014” [http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2015/evaluaciones/od/instituto_deporte/EVALUACION%20INTERNA%202015%20CLUBES.pdf], fecha de consulta: 22 de julio de 2017.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2016). “Módulo de práctica deportiva y ejercicio físico” [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_01_08.pdf], fecha de consulta: 10 de junio de 2016.
- (2016). Módulo de Práctica Deportiva y Ejercicio Físico (Moprade) [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_01_08.pdf].
- Instituto Nacional de Salud Pública (2016). *Encuesta nacional de salud y nutrición* [<http://ensanut.insp.mx/informes/ensanut2016.pdf>], fecha de consulta: 15 de junio de 2017.
- Organización de las Naciones Unidas (2015). *Objetivos del desarrollo sostenible* [<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>], fecha de consulta: 22 de julio de 2017.
- Organización Mundial de la Salud (s/f). *Inactividad física: un problema de salud pública mundial* [http://www.who.int/dietphysicalactivity/factsheet_inactivity/es/], fecha de consulta: 1 de junio de 2017.
- Presidencia de la República (2013). *Plan nacional de desarrollo 2013-2018* [<http://pnd.gob.mx/>], fecha de consulta: 10 de julio de 2017.
- (2013). *Programa sectorial de educación 2013-2018* [http://www.sep.gob.mx/es/sep1/programa_sectorial_de_educacion_13_18#.WXOCLRU1_IU], fecha de consulta: 2 de julio de 2017.
- Sánchez, Norma (2007). “El marco lógico. Metodología para la planificación, seguimiento y evaluación de proyectos”, *Visión gerencial*, año 6, núm. 2, julio-diciembre, pp. 328-343.
- Sloane, Matt (2012). “La inactividad física provoca una de cada 10 muertes en el mundo”, *Expansión* [<http://expansion.mx/salud/2012/07/22/la-inactividad-fisica-provoca-una-de-cada-10-muertes-en-el-mundo>], fecha de consulta: 3 de junio de 2017.
- Society for Physical Activity and Health (2010). *La carta de Toronto para la actividad física: un llamado global para la acción* [<http://activate.gob.mx/Documentos/Carta%20de%20Toronto%20para%20la%20Actividad%20Fisica.pdf>], fecha de consulta: 10 de junio de 2017.
- Villalobos C., J.Á., J.Á. Bárriguete M. y A. Lara E. (2008). “Las enfermedades crónicas no transmisibles en México: sinopsis epidemiológica y prevención integral”, *Salud pública en México*, pp. 419-427 [<http://www.scielosp.org/pdf/spm/v50n5/a15v50n5.pdf>].
- Villareal, María T. (2010). “Participación ciudadana y políticas públicas”, *Academia* [http://www.academia.edu/202715/Participaci%C3%B3n_ciudadana_y_pol%C3%ADticas_p%C3%ABlicas], fecha de consulta: 21 de julio de 2017.

Evaluación de impacto del Programa
Comunitario de Mejoramiento Barrial
Modelo cualitativo para la valoración de programas y proyectos*

*Alberto de la Rosa Tenorio / Georgina Colín Castro
Aldo Cruz Alatríste*

Introducción

Generalmente, la pretensión de abstraer los impactos imputables a un programa en entornos sociales dinámicos y cuantificarlos, resulta una condición necesaria para las evaluaciones de impacto. Sin embargo, no existe un único método.

Con la intención de contribuir en el desarrollo de la evaluación, se presenta la metodología y los resultados de un modelo de evaluación cualitativo de impacto social aplicado al Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB) 2007-2011. Dicho modelo considera las circunstancias disímiles de los proyectos (ámbito social, actores, acceso a la información, etcétera).

El interés por analizar y valorar el PCMB responde, en primer lugar, a que éste surgió como parte de un proceso social histórico, vinculado con la autoproducción del entorno territorial con una fuerte tradición comunitaria y engarzado en la construcción y división social del espacio de la Zona Metropolitana; en segundo lugar, al enfoque participativo al que alude el Programa, ya que se sitúa en la intersección, por demás compleja, de la relación entre gobierno-sociedad, con énfasis en los pueblos, barrios y colonias de la Ciudad de México; finalmente, a la valoración de las bondades de las transferencias monetarias comunitarias.

* Evaluación realizada en 2011.

Debido a la magnitud de apoyos emitidos por el PCMB, se consideró para la selección de estudios de caso: 1) la variedad de los proyectos, 2) los índices de marginación, 3) la orientación hacia la mejora de la imagen urbana, y 4) el rescate de los espacios públicos. Asimismo, fueron verificados y analizados los periodos de realización de los proyectos y la difusión de cada uno.

Se eligió a la delegación Coyoacán por su tradición de barrios y por ser la segunda delegación con más proyectos aprobados en el periodo 2007-2011. Se consideraron tres proyectos: “Barrio vivo barrio nuevo”, “Casa del adulto mayor y su familia” y “Proyecto de mejoramiento integral del contexto urbano y desarrollo social del Barrio del Niño Jesús, Coyoacán”.

Este documento se divide en cuatro apartados. En el primero se describen los antecedentes y se contextualiza el PCMB, dando cuenta del referente legal y las condiciones generales de su puesta en marcha. En el segundo se desarrolla el concepto de evaluación cualitativa del impacto percibido. En tanto, el tercero muestra el modelo cualitativo para la valoración del impacto percibido en programas y proyectos y se da cuenta de los instrumentos de recolección de la información. El último apartado está dedicado a los resultados obtenidos.

Antecedentes y contexto del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial

El PCMB surge de la problemática de los asentamientos irregulares en la Ciudad de México durante la segunda mitad del siglo XX, la cual se caracterizó por la desigualdad territorial, falta de infraestructura urbana, pobreza, marginación, carencia de espacios públicos, inseguridad urbana y diversos problemas habitacionales.

La precariedad en los asentamientos irregulares, en combinación con la poca atención proporcionada por parte de las autoridades del entonces Departamento del Distrito Federal, motivó a que los habitantes comenzaran a organizarse en torno a la búsqueda del acceso a la vivienda y a los servicios públicos.

Como respuesta, el gobierno del Distrito Federal generó distintos programas para atenderlos. A partir de 1981 se desarrollaron programas de mejoramiento barrial, aunque sus características fueron solamente físico-urbanas y la aplicación fue mínima. Para el 2003, los proyectos de mejoramiento barrial fueron

incorporados al Programa Hábitat del gobierno federal, como un medio para mitigar la pobreza urbana mediante programas que toman en cuenta factores físicos y sociales (García, 2010:13).

Es relevante destacar que los programas participativos y de transferencias condicionadas anteceden al Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial y parten de la necesidad de establecer prioridades de acción en respuesta a los distintos movimientos sociales.

Así, el 12 de junio del 2007 fueron publicados los lineamientos y mecanismos de operación del PCMB y la Convocatoria para el Concurso público de selección de proyectos comunitarios de mejoramiento barrial, con lo que se puso en marcha el Programa en la Ciudad de México. Cabe señalar que los objetivos del PCMB han sido “re-ade cuados” en distintas ocasiones, aunque la parte sustancial del Programa, la participación social, el mejoramiento urbano y el mejoramiento de las condiciones de vida, han sido constantes a lo largo del tiempo.

Referente legal y condiciones generales de la implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial

El PCMB tiene como marco de orientación y ejecución la Ley de desarrollo social del Gobierno del Distrito Federal (LDSGDF) (artículos 1 y 4) y el *Plan de Desarrollo Social 2007-2012*. También aborda los ejes 1 (reforma política), 2 (equidad) y 7 (nuevo orden urbano), así como la línea de gestión pública eficaz y responsabilidad de la sociedad, del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012.

Por su parte, la estructura organizacional del PCMB está conformada por el Grupo de Apoyo Interinstitucional, órgano encargado de la asesoría técnica y social, que coordina las acciones de gobierno que confluyen en dicho programa. Este grupo está integrado por las secretarías de Desarrollo Social, Obras y Servicios, Desarrollo Urbano y Vivienda, Cultura, Medio Ambiente, el Programa de Mejoramiento de Vivienda del Instituto de Vivienda del Distrito Federal y la Subsecretaría de Participación Ciudadana. Asimismo, cuenta con un Comité Técnico Mixto, asesores técnicos, Comité de Administración, Comité de Supervisión y Comité de Desarrollo Comunitario.

De acuerdo con el Gobierno del Distrito Federal los componentes principales del PCMB son: *a*) celebración de la asamblea de elección del Comité de Administración y Supervisión, la cual se realiza a través de la Subsecretaría de Participación Ciudadana en el sitio donde se efectuará la intervención física; *b*) selección de los proyectos que acrediten los requisitos previamente establecidos por el Comité Técnico Mixto, órgano colegiado que decide con base en las reglas de operación del programa (ROP) vigentes, y *c*) la administración de los proyectos aprobados.

Definición de la evaluación cualitativa del impacto percibido

Derivado de la revisión de las diferentes definiciones,¹ así como de las tipologías de las evaluaciones,² se han adoptado varios enfoques que retoman y sintetizan diversas propuestas para definir la evaluación cualitativa de impacto (Fahrenkrog, Monnier, etcétera).

Generalmente se considera que el “impacto, exige aplicar modelos experimentales o cuasiexperimentales, considerando dos momentos (antes y después) y requiere, asimismo, controlar los efectos no atribuibles al proyecto” (Cohen y Franco, 1992:120). Como este último requisito no se alcanzó a cubrir en el presente trabajo, nos referimos al tema como “impacto percibido”.

En este caso, la evaluación de impacto social se fundamenta en métodos cualitativos, ya que reconoce la relevancia de la subjetividad, multicausalidad y multifactorialidad en un contexto social dinámico y complejo, donde “los impactos específicos no siempre pueden ser identificados de antemano”, pues hay variaciones en el enfoque de los proyectos con cada caso y sus objetivos en primera instancia “no pueden ser especificados con precisión, medibles,

¹ Subirats *et al.* (2008); Fahrenkrog, citado por Pedrosa, Muñoz y otros (2007); Monnier *et al.*, citados por Cardozo (2006); SFE, citado en Cardozo (2009); Cardozo (2006); Castro, citado en Cortés *et al.* (2008); Stufflebeam (2000); Guba y Lincoln (1989); Aponte (2007); Sandoval y Paz (2003); IAIA (2003) y Pacheco (2009).

² Evaluaciones cualitativa, cuantitativa, integral; evaluaciones parciales, de impacto y de impacto social.

alcanzables, pertinentes y con una temporalidad limitada [...] pero surgen con el transcurso del tiempo” (Forss, Marra y Schwartz, 2011:46-47; traducción libre).

A diferencia de las metodologías experimentales que pretenden conocer el impacto en la asepsia de un “laboratorio”, con grupos de control o en ambientes controlados, nuestra intención es hacerlo en la realidad compleja que buscamos transformar/analizar, donde cada grupo, proyecto, intervención, etcétera, es diferente y no es estático, y las “Intervenciones dinámicas y emergentes suelen necesitar por lo tanto un diseño de evaluación y medición dinámico y emergente” (Forss, Marra y Schwartz, 2011:47; traducción libre).

La evaluación aquí propuesta busca valorar las modificaciones en las condiciones de vida, el comportamiento, las relaciones de poder y otras formas de interacción y significación directamente vinculados con el PCMB, desde la subjetividad de los diferentes actores formales e informales, operadores y beneficiarios, considerando el dinamismo del contexto en el que opera.

En síntesis, identificamos las incidencias del Programa, a partir de metodologías cualitativas, relacionadas con múltiples aspectos (sociales, culturales, comunitarios, institucionales, económicos, psicológicos, etcétera), que se traducen en la transformación o modificación de las problemáticas de forma contundente y a manera de impacto percibido.

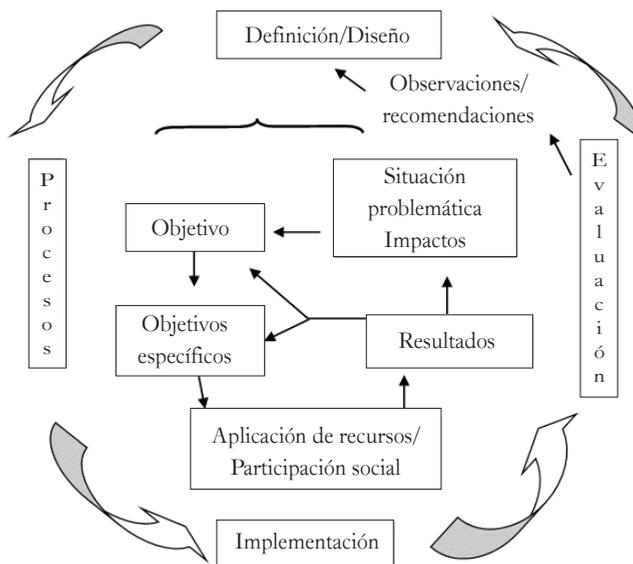
Modelo metodológico

En la evaluación de un programa público resulta útil establecer un mapa que permita identificar la ruta a seguir para realizar la evaluación, esto permite identificar la relación que existe entre los diferentes elementos que constituyen el programa y los impactos percibidos del mismo.

Como se muestra en el Diagrama 1, se trabajó en dos dimensiones paralelas. En el diagrama se encuentran los impactos atribuibles al Programa o bajo la propuesta de Mény y Thoenig (1992), de una intervención gubernamental en un campo específico de la vida social.

Para este modelo, los impactos percibidos se observan en diferentes ámbitos y tipos, en lo social, psicológico, cultural, económico, institucional, político, organizativo, entre otros; acerca de los tipos se destaca, a manera de dicotomía, los inmediatos-no inmediatos, directos-indirectos, previstos-no previstos,

DIAGRAMA 1
 Mapa de la evaluación cualitativa de impacto



Fuente: elaboración propia.

inducidos-no inducidos, entre otros. Los impactos atribuibles a un programa social son difíciles de expresarse en alguna unidad de medición, en este sentido la propuesta de esta evaluación resulta pertinente al considerar, como uno de los criterios de evaluación, la satisfacción de las expectativas de los grupos o actores involucrados en el Programa e indicando las modificaciones en la problemática como “impacto percibido”.³

La aplicación de los recursos, contemplando la participación, se vincula en el momento de la puesta en marcha, es decir, la puesta en acción del diseño del Programa, con el propósito de producir los resultados esperados. Éstos a su vez devienen en diferentes impactos percibidos sobre la situación problemática

³ Es importante insistir en que debido al poco tiempo, a los escasos recursos para realizar la evaluación y a lo limitado de la extensión del presente artículo, no fue posible presentar debidamente el esfuerzo de atribución al Programa y la aplicación del modelo de verificación de impacto completo en este documento.

original. Es importante mencionar que los impactos percibidos se encuentran inmersos en la realidad social y no son entes abstractos.

Por otro lado, también se contemplan las interrelaciones horizontales entre los diferentes niveles de los objetivos. El modelo permite identificar un circuito interior que apunta al proceso operativo del Programa y un circuito externo que alude, en cierta medida, al ciclo de políticas, pero con énfasis en la etapa de la evaluación, en este caso de impacto percibido, así las flechas indican los elementos relevantes de análisis y valoración en ambos circuitos (Diagrama 1).

El PCMB pretende incidir o modificar una situación problemática; la evaluación está diseñada para reconstruir el contexto de dicha situación, además de identificar, en la medida de lo posible, los diferentes grupos inmersos en ella, así como la interacción que se da entre éstos.

En materia de recursos aplicados, se contemplaron los financieros, humanos, administrativos, tecnológicos, de información, organizativos, materiales, entre otros. Lo anterior fue revisado y analizado con respecto a los objetivos expresados en el Programa. Derivado de este análisis se realizó la valoración de los resultados, así como los efectos inmediatos; lo que mostró la interrelación horizontal de la estrategia, donde la consecución de los objetivos contribuyó a los resultados que apuntan los objetivos específicos.

Esta evaluación no contó con una línea basal confiable. Tampoco resultó posible generar grupos de control o contrafactualidad, por lo que fue necesario el uso del modelo “sólo después”.⁴ Así, se estableció la confiabilidad de este modelo mediante distintos mecanismos, que permitieron construir referentes de percepción diferenciados, haciendo uso de un marco contextual inicial, la aplicación de herramientas como el análisis del discurso y la contraposición de investigaciones confiables sobre el tema. Después de la propia reconstrucción del impacto percibido, el modelo sirvió como control para impedir que la información obtenida de la experiencia de los beneficiarios se encausara mediante la influencia de los trabajos de investigación externos revisados.

⁴ Contempla únicamente a un grupo de beneficiarios del programa, por lo que es necesario reconstruir la situación presente antes del programa mediante información disponible. “La comparación entre los datos de la medición y la reconstrucción de la situación inicial, permitirán emitir un juicio sobre el impacto” (Cohen y Franco, 1992:137).

Propuesta de verificación de impactos percibidos

Los pasos de la propuesta son los siguientes:

1. Reconstruir el contexto en sus aspectos históricos, sociales y culturales.
2. Reconstruir la línea base de la situación inmediata anterior al programa basada en la percepción (modelo sólo después).
3. Identificar impactos percibidos a partir del análisis de las entrevistas.
4. Analizar los contrastes de percepción entre actores, antes y después del programa.

Con la consideración de estos cuatro elementos fundamentales para la metodología cualitativa, mediante fuentes primarias y secundarias, así como la “deducción de consecuencias verificables” y un análisis bivariado (Rojas, 2011:170-172), verificamos la existencia de los impactos percibidos en un contexto social complejo, multicausal y dinámico.⁵

La reconstrucción contextual consiste en identificar las características generales, sociales y culturales del lugar en el que se implementa el programa, mediante el uso de documentos históricos y antropológicos disponibles, así como las referencias aportadas por los entrevistados, lo que contribuyó a conocer si las modificaciones percibidas son atribuibles a dicho programa o al contexto económico-socio-cultural.

La segunda propuesta de control remite a la condición básica de una evaluación de impacto percibido, la comparación. A partir del modelo “sólo después” y el uso de una línea base del “antes” inmediato al programa se apreciaron modificaciones

⁵ En este documento únicamente se presentan: las características del PCMB, un segmento del modelo de evaluación utilizado, los estudios de caso, los resultados obtenidos de la implementación del modelo y recomendaciones. Lamentablemente la extensión requerida para la publicación no permitió incluir los fragmentos explícitos de las entrevistas de diseñadores, implementadores y beneficiarios, ni el marco teórico analítico de la problemática social, fotografías, imágenes, mapas, etcétera, que nos permitieron corroborar todos los aspectos que apuntalan la validez y atribución de los impactos al Programa; no obstante, la mayor parte de los resultados son obtenidos fundamentalmente mediante estos elementos.

y efectos atribuibles a éste, o que se dieron durante el mismo periodo, para lo que se utiliza el referente estratégico anterior y se verifica si es atribuible al programa.

Con el tercer elemento, la “verificación a partir del análisis del discurso”, se buscó incorporar la composición y estructuración, contradicciones, así como información latente basada en la asociación y en los contenidos afectivos que podrían encausar la reconstrucción propia del entrevistado, éstos, entre otros, son elementos importantes que, aunados a la propia interpretación sustentada de los evaluadores y su sensibilidad, no fue posible dejar de lado, pues dicha acción implicaría un sesgo considerable en la información necesaria para las reconstrucciones de la línea base, los impactos percibidos y la validez de los mismos.

Un cuarto elemento, vinculado con el anterior, apunta a la contrastación y complementación de las percepciones de los diferentes actores sobre la realidad pasada y presente. Su comparación, así como sus posiciones, relaciones, intereses, necesidades e implicaciones políticas, dieron validez a la información; se buscaba contar con referentes que dieran respuesta a ¿cómo hubiera sido el presente si esta zona-población objetivo no se hubiera expuesto al Programa?

*Instrumentos de recolección de la información,
selección de estudios de caso y tratamiento metodológico*

Dado que la presente evaluación pretende la reconstrucción y la deconstrucción de múltiples aspectos constitutivos de la realidad social, en distintos espacios microsociales, se considera que “lo real se compone de fenómenos observables y de la significación que los actores le asignan a su entorno y la trama de acciones que los involucra” (Guber, 2004:47).

Mediante la reconstrucción basada en el análisis documental, entrevistas y observaciones se pretende “comprende [r] hechos pasados y presentes a los que pueden referirse representaciones y nociones [...] el presente reconoce su origen en el pasado” (Guber, 2004:47-48).

Para esta evaluación se realizaron entrevistas individuales y grupales, espacios de reflexión y observación no participante desarrollados mediante una práctica holista, “con las técnicas antropológicas de campo, aspiramos a conocer el mundo social de los actores en sus propios términos para proceder a una explicación” y su respectiva valoración en relación con el programa evaluado (Guber, 2004:48).

Se aplicaron tres entrevistas semiestructuradas al ex secretario de Desarrollo Social del Distrito Federal, en cuya gestión se creó el PCMB, al entonces coordinador del Programa y a uno de los diseñadores y primer coordinador del mismo, en 2007. Las entrevistas abordaron diferentes temáticas, desde los antecedentes del PCMB, los diagnósticos que se generaron, la decisión de transformar la propuesta social en un programa de gobierno, la fase del diseño, el enfoque participativo, los supuestos en los que descansa el programa, el presupuesto destinado al PCMB, algunos resultados y propuestas de modificación.

Para el estudio de caso “Barrio vivo barrio nuevo”, se realizaron cuatro entrevistas no estructuradas a: un integrante del Comité Administrativo, un miembro del Comité de Supervisión, una persona de la Asociación de Vecinos y al promovente del proyecto en la primera fase. La línea base se reconstruyó con la revisión del Programa Delegacional de Coyoacán y con las entrevistas. Derivado de éstas se contrastaron las percepciones de los actores, lo que permitió identificar los impactos percibidos y los efectos sociales del proyecto.

Para el segundo estudio de caso, “Casa del adulto mayor y su familia”, se recurrió a entrevistas abiertas y estructuradas, observación *in situ*, realizadas en diferentes días y horarios, además del análisis fotográfico, complementadas con información bibliográfica. En un segundo momento, se reconstruyó la línea de base contextual, histórico-socio-cultural, con el propósito de mostrar el proceso de desarrollo de la Unidad Habitacional Piloto y del proyecto, para esto la revisión bibliográfica y la entrevista a la directora del centro sirvieron de referencia. También se revisó el Programa Delegacional de Coyoacán, el índice de marginación de la Secretaría de Desarrollo del Distrito Federal y el proyecto proporcionado por la directora del centro.

En tanto, en el proyecto de “Mejoramiento integral del contexto urbano y desarrollo social del Barrio del Niño Jesús”, Coyoacán, se utilizó la entrevista semiestructurada. Así, se realizaron: una entrevista individual y dos sesiones de entrevistas grupales con siete integrantes, las cuales se desarrollaron con relativa flexibilidad, lo que generó condiciones propias de un grupo de reflexión o discusión sin desprenderse propiamente de la dirección de una entrevista grupal, esta característica permitió apreciar las discrepancias y acuerdos entre las distintas percepciones, para así conformar una reconstrucción grupal. Como se puede ver, este estudio de caso difiere de los dos anteriores debido a la estrategia metodológica empleada, principalmente por las sesiones grupales.

Esta modalidad permitió que surgieran elementos o aspectos originados en la experiencia de la puesta en marcha del PCMB. La línea base se reconstruyó con la revisión de la historia del pueblo, análisis estadístico, el Programa Delegacional de Coyoacán y el análisis de las entrevistas realizadas.

Análisis y resultados obtenidos de la valoración del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial

Reconstrucción de los orígenes del PCMB en voz de tres actores institucionales

El ex secretario de Desarrollo Social del Distrito Federal, el primer coordinador del Programa y uno de los diseñadores del mismo y coordinador del programa en 2011, en entrevistas individuales, confirman que el origen del PCMB se sitúa en la movilización ciudadana conformada por varias organizaciones.

Los tres entrevistados coincidieron en señalar que en el diseño del PCMB hubo participación activa de las organizaciones sociales. Al coordinador de 2011 le correspondió la revisión de las reglas de operación (ROP) y su adecuación a la administración pública, resaltando la funcionalidad de la propuesta.

De estas entrevistas se identificó que el PCMB se apoya en tres supuestos: I) en los pueblos, barrios y colonias de la Ciudad de México existen diferentes grados de participación y niveles de organización, II) hay una noción más o menos generalizada de la función y significado del espacio público, en particular del espacio local, y III) existe el sentido de pertenencia a un lugar y la intención manifiesta de mejorarlo mediante el Programa.

El PCMB no cuenta con una definición propia de participación. Lo que sí ofrece es la promoción de ésta, así como los propósitos que se pretenden alcanzar. También se menciona la articulación de la participación en diferentes etapas del Programa: aprobación de proyectos, constitución de comités y rendición de cuentas. Si bien se contempla que el comité de desarrollo comunitario funja como promotor en la construcción de un proceso local, y para esto sus integrantes reciben un curso de capacitación, esta actividad aunque necesaria, resulta insuficiente, pues los procesos de intervención bajo esquemas participativos muestran resultados a mediano y largo plazo.

Además, dicho curso lo imparte la sociedad civil a solicitud de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, y sólo lo toman aquellos comités cuyas propuestas de proyecto han sido seleccionadas, esto implica excluir a los potenciales pueblos, barrios y colonias que desean participar en el PCMB, así como a aquellas unidades territoriales que presentaron su proyecto y no fueron seleccionados.

En lo referente a la población objetivo, no hay un criterio claro respecto de la unidad territorial a atender. Se menciona a pueblos, barrios y colonias, como unidades de atención similares; sin embargo, estas denominaciones remiten a una construcción cultural, más que a dimensiones socioespaciales claramente delimitadas. Si bien es cierto que las divisiones geoterritoriales no son construidas considerando elementos culturales y subjetivos, como el sentido de pertenencia, la identidad y las interrelaciones derivadas de la convivencia cotidiana, sí son un instrumento valioso en la planeación de las políticas públicas.

El Programa tampoco tiene una estimación de la población que va a atender, esto es, no coincide con los criterios que usan otras instituciones y dependencias gubernamentales para la división territorial.

Según los tres actores entrevistados, los impactos percibidos de la realización del PCMB son: *a*) que eleva la autoestima en zonas con un alto estigma social; *b*) denota orgullo a la pertenencia al barrio; *c*) hay equidad en la integración de los comités; *d*) en algunos casos se estrechan las clases sociales; *e*) hay empoderamiento de la comunidad; *f*) existen procesos formativos en la aplicación de los recursos; *g*) el gobierno se legitima; *h*) las decisiones se toman desde la comunidad; *i*) se consolida la idea de las transferencias monetarias; y *j*) las comunidades se ajustan a los recortes presupuestales.

Entre los impactos negativos percibidos se enunciaron: *a*) tensión entre las delegaciones, los ciudadanos y sus organizaciones; *b*) conflictividad al interior de la comunidad; *c*) posible politización; y *d*) diferentes interpretaciones y matices en el enfoque de la participación.

Los actores propusieron: *a*) generar una iniciativa de Ley de Mejoramiento Barrial con presupuesto para las delegaciones; *b*) realizar proyectos por colonia; *c*) instaurar una escuela de participación ciudadana.

Presupuesto y número de proyectos recibidos

El presupuesto es asignado por la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal (Sedeso) y responde a la demanda de los proyectos, no existe una distribución por delegación u otro criterio. Se observó que de 2009 a 2011 éste se ha reducido.

También se detectó que tanto el presupuesto, como el monto asignado a los proyectos aprobados, sufrieron varios cambios a lo largo del periodo valorado. Es importante señalar que las ROP especifican que el costo total de los proyectos anuales seleccionados no podrá ser inferior a un millón de pesos, ni superior a cinco millones con impuestos ya incluidos. El Comité Técnico Mixto puede autorizar proyectos desde 500 000 pesos. Sin embargo, se identificaron proyectos beneficiados con montos menores.⁶

Para el 2010 el presupuesto del PCMB sufrió un recorte considerable de más de 100 millones de pesos. De acuerdo con las necesidades planteadas por la población de la Ciudad de México (artículo 14), el asunto de vivienda y urbanización se encuentra en los años analizados (2007-2011) en los peldaños siete y ocho, mientras la prioridad esencial es la seguridad pública. Tal situación ubicó en quinto lugar al presupuesto de la Sedeso. Sólo en 2008 y 2009 la Secretaría recibió un presupuesto de cinco mil millones y casi seis mil millones de pesos, respectivamente.

Por su parte, y de acuerdo con la información proporcionada en los lineamientos y mecanismos de operación del PCMB, el número total de proyectos presentados desde la implementación del PCMB fue de 2 457, de los cuales 754 fueron aprobados (30.7%); ambos con tendencia creciente.

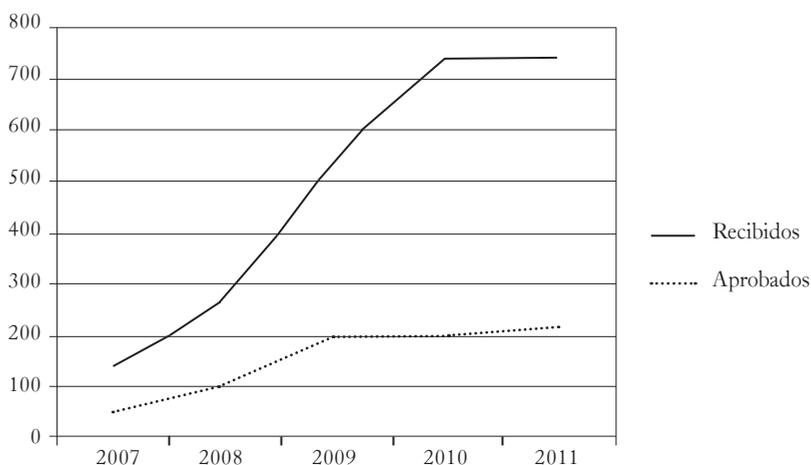
La delegación con mayor número de proyectos aceptados es Iztapalapa, le sigue la delegación Coyoacán con 113 proyectos aprobados en 2007-2011. Dichas demarcaciones son también las que más proyectos proponen.

La tipología de proyectos que presenta el PCMB es: 1) construcción de centros comunitarios, bibliotecas, salones de usos múltiples y casas de cultura;

⁶ En el ejercicio fiscal 2008, un proyecto de \$400 000; y en 2010, de 199 proyectos aprobados, 84 contaron con un presupuesto menor de \$500 000, se identificaron proyectos de hasta \$350 000. Y para el 2011, de los 215 proyectos, más de la mitad (152) cuentan con un presupuesto menor a los \$500 000.

2) construcción de foros al aire libre; 3) construcción de invernaderos; 4) continuidad en la construcción de auditorios; 5) muros de contención y escaleras (andadores); 6) rehabilitación de camellones; 7) rehabilitación de plazas públicas; 8) rehabilitación y construcción de canchas deportivas; 9) rehabilitación y ampliación de centros comunitarios, bibliotecas y salones de usos múltiples; 10) rehabilitación de áreas comunes y áreas verdes (juegos infantiles, parques y jardines); y 11) imagen urbana, luminarias, mobiliario urbano, arreglo de fachadas y puertas al exterior (zaguanes) (Bazzaco y Sepúlveda, 2010).

GRÁFICA 1
Proyectos recibidos y aprobados



Fuente: elaboración con información del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial.

Resultados y análisis de los estudios de caso

- Primer estudio de caso: “Barrio vivo barrio nuevo”

Este proyecto se ubica en los Pedregales de Coyoacán. Se aprobó en el 2007 y forma parte de los primeros 49 proyectos beneficiados por el PCMB. El proyecto se dividió en dos etapas, la primera fue propuesta por la Unión de Colonos del

Pedregal Santo Domingo y correspondió a la remodelación del Centro de Artes y Oficios “Escuela Emiliano Zapata”, el Laboratorio Canauhtli 38 y el Centro de Oficios Cicalce 320.

La “Escuelita” inició actividades en 1977 y “fue resultado de una necesidad de organización, defensa y apoyo de los colonos. Al paso del tiempo sus acciones se han diversificado debido a la transformación de las necesidades de los habitantes” (Escobar, 2004:5). Para el 2011, en la “Escuela Emiliano Zapata” se impartían diversas actividades culturales, en especial de danza, clases de guitarra, pintura, grabado y ballet, clases de banda de marcha, coro, piano, cartonería, vitrales, vitrofusión y escultura; así como de idiomas, computación, estimulación temprana y karate. Cabe decir que también se ofrecía educación para los adultos, apegados a la propuesta del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA). Contaban con librería, libro club y biblioteca. Además de servicios vinculados con la salud y asesoría jurídica, disponían de imprenta, internet, comedor comunitario y un proyecto por iniciarse de hidroponía.

Se sabe por la información proporcionada directamente en la “Escuelita” que también ofrecían asesorías a vecinos interesados en desarrollar un proyecto para el PCMB. El Centro de Artes y Oficios es propiedad de la Unión de Colonos del Pedregal Santo Domingo.

La segunda etapa estuvo representada por un nuevo grupo de vecinos que gestionaron el proyecto e iniciaron actividades en el periodo 2009-2011. Se caracterizó por la reparación, aplanado y pintado de las fachadas de las casas que colindan con la “Escuelita”. Al proyecto se le otorgó un financiamiento de un millón de pesos. El sistema de ejecución de las obras fue mixto, es decir, se contrató inicialmente a una constructora, después se continuó con la autoadministración (se usó mano de obra y se adquirieron materiales del mismo lugar).

Cabe decir que en esta etapa se contó con 48 asistentes a la asamblea de aprobación del proyecto y 43 votaron a favor; se desconoce las causas de la votación en contra o de la abstención.

Reconstrucción del contexto histórico-socio-cultural del Barrio de Santo Domingo. En 1971 inició la invasión al Pedregal de Santo Domingo. En tres días llegaron 10 mil familias, el equivalente a 100 mil hombres, mujeres, niños y ancianos. La gente que llegó a esta zona “acarrea el agua con burros, con aguantadores (dos latas de aceite y un palo atravesado sobre los hombros); dormían en petates,

sobre el piso de tierra; entre las grietas de las rocas instalaron sus fosas sépticas” (Poniatowska, 2003). Los terrenos eran irregulares y de piedra volcánica.

Se abrían “los caminos con cuña y marro para derribar la roca; emparejaron la tierra, surgieron las calles, las escuelas, las iglesias, las tienditas, los mercados, los consultorios; los colonos montaron un equipo de sonido con el que anunciaban a los parientes que venían de fuera a buscar a su familia o a los niños perdidos. No había calles, mucho menos nombres de calles” (Poniatowska, 2003). El Pedregal de Santo Domingo era agreste, hosco, inhabitable; sólo lo conocían las víboras, las tarántulas, los conejos y las piedras (Conaculta, 2002). Así, las familias que llegaron se organizaron y construyeron sus casas, a base de piedras, palos, láminas, cartones.

Reconstrucción de la línea base de la situación inmediata anterior al Programa. De acuerdo con los datos del Programa Delegacional de Coyoacán 2010-2012 (PDC, 2010-2012), la zona de los Pedregales, era la más densamente poblada. En ella habitaba aproximadamente 45% de la población total de la Delegación Coyoacán.

En los inicios de la década de 1970, a causa de constantes invasiones, se aceleró el crecimiento del número de habitantes, lo que provocó que los asentamientos humanos carecieran de una política de planeación urbana que garantizara los servicios y la mejor distribución del espacio público. Estas colonias populares generaron una cultura de trabajo y participación fundamentada en la necesidad de hacer de los terrenos pedregosos su lugar para vivir. Así se generó un sentimiento de apropiación del espacio que propició, en las décadas de 1970 y 1980, una lucha vecinal por los servicios básicos como el agua potable, luz, drenaje y pavimentación; sin embargo, debido a la alta densidad y a la falta de espacios de esparcimiento, como en el caso de Santo Domingo, las formaciones identitarias se han desvanecido (PDC, 2010-2012).

El Pedregal de Santo Domingo, zona centro, cuenta con 104 manzanas, en el 2000 tenía una población de 33 472 habitantes; de los cuales 5 143 estaban en grado de marginación muy alto, 21 845 en marginación alta y 6 457 en marginación media, 23 no se sabía cuál era su nivel de marginación. Cuenta con 7 686 viviendas habitadas, 1 182 se identifican con un índice de marginación social muy alto, 5 013 tienen un alto nivel de marginación social, 1 486 tienen un nivel medio de marginación social. Cabe señalar que para el 2000 el promedio de ocupantes en viviendas particulares era de 4.4.

El barrio cuenta con una trama urbana bastante regular; las calles son de un buen ancho y tiene servicios básicos, con algunas excepciones. Se detecta un problema severo de falta de agua y recortes en el servicio de luz (por falta de pago debido al importante aumento de su costo) por parte de la CFE. La colonia cumplió en el año 2010, 40 años de vida.

Los impactos percibidos del proyecto (Programa). El resultado de la primera etapa del proyecto “Barrio vivo barrio nuevo” a todas luces fue un éxito, la “Escuelita” adquirió un segundo aire y comenzó a recibir nuevos usuarios, de todas las edades, contribuyendo así con la educación y la promoción de la cultura.

La aceptación inicial del PCMB no fue fácil, ya que no todos los vecinos estaban a favor del proyecto. Aunque la mayoría aceptó el PCMB, hay una minoría que aún desconfía, los vecinos lo vinculan con algún partido político. Mientras que los vecinos con opinión favorable consideran que el proyecto tiene que ver con el mejoramiento de las condiciones de vida y reconocen el papel del entonces jefe de Gobierno.

En la segunda etapa, el cambio de la imagen urbana, después de aplanar y pintar las fachadas, es considerable. Los entrevistados comentaron que el barrio era gris. Consideran que el proyecto generó un nuevo Santo Domingo Centro. Al observar un cambio en las fachadas de las viviendas, los vecinos comenzaron a sentir como suyo todo el barrio, sobre todo porque los cambios originados son resultado de su propio trabajo. El autoempleo generó un sentimiento de identidad y pertenencia al lugar, como antes no se había observado. Asimismo, manifestaron un sentimiento de seguridad y de cordialidad.

Uno de los efectos de la puesta en marcha del PCMB en el barrio de Pedregal de Santo Domingo Centro, es que los pobladores se comprometieron con sus propios vecinos. Lo que se observó en los lineamientos de ética para la rendición de cuentas de los proyectos del PCMB. Como parte del compromiso adquirido por el proyecto, la comunidad decidió contratar a los trabajadores de la misma, aunque el periodo de trabajo no es permanente, se considera importante generar empleos para los vecinos.

Aprender actividades útiles en el área de la administración de un proyecto es uno de los beneficios que ha brindado a los vecinos pertenecientes al Comité Administrativo y al Comité de Supervisión.

La participación existe desde que se origina la Colonia, dado que al llegar cientos de personas a invadir los terrenos irregulares del Pedregal de Santo Domingo, se congregan para levantar las casas, se las ingenian para obtener algunos servicios, aunque de forma muy inconstante. La creación de la colonia implicó mucho tiempo, sacrificio y luchas. Sin embargo, al parecer los procesos de participación en los últimos años han sido inconstantes, hubo mucha apatía por parte de algunos vecinos. Así, encontramos que los entrevistados afirman que el PCMB ha servido como hilo conductor para despertar nuevamente procesos de participación, ya que motivó a los colonos cercanos a la “Escuelita” a organizarse nuevamente, a trabajar en equipo, como en años anteriores.

Dada la seguridad que sienten los vecinos de la zona de Santo Domingo Centro, se ha generado un uso particular de la “Escuelita”, hay jóvenes realizando actividades culturales hasta las 22 o 23 horas, no existe restricción en cuanto a la entrada y salida del Centro Cultural. También se desarrolló un sentimiento de apropiación de las calles, ya que en algunos casos los vecinos cierran las mismas para llevar a cabo sus festejos.

Los vecinos consideran que es necesario disminuir los impuestos del Programa para que el dinero sea más rendidor. De igual forma, manifiestan que es importante que los trabajadores de las obras tengan seguro médico. Como se puede observar, “Barrio vivo barrio nuevo” es un proyecto promovido y trabajado por los vecinos/as y para los vecinos/as. La forma democrática de pintar el exterior de cada casa, de consultar a los vecinos de las calles a intervenir, hace que este proyecto se considere exitoso en cuanto a sus objetivos.

- Segundo estudio de caso: “Casa del adulto mayor y su familia”

Reconstrucción del contexto histórico-socio-cultural. El proyecto de la Casa del adulto mayor nace en el 2007, se encuentra en las esquinas de Catalina Buendía y Manuela Sáenz, entre Centeotl y Andador Paseo de los Dioses Aztecas, en la Unidad Habitacional Piloto Culhuacán, de la Delegación Coyoacán. Es uno de los 49 programas aceptados el primer año del PCMB. Inicialmente, el proyecto se llamó Centro Comunitario de atención integral para adultos mayores, con el paso del tiempo se le agregó “y sus familias”.

El proyecto fue promovido por Condóminos y Ciudadanos Organizados Residentes de la Unidad Habitacional (UH) Sector Piloto, compuesto por un grupo, al parecer de 10 vecinos (entrevista con Graciela Segura, directora del centro, 2011).

El objetivo general de este proyecto fue crear un Centro Comunitario de Atención Integral, enfocado en la población de 60 años y más, así como para sus familias. La propuesta inicial consideró construir tres aulas con capacidad para 45 personas cada una, un salón de usos múltiples, un auditorio, una plazuela techada, instalaciones sanitarias para hombres y mujeres; aún está pendiente el jardín con mesas tipo palapas, áreas de juegos infantiles, habilitar el espacio para el cultivo de hortalizas, herbolaria, hidroponía, corredor o circuito para realizar ejercicio y un salón equipado para los niños en edad escolar (club de tareas, Cyber espacio, biblioteca virtual) y está por adecuarse un salón para biblioteca (entrevista con Graciela Segura, directora del centro, 2011).

Reconstrucción línea base de la situación inmediata anterior al programa. El Programa Delegacional de Coyoacán 2010-2012, señala que la zona de los Culhuacanes tiene como característica principal el gran número de unidades habitacionales construidas; entre éstas destacan el conjunto habitacional CTM, dividido en 12 secciones, Alianza Popular Revolucionaria (APR) y la UH STUNAM. Es notorio el crecimiento de la población en esta zona durante la década de 1980, derivado del inicio de la ocupación de los conjuntos habitacionales; en el 2000 contaba con 14 413 habitantes.

Con la construcción de las unidades habitacionales llegaron a los Culhuacanes nuevos grupos pertenecientes a clases sociales de nivel medio, con diversas características culturales, formas de organización y convivencia. Esta situación ha propiciado la ausencia de un sentido de pertenencia y apropiación del espacio, ha evidenciado problemas de deterioro físico y social en los espacios comunes.

Se observa la presencia de conflictos vecinales por el uso de los espacios comunes, así como el incremento del número de vehículos, entre otros aspectos. En el resto de la zona, la problemática recae fundamentalmente en el mantenimiento de la infraestructura urbana y en la atención de demandas específicas de la población, en cuanto a los servicios que presta la delegación (PDC, 2010:11-12).

La UHP Culhuacán tiene 36 manzanas y para el 2000 contaba con una población de 3 513 habitantes, de los cuales 1 082 eran considerados de medio nivel de marginación, 1 357 se identificaba de bajo nivel de marginación y 1 074 como de muy baja marginación. La zona cuenta con una trama urbana muy buena y las calles son de buen ancho. En general cuenta con todos los servicios, aunque se detectó un problema severo de falta de agua.

El espacio donde se ubica la “Casa del adulto mayor y su familia” era un lugar abandonado, el cual funcionó por un corto tiempo como cancha de fútbol rápido, donde predominaba la inseguridad, fue tomado por grupos delictivos que lo utilizaban para esconderse, drogarse y alcoholizarse, sometiendo a los vecinos de los alrededores.

Una de las primeras iniciativas fue la creación de brigadas con el propósito de limpiar el espacio, se intentó negociar con las bandas para que cedieran el lugar, sin embargo, al no haber respuesta las canchas fueron desmontadas con el apoyo de la delegación. Para el 2000 se cercó el espacio, pero seguía en control de las bandas, que a decir de la entrevistada se usaba como centro de comercialización de objetos robados. La directora reconoció que la medida tomada complicó aún más el problema.

Una de las soluciones fue instalar luminarias, sin embargo, los grupos las rompían. La oportunidad de mejorar este espacio se presentó como promesa de campaña, para recuperar mil espacios públicos, pero se desconocía el mecanismo.

En 2007 es publicada la convocatoria del PCMB, y se decide participar. Así, para ese año, un grupo de vecinos, encabezados por la directora de la Casa del adulto mayor, registraron un proyecto dedicado a las personas de la tercera edad, considerando a sus familias. Cabe señalar que la propuesta fue iniciativa de un grupo de vecinos, que en su mayoría eran adultos mayores. El proyecto tiene la intención de cubrir diferentes demandas propias de este sector.

Dentro de las alternativas de posibles usos del espacio, se proponía la creación de un parque o bien crear talleres de capacitación dirigidos a los jóvenes. Después de una consulta a partir de la aplicación de un cuestionario a los habitantes, a decir de la entrevistada, optaron por el centro del adulto mayor. En la zona hay una variada oferta de espacios dedicados a la familia, como parques, zonas deportivas y casa de cultura, pero ninguno de estos dedicado al adulto mayor (entrevista con Graciela Segura, directora del centro, 2011).

Otro elemento coyuntural fue la publicación de la Ley de los derechos de las personas adultas mayores en el Distrito Federal; la entrevistada argumenta que el proyecto se suma a la iniciativa del gobierno, junto con otros programas vinculados con este sector de la población.

Percepción de los vecinos. Las entrevistas breves a los vecinos próximos al centro, exploraron la organización comunitaria y las reuniones vecinales. En lo que respecta al proyecto se indagó el proceso de consulta, las alternativas que se presentaron ante la comunidad y el grado de participación que se tuvo en las diferentes etapas del proyecto. Por último, se preguntó acerca de los servicios que ofrece el Centro y los impactos percibidos que detectaron posterior a su construcción.

Los resultados de las entrevistas muestran que no es posible confirmar la existencia de una organización comunitaria, al parecer hay un comité comunitario vinculado con el presupuesto participativo, pero algunos entrevistados no tienen información respecto a juntas vecinales o la frecuencia con la que se reúnen, las respuestas aquí varían desde reuniones trimestrales hasta anuales, por lo que se concluye que no existe una información altamente compartida, pero tampoco una desinformación generalizada.

En lo que se refiere al proyecto, en términos generales se confirmó el abandono y mal uso que se hacía del espacio previo al proyecto, la problemática vinculada con las bandas, así como la delincuencia y consumo de drogas. Sin embargo, hay diferentes respuestas respecto del proceso de consulta y aprobación del proyecto: la directora menciona la aplicación de un cuestionario a 300 viviendas, sin embargo, ningún vecino pudo corroborar dicha aplicación, sólo algunos señalaron conocer el proyecto antes de su ejecución.

Se identificó que los vecinos desconocen en su mayoría los servicios y actividades que ofrece el centro, no saben qué autoridad lo apoyó, algunos lo relacionan con el gobierno del Distrito Federal, derivado de la asistencia del jefe de Gobierno a la inauguración.

Percepción de los usuarios. Para las entrevistas breves aplicadas a los usuarios del centro, en particular adultos mayores, la temática explorada se relacionó con las actividades y servicios que ofrece el centro, las transformaciones en la relación familiar, las condiciones del espacio antes de la creación del centro y, por último,

se preguntó acerca de los grados de confort tanto del centro como de sus alrededores.

Las entrevistas confirmaron el uso diferenciado que se hace del espacio, pues se ofrecen diversos servicios y actividades. Por las mañanas, la oferta se centra en los adultos mayores y por las tardes se ofrecen actividades a la familia del adulto mayor, en particular a los niños. Entre los servicios más utilizados destaca el comedor comunitario.

En general, los adultos mayores hacen uso de las diferentes actividades, éstas les aportan, entre otras cosas, convivencia entre pares, distracción y actividad. Respecto a la transformación en la relación familiar, las respuestas son diferenciadas, algunos indican que asisten al centro en compañía de familiares, otros no perciben cambios, algunos viven solos. Los usuarios también corroboraron el grado de deterioro y abandono en el que se encontraba el espacio, observan un cambio significativo y una evidente mejoría en la unidad. Concluyen que el centro y la periferia son lugares confortables a partir de su creación.

Resultados (productos y servicios). Las fases de 2008 y 2009 fueron etapas de avance en la construcción. En la actualidad el Centro proporciona servicio médico, dental, psicológico y jurídico. También ofrece actividades físicas, apoyo tanatológico, danzón, danza folklórica, zumba, bailes latinos, hawaiano, bordado en listón, corte y confección, pintura en tela y cerámica, artes gráficas, entre otras. Además, cuenta con un comedor comunitario y un par de consultorios (entrevista con Graciela Segura, directora del centro, 2011).

Se percibe sinergia con otros programas, como comedor comunitario, programa de financiamiento de asistencia social, consultorio médico; vinculación con otras dependencias como Protección Civil, Dirección de Cultura de la Delegación, Participación Ciudadana, entre otros; asesoría a otras iniciativas en diferentes lugares; intercambio de experiencias con otros centros comunitarios con el mismo enfoque; especialización del personal y directivos en el trabajo con adultos mayores; autofinanciamiento del centro; reactivación de algunos maestros y cocineras de la tercera edad; promoción de eventos culturales producidos por el centro, con la participación de adultos mayores.

El proyecto se valora como exitoso en lo referente al rescate y refuncionalización del espacio público a través del Programa, en el que previamente se habían intentado soluciones que no funcionaron.

- Tercer estudio de caso: “Proyecto de mejoramiento integral del contexto urbano y desarrollo social del Barrio del Niño Jesús”, Coyoacán.

Reconstrucción del contexto histórico-socio-cultural. Este proyecto se ubica en el Barrio Niño de Jesús, en Coyoacán, y comenzó en el 2009, formó parte del PCMB hasta 2011. Inicialmente fue propuesto por un grupo de académicos y continuado por la comunidad.

Como dato histórico, el establecimiento de la iglesia data de la época colonial, periodo en el que se funda el barrio. Se cree que la iglesia está construida sobre un pequeño templo prehispánico. Sin embargo, en la década de 1940:

[...] el proceso de transformación social es eminente. Se crean las zonas habitacionales de Xotepingo y Ciudad Jardín y las avenidas Miguel Ángel de Quevedo y Pacífico. Varios de los espacios ocupados por los pueblos fueron vendidos o expropiados por causas de utilidad pública o permutados. En este proceso se vieron envueltos los barrios de San Lucas, San Francisco, Niño Jesús, los pueblos de Los Reyes, La Candelaria y San Pablo Tepetlapa. En la década de 1940 se inicia el incontenible fenómeno del aumento de su población (DDF).

Reconstrucción línea base de la situación inmediata anterior al Programa. La apariencia de las calles y callejones del fondo del Barrio del Niño Jesús permiten apreciar las condiciones en las que se encontraban distintas casas antes de la intervención del Programa, es decir, casas inacabadas, con fachadas color gris propio del cemento y en algunos casos cascajo y basura al exterior de los inmuebles.

El Barrio del Niño Jesús cuenta con 1 136 viviendas habitadas; en cuanto a marginación social, 24 se identifican con un grado muy alto; 291 con alto grado; 72 con grado medio, y 748 con muy bajo grado. Se desconoce la situación de una de las viviendas. Cabe señalar que para el 2000 el promedio de ocupantes en viviendas particulares era de 3.3.

Características del proyecto. El proyecto constó de tres etapas de mejoramiento barrial. El Barrio del Niño Jesús se caracteriza por sus callejones y calles angostas. El análisis se conforma a partir de una entrevista individual y dos sesiones de entrevistas grupales con siete integrantes cada una.

Los distintos testimonios refieren a un debilitamiento de las formas de participación encausadas a la mejora de las condiciones generales del barrio. Aunque se manifiesta un incremento en la organización generada por el Programa y su promesa de mejorar dichas condiciones, los entrevistados perciben que las mejorías son limitadas, pero es una oportunidad para presentar otros proyectos.

El Programa abre el espacio a un proceso de aprendizaje entre distintos actores de la comunidad interesados en la participación y organización social, así como también al uso del presupuesto público, al conocimiento del funcionamiento de la obra pública, lo que actualmente parece una práctica común en el PCMB y en el presupuesto participativo del Distrito Federal.

Las acciones realizadas no se quedan en los límites o alcances propios del mejoramiento barrial o de los distintos programas participativos, el PCMB resulta ser un estímulo del que no sólo se desprende el comité vecinal y el grupo encargado del presupuesto participativo, sino que acerca a los vecinos participantes a otras formas de acción, como la exigencia de la responsabilidad gubernamental.

La participación en el barrio. Se puede decir que la participación ha favorecido la pluralización de las formas de acción propias de la organización, no es en sí que el PCMB haya detonado por completo un proceso participativo, aunque según los testimonios se habla de una contribución importante que permitió que otras formas de participación comunitaria no se perdieran.

Si bien el Programa tiene un ámbito de aplicación que, dadas las circunstancias más recientes, se encuentra limitado, se le asocia con procesos de transparencia y rendición de cuentas, se observa que la estructura funcional no se limita a la del mismo programa, sino que se sustenta en la estructura social, pues es la gente quien transforma, hace y deshace a partir de la posibilidad y dependiendo de sus circunstancias, pese a las complicaciones administrativas propias del mismo o las dificultades surgidas en los procesos de organización.

La participación en estas formas de intervención gubernamental, no siempre contempla todas sus aristas. Ejemplo de lo anterior es la posibilidad de considerar las quejas o inconformidades, así como las recomendaciones surgidas por los vecinos de los comités (por ejemplo que los comités reciban algún tipo de remuneración económica). Dichas propuestas se dejan pasar por alto no sólo por falta de interés, de credibilidad y de información, sino que los operadores del

Programa las asumen como complicaciones que emanan del trabajo y dedicación necesarias para gestionar un proyecto de este tipo, lo que pone de manifiesto los criterios de inclusión del mismo, al tratar de aprovechar la estructura participativa de la sociedad.

Los antecedentes de participación del Barrio del Niño Jesús tienen su arraigo en las prácticas religiosas y el proceso histórico propios del barrio, muestra de ello son los integrantes del comité administrativo y de supervisión del PCMB, compuestos en un 50% por miembros del comité de festejos. Cabe mencionar que el proyecto fomenta espacios de interacción vecinal que satisfacen a los participantes del PCMB mediante los logros alcanzados; además, las formas de acción resultan atractivas para algunos sectores de la comunidad que tienen el tiempo, la oportunidad y la disposición de participar en pro del bienestar vecinal.

Se puede apreciar que la infraestructura de participación es en realidad una necesidad del Programa para la gestión de proyectos y una ventaja en el Barrio Niño Jesús; sin embargo, no todos los barrios, colonias y pueblos de la ciudad cuentan con dichas condiciones para el acceso al PCMB, lo que merma en cuanto a la equidad e inclusión.

Aprendizaje. Uno de los efectos indirectos en la gestión y operación de los proyectos al interior de este grupo es el proceso de aprendizaje, un elemento que implica modificaciones en la estructura de pensamiento y en su forma de comprensión del espacio barrial, en relación con el Programa y la responsabilidad gubernamental.

Si bien existen capacitaciones éstas son ofrecidas únicamente a manera de pláticas explicativas e inductivas para solventar los requerimientos administrativos del Programa, por lo que parte importante del aprendizaje que aquí se menciona no se adquiere por vías formales, sino a partir de la experiencia y la participación social.

Además, el aprendizaje parece no implicar únicamente a los grupos involucrados, sus alcances se extienden a las personas próximas de estos equipos de trabajo, pues en ocasiones las responsabilidades se transfieren a familiares o amigos. En algunos casos, actores cercanos al desarrollo del proyecto incluso traducen la experiencia en herramienta didáctica para la transmisión de valores al interior de la familia y la comunidad.

Otro punto observado es que se lleva al terreno de la comunidad la posibilidad de construir algo en beneficio de todos, mediante la organización y el interés por el barrio, lo que se traduce en hechos visibles y tangibles para todos. En este sentido, capacitaciones relacionadas con la implementación de proyectos con impacto social, difusión, procuración de fondos, entre otros, podrían nutrir la experiencia y el aprendizaje para incrementar la participación y el cumplimiento de los objetivos del Programa.

Así, la idea del aprendizaje como proceso colectivo vinculado con la posibilidad de acción, no sólo como tradición, sino como una forma de lograr objetivos comunes con presupuesto gubernamental, le da credibilidad al proceso de realización de los proyectos. Resulta que el trabajo desarrollado contiene factores importantes como la dignificación, el reconocimiento, el sentimiento de satisfacción y logro, además de vincular en la interacción diaria a distintos vecinos con los que habitualmente no se establece contacto.

Responsabilidad o responsabilización. Si bien hay empeño en las actividades, la gente en ocasiones se esfuerza para realizar un trabajo de interés para la comunidad, los comités invierten tiempo y dinero. Debido a que los recursos son limitados, se busca utilizarlos lo mejor posible, la opción de ejercer dinero público y ver dichos esfuerzos materializados en la obra x, así como también querer aprovechar la oportunidad, motiva a que se busquen más.

El esfuerzo del comité no siempre es valorado. Por ejemplo, en las fiestas de los santos u otros eventos religiosos, algunos integrantes del sitio ponen dinero de su propio bolsillo para compartir con la comunidad a manera de responsabilidad. Es interesante el efecto que se aprecia en el grupo entrevistado, no sólo es el cuidado de las viviendas o de los espacios públicos como una forma de apropiación, ellos llevan más allá ese sentimiento, y asumen como propia la “responsabilidad” del gobierno presente en el Programa, a través de este proyecto.

En ocasiones hasta los mismos vecinos recurren a las tácticas gubernamentales para quitarse un poco de encima las peticiones del barrio, mismas que en muchos de los casos no corresponden ni siquiera a su posibilidad de acción mediante el PCMB y su oferta.

La estrategia de incorporar a la comunidad en la aplicación de los recursos del Programa también responde a la eficiencia en el gasto público, al trasladar la

administración de los proyectos a los beneficiarios se ahorra en el presupuesto evitando una serie de gastos e implicaciones del sistema burocrático gubernamental.

Es decir, se producen una serie de efectos, como la corresponsabilidad en la solución del problema público. También se da un estrechamiento con el barrio y con los operadores del Programa, lo que implica, dentro de los procesos adaptativos, un requisito propio para la subsistencia del proyecto; la transferencia de responsabilidades resulta ser un elemento clave en el funcionamiento del Programa.

Equidad. Uno de los temas que se abordó durante las entrevistas fue la selección de fachadas a mejorar, en vinculación con el presupuesto. El comité explicó que no alcanzan los recursos para cubrir todos los espacios que necesitan de las intervenciones y que estarían no sólo considerados como parte del barrio, sino de los proyectos mismos. Si bien se comentó que en las distintas etapas se intervino tanto en casas pobres, como de personas con cierto nivel socioeconómico más alto, la selección se da en términos progresivos, en combinación con el presupuesto. Explicaron que poco a poco se ha hecho necesario intervenir sólo en las casas que más lo necesitan.

Hay varias personas que, según diferentes comentarios, no llegaron a enterarse del proyecto porque no gozan de la proximidad a los espacios de intercambio y convivencia establecidos al interior del barrio o con los organizadores, quienes a fin de cuentas pueden decidir entre intervenir un espacio o no. En lo referente al proyecto, los criterios de selección de las fachadas no son claros. Al ser tan abierta la elección de las casas que se benefician con el proyecto y no responder a la estrategia de intervenir en todas la fachadas de una calle, como en otros proyectos, no es posible saber si la selección estuvo condicionada a la situación vecinal que se presenta en relación con el comité.

Perdurabilidad. La perdurabilidad del Programa se puede apreciar en dos sentidos: el material relativo a los arreglos, acondicionamiento, imagen y reparación; y el inmaterial, en cuyo caso tiene que ver con la experiencia comunitaria o colectiva de los beneficiados por el Programa.

Por una parte, en cuanto a la imagen, la intervención de las fachadas en el barrio se perfila como un impulso a la mejora de las casas y las condiciones de la vivienda. Así, el cuidado y la valoración del proyecto ofrecen una oportunidad

para mantener el barrio con espacios agradables para sus habitantes. Su perdurabilidad depende del mantenimiento que le den a las mejoras.

La experiencia colectiva para el beneficio de la colonia subsiste, se aprecia en el interés que los vecinos ponen para continuar el proyecto en sus distintas etapas e incluir más casas que sean beneficiadas con esos recursos. En este caso particular y al ser de los proyectos apoyados por el PCMB tres años consecutivos, se percibe esa intención de seguir adelante. El hecho de acceder al programa por dicho periodo posibilitó una mayor incorporación de los beneficios materiales e inmateriales.

Es importante mencionar que las formas de participación al interior del barrio tienen sus cimientos en un sentido de pertenencia, historia y cultura propios. La conformación, ordenamiento, estructura de funciones, comunicación al interior, así como responsabilidades y el lugar que se les asigna en la comunidad se aprovecharon durante la presencia del Programa y la experiencia los fortalece fomentando su perdurabilidad.

Valoraciones finales: impactos percibidos del PCMB basados en los tres estudios de caso

En un planteamiento inicial y considerando las características propias del Programa, podemos identificar un alto nivel de impactos percibidos positivos, y mínimo de negativos.

Respecto al cambio de la imagen barrial, se observó que la modificación de espacios que se encontraban en franco deterioro y provocaban temor o simplemente desagrado general, se transformaron en orgullo y sensación de confianza y seguridad por un espacio cuya modificación implicó el trabajo conjunto.

El sentimiento de identidad y pertenencia se observa en dos niveles: en los grupos o comités que participan, es decir, los responsables de la gestión y la implementación del proyecto; y los beneficiarios directos junto con algunos vecinos. Respecto de los primeros, con el desarrollo del proyecto, se identifican con personajes de carácter público, circunscritos al barrio, colonia o pueblo. En tanto los beneficiarios directos y los vecinos, al ver las mejoras derivadas del proyecto en el que se involucraron, generan distintas formas de identificación,

así como efectos en la generación de un sentido de pertenencia al lugar, que si bien ya existía, se consolida al provocarse mejoras en el ambiente mediante distintas formas de participación.

Participación, ¿consecuencia o condición del PCMB? El Programa dentro de sus componentes carece de estrategias para detonar procesos de participación, sin embargo, la puesta en marcha no es posible sin ésta. En este punto los efectos referentes al incremento, profundidad o funcionalidad de la participación se consideran tangenciales al Programa, pues uno de los requisitos para solicitar los proyectos es hacerlo por medio de un grupo organizado, el cual funge como gestor, administrador y en algunos casos como ejecutor del mismo, sin que los operadores del Programa intervengan en su formación. Por otro lado, la consolidación, permanencia y modificación de la participación de estos grupos va a depender de las características, conductas y hábitos que se desarrollen al interior de los mismos. En este sentido, el Programa está ante una oportunidad de generar incentivos y actividades encaminadas a impulsar la participación social a partir de la organización.

El compromiso de los vecinos con los vecinos está estrechamente ligado con el sentido de pertenencia, con la identidad por el espacio y con la participación comunitaria. Inicia cuando se desarrolla y gestiona el proyecto, continúa con la administración y ejecución del mismo. Este efecto es indirecto al Programa, sin embargo, refleja la esencia de las políticas públicas, en el sentido de buscar el bien común.

En cuanto al aprendizaje, se dan procesos interesantes entre los participantes pertenecientes al comité, las mismas necesidades y exigencias del Programa los aproxima a los conocimientos necesarios para la generación, gestión y mantenimiento del proyecto en cuanto al trato con la gente, la divulgación de información, etcétera, lo que dignifica a los que integran los grupos, los mantiene activos y modifica sus formas de ver y entender la relación entre las funciones del Estado y la sociedad.

Por su parte, la responsabilidad es asumida por los distintos comités al gestionar el proyecto, al emprenderlo, al recibir los recursos y administrarlos. Lo central en este punto es el establecimiento del compromiso tanto con la propia comunidad como con el gobierno. Por otro lado, hace presencia la responsabilización, que no sólo se traslada al comité sino también a los vecinos en general, quienes se involucran con el Programa. Dicha responsabilización se traduce

en una significación que hacen los sujetos en relación con lo que les compete de la obra pública, en la cual aparece el comité como responsable de la acción gubernamental relacionada con el Programa, en tanto la comunidad se apoya en ellos y los responsabiliza por las necesidades de competencia pública.

La apropiación de los espacios públicos inicia con la posibilidad de su modificación, aunque no siempre se observó una amplia participación de la comunidad. En los estudios de caso no se percibió algún aspecto negativo de dicho efecto. Entre los efectos positivos se puede mencionar el cuidado, la comodidad, sentimiento de seguridad y exigencia de la valoración de los mismos espacios. La gente, al haber trabajado el entorno de su hogar, se lo apropia.

En relación con los conflictos generados por el proyecto, algunas veces éste se presenta por un interés político partidista, pero también en torno a otros motivos, no sólo en presencia de un proyecto que no se deseaba, sino también debido a la transferencia de responsabilidades colectivas a las personas que generaron el proyecto, como si la comunidad les hubiera dado algo a dichos grupos y éstos tuvieron que devolverlo mediante otros servicios. Esto puede deberse a deficiencias en la divulgación de la información. Otra forma visible de conflictos parece generarse cuando ciertas zonas no se ven beneficiadas por el programa o hay disputas entre liderazgos.

En general, los efectos son benéficos, favorecen el restablecimiento del tejido social, la mejora de los espacios deteriorados en los que se vive y su dignificación, la re-vinculación en espacios de convivencia a personas que han perdido la vinculación original debido a la dinámica urbana preponderante, generación de confianza vecinal, etcétera. No obstante, sus alcances sólo llegan a los beneficiarios directos del programa, sus participantes y los comités.

También se identifican algunos efectos negativos de la gestión gubernamental, y tienen que ver con que no siempre las acciones realizadas apuntan hacia el beneficio social. Tal es el caso de la sobre-responsabilización de la sociedad beneficiada por el PCMB, ya que implica transferir los gastos que son competencia del gobierno y conflictos políticos y de gestión a la sociedad civil.

Por otro lado, y en términos generales, podemos dilucidar que el Programa tiene impactos positivos percibidos, pero más como contribuciones a grupos que se encuentran en condiciones de participar de forma no remunerada y sin protección social para los trabajadores contratados para realizar las obras.

Si bien las mismas condiciones del Programa, como participar con trabajo no remunerado, se traducen en mucha participación de jubilados, amas de casa y personas pertenecientes a centros comunitarios o asociaciones civiles, en nuestra experiencia, limita también la posibilidad de acción de toda la población como se pretendería, aunque integra a otro tipo de actores a la gestión del presupuesto público, lo que resulta interesante y propositivo.

A pesar de la falta de apoyo gubernamental para generar organización comunitaria, así como de la frágil estructura institucional, el Programa es exitoso considerando los pocos recursos con los que opera, éste puede implementarse gracias a la participación de la sociedad y a la organización comunitaria, unida a la gestión del presupuesto público, lo que por una parte habla de su más grande debilidad y por la otra de su fortaleza.

Recomendaciones

La presente evaluación estimó que el GDF deberá atender los problemas relacionados con el diseño del Programa y la reducción de su presupuesto en consistencia con el aumento de la demanda. También deberá fortalecer el área de operación del Programa, incrementando el personal e incluyendo especialistas en urbanismo y en comunicación, así como en administración. Un asunto a atender prioritariamente en cuanto a los recursos humanos es disponer de un padrón de especialistas en el tema de la participación social, que puedan asesorar a los comités. Además, recomendamos la inclusión de evaluadores con enfoque participativo.

Por otra parte, urge atender el intercambio interinstitucional y fortalecer el respaldo político del Gobierno del Distrito Federal al Programa. Se recomienda instaurar una instancia de capacitación y formación continua para los interesados y beneficiarios del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial.

Otras recomendaciones adicionales serían: 1) integrar en la operación un modelo de planeación participativa; 2) ampliar el intercambio con las universidades; 3) aumentar la infraestructura básica, incluyendo instalaciones de agua, drenaje y electrificación; 4) acrecentar las formas de acción de los comités escolares para trabajar en mejoras de escuelas.

Así, concluimos que este Programa impacta positivamente en el ámbito microsocial. Su perdurabilidad es limitada y necesita de un fomento sostenido pero de bajo costo, hace falta un mayor intercambio institucional para potenciar dichos efectos y contribuir con distintas formas de capacitación. Para llegar a cumplir plenamente sus objetivos sería necesario ampliar considerablemente sus recursos y buscar que se garantice la permanencia del programa.

Referencias

- Aponte Blank, Carlos (2007). “Evaluación de impacto y misiones sociales: una aproximación general”, en *Fermentum. Revista Venezolana de Sociología y Antropología*, vol. 17, núm. 48, enero-abril, Mérida, Venezuela: Universidad de los Andes, pp. 58-95.
- Canto, M. (2008). “Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto de desarrollo”, *Política y Cultura*, núm. 30, México: UAM-Xochimilco, pp. 9-37.
- Cardozo Brum, Myriam (2009). *Evaluación y metaevaluación en los programas mexicanos de desarrollo social*. México: UAM-Xochimilco.
- (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. Colección Conocer para Decidir. México: Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa.
- (2008). “Gestión y evaluación participativas en políticas sociales”, *Política y Cultura*, núm. 30, México: UAM-Xochimilco, pp. 137-163.
- Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Dirección General de Culturas Populares e Indígenas, Secretaría de Cultura de la Ciudad de México, Unión de Colonos del Pedregal de Santo Domingo, Centro de Artes y Oficios “Escuelita Emiliano Zapata” (2002). *Las mil y una historias del Pedregal de Santo Domingo*. Ciudad de México.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco (1992). *Evaluaciones de proyectos sociales*. México: Siglo XXI Editores.
- Corraliza, J.A. (1987). *La experiencia del ambiente. Percepción y significado del medio construido*. Madrid: Tecnos.
- Cortés, Fernando, Agustín Escobar y Mercedes González de la Rocha (2008). *Método científico y política social, a propósito de las evaluaciones cualitativas de programas sociales*. México: El Colegio de México.

- Delegación Coyoacán (2010). *Programa delegacional 2010-2012* [<http://www.coyoacan.df.gob.mx/transparencia/art18/VIII/Programa%20delegacional.pdf>], fecha de consulta: noviembre de 2011.
- Escobar Araujo, Ana Milena (2004). *391 experiencias de apropiación social del patrimonio cultural y natural*. Convenio Andrés Bello [https://books.google.com.mx/books?id=UNqMTmyP-5EC&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false], fecha de consulta: noviembre de 2011.
- Forss, Kim, Mita Marra y Robert Schwartz (2011). *Evaluating de complex: Attribution, Contribution, and Beyond*. Comparative Policy Evaluation, vol. 18. Estados Unidos: Transaction Publishers.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal* (2006). “Decreto de presupuesto de egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2007”, 31 de diciembre [<http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2007/decretoEgresos2007.html>], fecha de consulta: noviembre de 2011.
- (2007). “Decreto de presupuesto de egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2008”, 31 de diciembre [<http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2008/decretoEgresos2008.html>], fecha de consulta: noviembre de 2011.
- (2008). “Decreto de presupuesto de egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2009”, 31 de diciembre [<http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2009/decretoEgresos2009.html>], fecha de consulta: noviembre de 2011.
- (2009). “Decreto de presupuesto de egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2010”, 31 de diciembre [http://www.infodf.org.mx/web/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=190&Itemid=293], fecha de consulta: octubre de 2011.
- (2010). “Decreto de presupuesto de egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2011”, 31 de diciembre [<http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2011/decretoEgresos2011.pdf>], fecha de consulta: octubre de 2011.
- García, Lourdes (2010). “El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial: historia, características y perspectivas”, en E. Bazzaco y S. Seúlveda, *Barrio trabajando. Metodología de evaluación de la participación ciudadana en proyectos de mejoramiento barrial*. México, pp. 13-29.
- Gärling, T. (1976). “The structural analysis of environmental perception and cognition: a multidimensional scaling approach”, *Environment and Behaviour*, 8(3), pp. 385-415.
- Garza, Gustavo y Martha Schteingart (2010). *Desarrollo urbano y regional*. México: El Colegio de México.

- Gobierno del Distrito Federal (2003). *Coordinación de planeación del desarrollo territorial 2003* [http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/ut/COY_03-059-1_C.pdf], fecha de consulta: noviembre de 2011.
- Guash, Óscar (1997). *Observación participante. Cuadernos metodológicos*. Madrid: Editorial CIS.
- Guba, Egon y Lincoln, Yvonna S. (1989). *Fourth generation evaluation*, Estados Unidos: Sage.
- Guber, Rosana (2004). *El salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Cap. 4: “El trabajo de campo como instancia reflexiva del conocimiento”. Argentina: Paidós.
- Holahan, Charles J. (2010). *Psicología ambiental, un enfoque general*. México: Limusa.
- IAIA (2003). “Social Impact Assessment”, en Special Publication, Series núm. 2, [<https://europa.eu/capacity4dev/public-environment-climate/document/sia-international-principles-iaia-2003>].
- Inegi (2005). *Perfil sociodemográfico del Distrito Federal. II Censo de población y vivienda 2005* [http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/conteo/2005/perfiles/Perfil_Soc_df.pdf], fecha de consulta: octubre de 2011.
- (2011). *Perspectiva estadística del Distrito Federal*, septiembre [<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/perspectivas/perspectiva-df.pdf>], fecha de consulta: noviembre de 2011.
- Lynch, K. (1960). *La imagen de la ciudad*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology.
- Majone, Giandomenico (1992). “La factibilidad de las políticas sociales”, en Aguilar Villanueva, Luis F. (comp.), *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 393-432.
- Marengo, Cecilia y Ana Laura Elorza (2010). “Calidad de vida y políticas de hábitat. Programa de Mejoramiento Barrial en Córdoba, Argentina. Caso de estudio: Barrio Malvinas Argentinas”, *Bitácora Urbano Territorial*, vol. 17, núm. 2, julio-diciembre. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 79-94 [<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=74816991005>], fecha de consulta: noviembre de 2011.
- Meltsner, Arnold, J. (1992). “La factibilidad política y el análisis de políticas”, en Aguilar Villanueva, Luis F. (comp.), *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 367-392.
- Mény, Ives y Thoenig Jean-Claude (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Milgram, S. (1970). *El individuo en un mundo social. Ensayos y experimentos*. Estados Unidos: Addison-Wesley.
- Moctezuma, Pedro (1984). “El movimiento urbano popular mexicano”, *Nueva Antro-*

- pología*, vol. VI, núm. 24, México, pp. 61-87 [<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/nuant/cont/24/cnt/cnt5.pdf>], fecha de consulta: noviembre de 2011.
- Monnier, E. (1995). *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda.
- Pacheco, Yelaineis (2009). “Evaluación del impacto social del proyecto comunitario ‘Con amor y esperanza’ para personas con Síndrome de Down”. Tesis presentada en opción al título académico de maestro en desarrollo social.
- Pedroza, R., D. Muñoz, E. Miranda, G. Aleixandre y F. Gómez (2007). “La evaluación de impacto social de las políticas de I+D+I: hacia una lista de control”. *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 25, núm. 1, abril, España: Asociación de Economía Aplicada, pp. 215-243.
- Poniatowska, Elena (2003). “Sueños de amor y muerte”, *La Jornada*, Sección cultura, 20 de junio [<http://www.jornada.unam.mx/2003/06/20/03aa1cul.php?origen=opinion.php&fly=2>], fecha de consulta: noviembre de 2011.
- Rojas Soriano, Raúl (2011). *Guía para realizar investigaciones sociales*. México: Plaza y Valdés.
- Roth Deubel, André-Noël (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ed. Aurora.
- Sandoval, J.M. y M. Paz (2003). *Los indicadores en la evaluación del impacto de programas*. México: Sistema Integral de Información y Documentación. Cámara de Diputados, LIX Legislatura.
- Silva, A. (1992). *Imaginario urbano. Bogotá y São Paulo: cultura y comunicación urbana en América Latina*. Colombia: Tercer Mundo.
- Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varone (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. España: Ariel.
- Stufflebeam, D.L. (2000). *Evaluations Models*. Boston: Kluwer.
- Tarrés, María Luisa (coord.) (2008). *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. México: Miguel Ángel Porrúa/El Colegio de México/Flacso.

PARTE II

Metaevaluación de evaluaciones nacionales y extranjeras

Esta segunda parte analiza la calidad y rigurosidad metodológica de evaluaciones ya realizadas con la intención de contribuir a mejorarlas, especialmente a partir de sus informes finales, aunque también valora la organización y funcionamiento del sistema de evaluación y el papel de otras instancias y actores que afectan la calidad del trabajo del evaluador. A diferencia de la evaluación, son raros los casos de América Latina en que estos trabajos se llevan a cabo; en consecuencia, no existe claridad respecto de si sus recomendaciones deben o no ser aplicadas. Se incluyen cuatro trabajos nacionales, tanto federales como locales, y dos extranjeros que, debido a que fueron desarrollados en contextos diferentes, requirieron una mayor descripción de sus sistemas nacionales de evaluación.

Metaevaluación del diagnóstico de diseño de la estrategia Cruzada nacional contra el hambre*

Paula Alejandra Rangel Torres

Introducción

En enero de 2013, la Presidencia de México en conjunto con la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) anunciaron la puesta en marcha de la Cruzada nacional contra el hambre (CNCH), la cual sería la estrategia sexenal de atención a la pobreza y, en particular, al problema del hambre.

Conforme a su Decreto, publicado en enero de 2013, la población objetivo¹ planteada fueron las personas que viven en condiciones de pobreza multidimensional extrema y que presentan carencia de acceso a la alimentación. Asimismo, el documento planteó cinco objetivos. El primero, y central para la estrategia, fue lograr “cero hambre” a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación. El segundo se enfocó en eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez. Los siguientes dos objetivos se enfocaron en el proceso productivo (aumentar la producción y el ingreso

* Metaevaluación realizada en 2015.

¹ La información es presentada en el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el hambre” publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de enero de 2013.

campesino, por un lado, y minimizar pérdidas post-cosecha, por otro). El quinto objetivo buscó promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.

Para lograr estos objetivos, la Sedesol sería la responsable de coordinar las acciones de 70 programas presupuestarios adscritos a 19 dependencias de la administración pública federal. Esta coordinación contaría con los siguientes mecanismos:

1. La Comisión intersecretarial para la instrumentalización de la Cruzada, cuyo objetivo es coordinar las acciones, programas y recursos de las dependencias participantes.
2. Los acuerdos integrales para el desarrollo incluyente con las entidades federativas y los municipios, que son documentos jurídicos vinculatorios de coordinación con los estados y la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).
3. El Consejo Nacional de la Cruzada, órgano en el que participan actores académicos, ciudadanos y organismos internacionales para la mejora de la política.
4. Los comités comunitarios integrados por beneficiarios de programas sociales en cada localidad.

Sin embargo, a partir de este primer planteamiento establecido en el Decreto de la Cruzada, la Sedesol redactó diversos documentos en los que se ofrece más información, mayores definiciones y se establecen normas. Este constante movimiento en el diseño de la política afectó directamente no sólo los procesos y resultados de implementación, sino también lo generado y reportado en las evaluaciones oficiales del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), y de la opinión pública.

Evaluación de la Cruzada nacional contra el hambre

En conjunto con la Sedesol, el Coneval desarrolló un proceso específico de acompañamiento y evaluación al diseño, la implementación y los resultados de la Cruzada. Este ejercicio se planteó con carácter multianual (a partir de 2013 y hasta 2019) y a partir de diversas etapas (Esquema 1), haciendo énfasis en el análisis

de los resultados en materia de pobreza y mejora en la condición alimentaria de la población objetivo. En este esquema, el primer ejercicio de análisis es la evaluación de diseño, seguido por evaluaciones de los resultados de la Cruzada y su impacto en el ámbito del desarrollo social.

La evaluación de diseño busca aportar elementos para el mejoramiento del esquema conceptual y las decisiones en la materia que atiende la política. Además, contiene un análisis preliminar de la implementación cuyo objetivo es observar la variable de coordinación inter e intrainstitucional, así como la participación social y ciudadana. Este proceso evaluativo, conforme al Coneval, pretende generar información que permita mejorar de manera continua el diseño e implementación de la política, así como contribuir a la transparencia y rendición de cuentas de la política de desarrollo social en México (Coneval, 2013b).

ESQUEMA 1
Esquema general de evaluación de la CNCH



Fuente: elaboración a partir de Coneval (2013).

En este trabajo se presenta un ejercicio de metaevaluación del primer documento de la estrategia de evaluación diagnóstico del diseño de la CNCH, publicado en octubre de 2013. Para ello me apoyo en la propuesta establecida en la “Guía de orientación para la evaluación de políticas y programas de desarrollo social” publicada por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa DF) (Cardozo y Mundo, 2012).

El objetivo de la presente metaevaluación es valorar el proceso descrito conforme a su sistema (contexto), los métodos empleados y la utilización de las recomendaciones, en específico con respecto al documento “Diagnóstico del diseño de la Cruzada nacional contra el hambre”. Se enfatiza el análisis de la “innovación” de dicho proceso, la cual implica un diálogo constante entre la institución evaluadora (Coneval) y la institución decisora y operativa de la política (Sedesol). Este diálogo se ve plasmado en la emisión de comentarios por parte de la primera, y la respuesta o atención dada por la segunda. En otras palabras, la innovación implica un proceso paralelo de investigación, exposición de comentarios, su recepción y, en su caso, modificación del diseño conceptual y programático de la política social.

Entre las propuestas operativas para el análisis de evaluaciones, en específico en su fase contextual, existen diversas listas de comprobación que observan variables como la adecuación técnica, su eficiencia y utilidad en la toma de decisiones. Este trabajo retoma la lista de comprobación propuesta por Cardozo y Mundo (2012) y, mediante un análisis de gabinete, observa el proceso evaluativo desarrollado por el Coneval al Diseño de la política de la Cruzada nacional contra el hambre, publicado en octubre de 2013.

Análisis de la organización y el funcionamiento del sistema de evaluación en México

El análisis del sistema permite observar el contexto político, legal, cultural y organizacional en el que se desarrolla la evaluación a fin de conocer si éste favorece o no al proceso de evaluación. En otras palabras, conocer el ambiente que rodea y en el que se inserta la evaluación permite comprender los alcances y limitaciones tanto del proceso como de sus resultados y usos. A continuación se revisarán algunos elementos que den un panorama sobre estos temas.

En México, a pesar de sus deficiencias, existe un proceso de institucionalización y profesionalización de la evaluación en la administración pública federal, observado en un marco normativo general y específico y en la interacción de distintas instituciones.

Conforme a Cardozo, los inicios de dicho proceso se observan desde la década de 1960 en evaluaciones independientes formuladas por la Universidad

Nacional Autónoma de México, extendiéndose la práctica en áreas de la educación y la salud. La evaluación externa comienza a vincularse con los ejercicios intrainstitucionales de algunas dependencias (como la Secretaría de Programación y Presupuesto y posteriormente la Secretaría de Desarrollo Social) que buscan observar sus propios desempeños tanto en materia de resultados finales como aquellos relacionados con los procesos organizacionales. A la par de la evaluación externa y la institucional, el tema de transparencia y rendición de cuentas se desarrolla tanto en el gobierno, por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), como por parte de órganos fiscalizadores dependientes del Legislativo (lo que sería en el 2000 la Auditoría Superior de la Federación) (Cardozo, 2012:132-150).

Actualmente, el marco normativo representa estas tres corrientes evaluativas. Por un lado, la Ley general de desarrollo social (LGDS) establece como requisito para los programas sujetos a reglas de operación, la evaluación constante y permanente a cargo del Coneval, sea por sí mismo o mediante la externalización del servicio hacia instituciones u otros organismos evaluadores.

Por su parte, la Ley orgánica de la administración pública federal establece la obligatoriedad de la evaluación interna de gestión y de resultados en materia de aplicación de recursos, lo cual recae tanto en la SHCP como en la Secretaría de la Función Pública (SFP).

Finalmente, la Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria, conjuga el Sistema de Evaluación para el Desempeño (SED) que incluye los elementos de programación, presupuestación, ejercicio y evaluación del gasto. Por medio de esta Ley se establece un marco normativo para el desarrollo de evaluaciones externas, de gestión y de cuenta pública mediante una estructura normativa que incluye la Ley de planeación, el Decreto de Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Federación, los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales, el Programa Anual de Evaluaciones (publicado por Coneval/SFP/SHCP), y los términos de referencia (TdR) para las evaluaciones (establecidos por el Coneval).

A pesar de esta fortaleza institucional, observada en su normatividad y en la constitución y relación entre actores, el proceso de la evaluación y uso de sus resultados y recomendaciones aún se enfrenta a grandes problemáticas. Conforme a Nioche (citado en Cardozo, 2012), éstas se pueden clasificar en tres tipos: sociopolíticos, administrativos y metodológicos.

El proceso de institucionalización descrito ha desarrollado un discurso favorable a la evaluación, principalmente en ciertas dependencias como la Sedesol para algunos de sus programas como Oportunidades-Prospera, y la SHCP para el ejercicio de Presupuesto por Resultados. Sin embargo, ello no implica su uso constante, extendido y permanente para la toma de decisiones en las políticas federales.

Entre las explicaciones a lo anterior, se ubica el desfase entre los resultados de las evaluaciones y la operación cotidiana del Programa, la falta de comunicación entre las partes evaluadas y los evaluadores, la falta de interés por parte del actor evaluado, y el poco compromiso por mejorar la política o programa.

En el ámbito administrativo, a pesar de la existencia de marcos normativos favorables para la evaluación, las dependencias no siempre cuentan con herramientas presupuestales, de gestión y de personal capacitado en materia de evaluación. Incluso en aquellas en las que existe un área interna dedicada a ello, se privilegia la evaluación como seguimiento de gestión al desempeño y presupuestal y no necesariamente a los resultados globales.

Un segundo elemento a tomar en cuenta es el papel regulador que tiene el Coneval en la evaluación de programas ya que concentra recursos legales, metodológicos y de gestión para realizar evaluaciones obligatorias (generalmente realizados por mandato legal), por lo que llega a considerarse como un proceso burocrático por su metodología y formatos rígidos, tiempos inadecuados y poco presupuesto. Además, que la comunicación entre evaluados y evaluadores se detiene al ser el propio Coneval quien define qué ente público será evaluado, el tipo de evaluación y el mecanismo o formato de comunicación. Finalmente, es oportuno considerar que la utilización de las recomendaciones es débil en tanto que no son vinculatorias.

Con respecto al aspecto metodológico, en México se ha desarrollado la oferta y demanda en cuestión de evaluación externa y, con ello, la ampliación y diversificación de sus marcos conceptuales y metodológicos. Por su parte, la evaluación operativa (monitoreo) y el presupuesto por resultado también han incrementado las técnicas y acciones encaminadas a sistematizar los datos e información mediante mecanismos como la matriz de marco lógico (MML).

Finalmente, en el tema de transparencia y rendición de cuentas, la presencia de una activa y demandante sociedad civil ha favorecido la formación de un sistema, aún endeble, de organización, clasificación y publicación de datos e

información que permiten tanto al gobierno como a la sociedad civil conocer el uso de los recursos públicos.

La evaluación de diseño de la Cruzada nacional contra el hambre

En el contexto anterior se desarrolló la evaluación de la Cruzada nacional contra el hambre, supervisada directamente por el Coneval y, en específico, con los objetivos del presente documento, de su evaluación de diseño. Como se señaló, uno de los elementos “innovadores” fue que ambos actores, evaluado y evaluador, mantenían comunicación constante y abierta a fin de influir en la toma de decisiones de forma más directa, lo cual contrasta con el método tradicional en el que el investigador (en este caso evaluador) mantiene una distancia objetiva ante su objeto de investigación (programa o institución a evaluar).

Un segundo aspecto innovador fue la metodología o el proceso de evaluación de diseño. Conforme a la normatividad, este tipo de estudio se realiza durante el primer año del Programa y permite ver la lógica interna y su contribución a la solución del problema planteado, pudiendo ser independiente o realizarse dentro de una evaluación de consistencia y resultados (Coneval/SHCP/SFP, 2007), mientras que su procedimiento está homogeneizado conforme a los TdR publicados por el propio Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.²

La evaluación de diseño de la Cruzada no siguió estas pautas sino que planteó un esquema con preguntas similares a las establecidas en los TdR pero sin la forma binaria (Sí/No) de respuesta. En el documento final se explican las preguntas formuladas por el Coneval, aunque no siempre se responden con claridad. Aunado a ello, además de la evaluación de gabinete, el documento incluye un estudio cualitativo sobre los resultados preliminares de la coordinación interinstitucional, aspecto clave en la implementación de la Cruzada.

² Para la presente investigación se utilizaron los términos de referencia para la evaluación de diseño y consistencia y resultados vigentes a septiembre de 2015 publicados en la página del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Por su parte, los plazos planeados para este diagnóstico parecen poco idóneos. Conforme al esquema presentado y publicado en julio de 2013, la evaluación contó con tres meses para desarrollar el análisis y redactar el informe final, presentado en octubre del mismo año (Cuadro 1).

CUADRO 1
Tiempo de planeación de la evaluación de diseño

Fecha	Acción/Documento
Enero de 2013	Presentación presidencial y publicación del Decreto de la CNCH
9 de julio de 2013	Esquema general de evaluación de 2013-2019
Septiembre/octubre de 2013	Diagnóstico del diseño de la CNCH

Fuente: elaboración con información del Coneval [www.coneval.gob.mx].

Un tercer elemento a considerar sobre el sistema son la calidad y pertinencia de los equipos evaluadores. Dado que la evaluación se presenta como un ejercicio bajo la responsabilidad completa de Coneval, existe poca información concreta sobre este tema. La única referencia es la página de créditos del documento en la cual se señala que los colaboradores son el equipo del Consejo (equipo técnico y direcciones generales), consultores externos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el equipo responsable del análisis de campo.

El equipo de consultores externos, adscritos a la UNAM, es liderado por una persona que cuenta con un doctorado en ciencia social con especialidad en sociología por El Colegio de México, además de una maestría en política comparada por la London School of Economics and Political Science y otra en estudios del desarrollo por el Instituto de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Sussex. Su experiencia abarca materias de investigación en desarrollo social, evaluación, y ha formado parte de distintas dependencias del gobierno federal.

Entre la formación académica del equipo se encuentra una persona con maestría en análisis económico de las decisiones públicas por la Universidad de París I Sorbonne, una doctora en ciencia social por El Colegio de México.

Asimismo, el equipo ha participado en distintas evaluaciones de la política social, tanto de forma externa como en el marco del Programa Oportunidades (ahora Prospera).

En general se observa calidad del equipo de trabajo tanto en el aspecto académico como en la experiencia evaluativa. Sin embargo, dado que no existe información sobre el grado de involucramiento y responsabilidades de cada actor institucional (Coneval, Sedesol) y externo (equipo evaluador), es difícil establecer el espacio de participación y control de cada participante.

Un cuarto elemento a considerar es el presupuesto ejercido para la evaluación. Al respecto ni el Coneval ni la Sedesol presentan información en sus respectivos portales de internet sobre el costo general del esquema de evaluación ni del documento diagnóstico del diseño. La información disponible se ubicó en el portal de transparencia del Coneval, donde se publican tres contratos relacionados con este ejercicio evaluativo. Dos están adjudicados al equipo responsable del análisis de campo, por un monto de \$243 600 y \$197 200, respectivamente. Asimismo se ubicó un convenio con la UNAM por la cantidad de \$394 000 para el análisis de diseño de la Cruzada (Cuadro 2).

Aunado a lo anterior, se ubicó un convenio pagado por el Coneval a El Colegio de México (Colmex) por la cantidad de \$800 000 cuyo objetivo señalado es analizar los elementos mínimos de la evaluación de la participación social y coordinación interinstitucional de la CNCH. Aunque se realizó en el mismo año, no fue considerado para este documento tanto por el periodo del contrato (octubre a diciembre) como por no ser parte específico de la evaluación de diseño.

En México, no existen parámetros únicos sobre el costo de las evaluaciones, esto es, no hay lineamientos sobre los precios a pagar por cada tipo de ejercicio. Por ejemplo, según el portal de Transparencia Presupuestaria,³ las evaluaciones de diseño contratadas por el Coneval en 2013 se pagaron entre \$85 000 y \$812 000, lo cual implica un rango de precios amplio tomando en cuenta que es un formato similar para todas las evaluaciones de diseño.

Por otro lado, contrastando el monto del convenio con el Colmex en comparación con los tres contratos del diagnóstico, se ubica que son equivalentes a pesar de que el primero sólo tiene una duración de dos meses y medio.

³ [www.transparenciapresupuestaria.gob.mx].

CUADRO 2

Relación de contratos formalizados por el Coneval referentes a la evaluación de diseño de la CNCH durante el periodo julio-diciembre de 2013

Procedimiento de contratación	Proveedor	Objeto del contrato	Monto (pesos)	Fecha de inicio	Fecha de terminación
Adjudicación directa	COCOA Services, SC	Análisis en campo de la primera etapa de la CNCH 2013	\$243 600	06/08/2013	31/08/2013
	Persona física	Elaborar el diseño de un estudio exploratorio en el que se analicen los procesos de coordinación y operativos involucrados en la primera etapa de la operación de la CNCH con el fin de identificar áreas de oportunidad que permitan mejorar la eficacia de la misma.	\$197 200	21/06/2013	31/07/2013
Convenio	UNAM	Analizar el diseño de la CNCH con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y orientación a resultados	\$394 000	29/07/2013	15/10/2013
Total			\$834 800		

Fuente: elaboración propia con información de [<http://portaltransparencia.gob.mx/>].

En resumen, a pesar de que no existen parámetros para contrastar la idoneidad de los costos de evaluaciones similares, se considera un precio razonable el pagado para la realización de la investigación de gabinete y de campo para el análisis de diseño de la Cruzada.

Un siguiente elemento a considerar para la evaluación del sistema de la evaluación es la composición y la relación entre instancias participantes. En general, se considera que la evaluación es una investigación social y que por lo tanto tendría que realizarse conforme a los cánones metodológicos de las ciencias sociales, cuidando los criterios de objetividad, confiabilidad, validez externa e interna, entre otros.

Sobre el tema de la objetividad, la bibliografía señala que si bien el proceso evaluativo busca un análisis neutro e imparcial, no está exento del componente político y democrático que implica la política pública (Maldonado y Pérez, 2015:29-31). Por otro lado, la evaluación puede ser un procedimiento interno o externo, es decir, realizado por la propia institución o puede ser solicitada por ésta a un grupo externo. En el primer caso se podría sacrificar objetividad ganando compromiso, mientras que en las evaluaciones externas podría asegurar un mayor grado de objetividad sin que sea relevante para los fines de la organización o sus integrantes.

En el caso analizado se observa que es una evaluación externa sin un criterio explícito de objetividad, cuyo fin es convertirse en una herramienta para el proceso decisorio de la política pública. Autores como Stufflebeam (2010) señalan que los actores interesados en el programa de gobierno debieran involucrarse en el desarrollo del diseño de la evaluación a fin de ganar áreas de cooperación y ampliar las posibilidades de su uso en la toma de decisiones. Sin embargo, no menciona el supuesto inverso, es decir, que los evaluadores se involucren, simultáneamente, en la evaluación y en el proceso de diseño de la política pública. Este involucramiento directo de la parte evaluadora en el proceso decisorio es un tema poco explorado por la literatura.

En conclusión, el carácter innovador de la evaluación de la CNCH, y en específico de su diseño, plantea aspectos tanto positivos como negativos a nivel del sistema o contexto en el que se desarrolla. Entre los primeros se encuentra la existencia de comunicación y retroalimentación permanente, la planeación a largo plazo de la evaluación que implica el acompañamiento en el proceso de diseño, implementación y resultados de la Cruzada, y la consecuente posibilidad de realizar mejoras continuas al Programa. Sin embargo, también son claras las debilidades de este formato. Entre otras, se observan pocas críticas concretas al diseño, las cuales, dada esta retroalimentación constante, limitaron por varios meses su conclusión.

Además, el hecho de que sea una evaluación formalmente realizada por el Coneval, limita la metaevaluación del proceso en tanto que no existen documentos jurídicos que lo normen, como en el caso de las demás evaluaciones de diseño contratadas por el Coneval. En específico, se carece de TdR, los contratos no son públicos, y no existió un proceso de licitación de los equipos de apoyo. Estos aspectos son resumidos en el Cuadro 3.

CUADRO 3
*Aspectos positivos y negativos del sistema de evaluación
 del diseño de la Cruzada nacional contra el hambre*

Negativo	Característica	Positivo
Límites a la crítica	Acompañamiento Sedesol- Coneval-Evaluación externa	Involucramiento y comunicación permanente entre las instituciones involucradas.
Modificaciones constantes que impiden la concreción de las etapas de la política	Evaluación e implementación paralela	Mejoras continuas a la política pública.
No hay transparencia en el procedimiento (TdR, contrato, licitación, etcétera)	Evaluación directa del Coneval	Se mantiene un control constante sobre la lógica del ejercicio general de evaluación.

Fuente: elaboración propia.

Métodos de evaluación utilizados

El segundo ámbito a revisar son los métodos o técnicas de análisis seleccionados por el equipo evaluador, su congruencia con lo solicitado, la rigurosidad del análisis y su relación con los resultados obtenidos. Las características que se observan sobre la metodología de evaluación incluyen: el plan de trabajo desarrollado, los métodos y su congruencia con los TdR, la rigurosidad en su aplicación, el contenido de los informes y el grado de sustento de las conclusiones y recomendaciones (Cardozo y Mundo, 2012:72-73).

Es de notar que la carencia de documentos oficiales y públicos sobre el proceso de elaboración de la evaluación limita esta sección ya que sólo se pudo analizar el documento publicado en versión final sin la posibilidad de contrastarlo con sus respectivos contratos o TdR. Por ello, se utilizaron como referencia los modelos de TdR publicados por el Coneval para las evaluaciones de diseño con el documento final (Coneval, 2013c).

Asimismo, la falta de un documento normativo único de la Cruzada impide tener referencias concretas sobre qué debería evaluar el diagnóstico. En otras

palabras, dado que la referencia oficial sobre el diseño de la Cruzada fue el Decreto publicado en enero de 2013, que carecía de mucha información necesaria, la evaluación buscó otros tipos de fuentes informales y paralelas para llevar a cabo el análisis y la redacción del documento final. Entre las primeras se encontraron la comunicación oral y escrita entre el equipo evaluador y los evaluados (Sedesol) y como fuentes paralelas se consideran informes y diagnósticos relacionados con la problemática que busca atender la Cruzada, pero sin que éstos fueran únicos, homogéneos o congruentes entre sí.

- Plan de trabajo

El plan de trabajo establecido por el diagnóstico del diseño, señalado en el índice, presenta cinco apartados además de la Introducción y la Bibliografía:

1. Evolución de la pobreza. Contexto de la Cruzada nacional contra el hambre.
2. La Cruzada nacional contra el hambre.
3. Análisis de diseño de la Cruzada nacional contra el hambre.
4. Hallazgos de la coordinación interinstitucional e intergubernamental en la primera fase de realización de la Cruzada nacional contra el hambre.
5. Conclusiones.
6. Anexos.

El primer apartado analiza el contexto de pobreza en México a partir del cual se desarrolla la intervención. Se realiza una descripción del cambio en las variables utilizadas para la medición de la pobreza entre 2008 y 2010, las cuales están definidas en la LGDS y son materia de medición del Coneval. Además, se hace un análisis ajustado a las recientes estimaciones de pobreza conforme a las proyecciones del Consejo Nacional de Población (Conapo), los datos de la *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares* 2013 y del Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2012. Finalmente, se confrontan estos datos con los presentados por la Sedesol para justificar la puesta en marcha de la Cruzada.

No existe una justificación o fundamento para la inclusión de este análisis del Coneval como parte de la evaluación de diseño, ya que, conforme a los TdR, la justificación de la creación del programa debe realizarse con base en la

información proporcionada por la dependencia responsable, y en específico en un documento que integre el diagnóstico, el problema a resolver y la definición de la población objetivo, y no como un análisis realizado por el equipo investigador.⁴

En el segundo apartado se describe, a partir de distintas fuentes documentales, el proceso de coordinación de la Cruzada, sus objetivos generales, la población objetivo y la problemática que identifica la estrategia. Esta sección permite al evaluador tener una referencia sobre estos tópicos esenciales para la evaluación diagnóstica dado que, como se mencionó, la CNCH no cuenta con un instrumento único. Esta descripción se observa pertinente dado que la coordinación es un aspecto relevante para entender la propuesta de la política, sin embargo, al igual que el apartado anterior, la descripción es elaboración propia del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

En el tercer apartado se desarrolla el análisis del diseño de la CNCH con base en un listado de once preguntas de investigación respondidas mediante trabajo de gabinete (Cuadro 4). Dichas preguntas toman como referencia los TdR en materia de diseño establecidos por el Coneval, pero con la diferencia de que no se respondieron de manera binaria (Sí/No) como se solicita comúnmente, sino mediante análisis y descripciones que en general superan la cuartilla establecida como promedio en los términos de referencia.

Según una nota a pie de página, los principales documentos revisados por el equipo evaluador para responder las preguntas anteriores son: *a)* el Decreto de creación de la Cruzada, *b)* su documento conceptual, *c)* el árbol de problema, *d)* la matriz de marco lógico y *e)* el documento *Consideraciones básicas para una Cruzada nacional contra el hambre*. Ninguno de estos documentos representó la versión final y se ubicaron dispersos y puestos a disposición por la Sedesol en su página de internet. Incluso, por la amplia cantidad de documentos generados, pareciera que se fueron creando conforme a las temáticas y solicitudes de la evaluación.

Sobre el procedimiento para responder las preguntas de investigación, se observa que las primeras siete están relacionadas con algún tema señalado en los TdR para las evaluaciones de diseño: la justificación de la creación, la alineación

⁴ Conforme a los términos de referencia, este análisis correspondería al Anexo 1 “Descripción general del programa” o Anexo 2 “Metodología para la cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo” (Coneval, 2013c).

CUADRO 4

Preguntas de investigación del diagnóstico de diseño de la Cruzada

Preguntas de diseño y consistencia y resultados

1. ¿Está identificada y caracterizada la problemática que se busca resolver?
 2. ¿La Cruzada documenta una justificación teórica o empírica del tipo de intervención que lleva a cabo?
 3. ¿Cómo se define hambre? y ¿qué resultados se requieren lograr en el tema alimentario?
 4. ¿Son claros los resultados que se desea lograr?
 5. ¿Cómo se alinea la Cruzada con la planeación nacional y los compromisos internacionales?
 6. ¿Cuáles son los criterios de selección de la población de la población objetivo, y de los 400 municipios de la Cruzada?
 7. ¿Los programas considerados están alineados con los objetivos de la Cruzada?
 8. Descripción del proceso general para la entrega de bienes y/o servicios, así como los procesos clave y mecanismos de coordinación de la Cruzada.
 9. ¿La Cruzada cuenta con un plan estratégico?
 10. ¿La Cruzada contempla la recolección de información para monitorear su desempeño?
 11. ¿Cuáles son los mecanismos de coordinación entre las instituciones gubernamentales y con los gobiernos locales?
-

Fuente: Coneval (2013).

a los objetivos nacionales (e internacionales en este caso), y su alineación interna. La resolución de estos temas se basó en la pluralidad de documentos señalados y en algunos análisis propios del Coneval. Las cuatro preguntas restantes se vinculan más con una evaluación del tipo de consistencia y resultados: entrega de bienes, plan estratégico, recolección de información y mecanismos de coordinación (Coneval, 2013d).

Sin embargo, a pesar de que la redacción de las preguntas sigue la lógica de los cuestionarios similares establecidos en los TdR, como ya se mencionó, el tipo de respuesta no se apega a su esquema binario (Sí/No). El documento analizado retoma en general este tipo de redacción pero sus respuestas son ambiguas y sin concretar en juicios específicos sobre los temas tratados. Además, incluyen las recomendaciones al diseño de la Cruzada a fin de modificar o mejorar algunos de sus planteamientos.

El quinto apartado presenta distintos hallazgos en materia de coordinación interinstitucional e implementación, elaborados respectivamente a partir de análisis de gabinete y diversas entrevistas, así como de un estudio exploratorio

de campo en tres localidades donde se inició la Cruzada: Mártir de Cuilapa y Acapulco en Guerrero, y Zinacatán en Chiapas. Las preguntas de investigación presentadas para el análisis de la implementación en dichas localidades son las presentadas en el Cuadro 5, sin embargo, la exposición de los resultados no sigue el orden establecido, por lo que deben buscarse a lo largo del apartado.

CUADRO 5
Preguntas de investigación en materia de coordinación e implementación

Preguntas de investigación del estudio exploratorio en campo
1. ¿Cuáles son los principales procesos operativos y de coordinación para la implementación de la estrategia?
2. ¿Cuáles son los actores clave en los procesos operativos de la estrategia?, ¿cuál es el tipo de participación de cada actor en torno a decisiones relacionadas con la implementación de la estrategia?
3. ¿Cómo se llevan a cabo las sesiones de la Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la estrategia y cuál es el tipo de resoluciones, acuerdos e instrucciones que se generan en ellas?
4. ¿Cómo se llevan a cabo el diálogo entre los distintos actores de los sectores público, privado y social para generar acuerdos?
5. ¿Se han integrado comités comunitarios con beneficiarios?, ¿cómo se integran y cómo participan en el proceso de implementación de la estrategia?

Fuente: Coneval (2013).

Este apartado desarrolla una amplia descripción de la operación de las instancias coordinadoras de la Cruzada señaladas en su Decreto: la Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la CNCH, el Consejo Nacional, los acuerdos integrales para el desarrollo incluyente, comités estatales intersecretariales, y comités comunitarios de beneficiarios. Además, se ilustran los procesos de coordinación con seis casos en las localidades señaladas.

Por tanto, lo que se presenta son hallazgos preliminares sobre el tema de la coordinación entre instancias y niveles participantes, algunos retos observados, pero pocas recomendaciones específicas. Entre éstas destacan la resistencia de distintos actores ante las solicitudes y modificaciones que implica la estrategia de coordinación de la Cruzada, así como la falta de claridad, normatividad y recursos de las instituciones e instancias participantes.⁵

⁵ Para ampliar el conocimiento del tema de la coordinación en la Cruzada, véase Cejudo y Michel (2015).

El apartado VI de Conclusiones presenta un ejercicio de diálogo y retroalimentación entre los avances y retos identificados por el Coneval y las acciones y respuestas de la Sedesol, con base en trece temas globales de la evaluación. En cada uno, Coneval identifica avances y en algunas ocasiones retos o áreas de oportunidad, mientras que, a su vez, la Sedesol responde a cualquiera de las observaciones (positivas o negativas) y señala algunas acciones hechas o por hacer. Este ejercicio de diálogo impide presentar retos concluyentes debido a que se observa como un ejercicio cíclico de pregunta-respuesta/acción.

En conclusión, sobre el plan de trabajo desarrollado, la evaluación de diseño realiza cinco apartados en los que se perciben trabajos paralelos sin encontrar confluencias ni conclusiones comunes. Lo anterior debido, probablemente, a la división del trabajo por equipos de investigación de gabinete para responder la sección de diseño, por un lado, y de equipo en campo cuya aportación fue la descripción y avance preliminar del tema de coordinación institucional. Esta división implicó que el apartado de Conclusiones fuera impreciso al retomar el ejercicio de diálogo entre el Coneval y la Sedesol y no, como era de esperarse, respuestas concretas a las preguntas de diseño y coordinación presentadas.

- Pertinencia de la metodología y su relación con las conclusiones y recomendaciones

Como se ha señalado, el documento se basó, para la sección de diseño, en un estudio de gabinete con informes proporcionados por la dependencia y en entrevistas a actores clave, mientras que el apartado sobre la coordinación institucional retoma un enfoque cualitativo que busca establecer y explicar las interacciones interinstitucionales como condición de posibilidad para obtener resultados en la gestión del Programa. El estudio se desarrolló en tres localidades, las cuales no son una muestra analítica sino basada en la selección de municipios con mayor antigüedad en la Cruzada, “lo que permitía observar un mayor número de procesos de implementación de la estrategia” (Coneval, 2013:55, pie de página). Además, se desarrollaron cerca de 30 entrevistas individuales, grupales y de grupos de enfoque.

Si bien en general las evaluaciones de diseño establecidas por el Coneval no requieren más que el análisis de gabinete, es interesante el ejercicio realizado

como estudio en campo sobre las características de la implementación y la coordinación.

Por su parte, la idoneidad de este método parece distanciarse frente a las conclusiones presentadas. El Cuadro 6 sintetiza los objetivos de la evaluación, las preguntas establecidas en los apartados de diseño y de coordinación, así como las temáticas abordadas en la retroalimentación entre el Coneval y la Sedesol, resumidas en la sección de Conclusiones.

Como se puede observar, en ningún caso existe una lógica horizontal clara de lectura. Si bien es cierto que se aprecian dos ejes de análisis que son el diseño y la coordinación, fuera de ello no hay mayores convergencias específicas que permitan concluir recomendaciones puntuales para mejorar el diseño de la política.

Por tanto, se aprecia la necesidad de contar con un documento resumen⁶ que permita leer con mayor facilidad los resultados de las observaciones y las recomendaciones emitidas. Esta necesidad se incrementa porque el documento no cuenta con una matriz de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA),⁷ o similar, que resuma la gran cantidad de información vertida a lo largo del diagnóstico.

Difusión y utilización de las recomendaciones para la toma de decisiones

Uno de los objetivos principales de los ejercicios de evaluación, en cualquiera de sus modalidades, es que sus resultados y observaciones sean un insumo en la toma de decisiones de la política pública (Weiss, 2015:145-151).

Entre los aspectos a considerar sobre la difusión y utilización de los productos de la evaluación están: el grado de institucionalidad de los mecanismos de

⁶ El Resumen ejecutivo disponible es un documento de 50 cuartillas que replica la sección de Conclusiones del documento general, por lo que no puede ser considerado un documento sintético con recomendaciones específicas.

⁷ El ejercicio de FODA es un requisito solicitado a las dependencias por parte de la SHCP en el marco del Mecanismo para el Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora, a fin de dar seguimiento a los resultados y propuestas hechas en el marco de las evaluaciones externas a los programas.

CUADRO 6

Matriz de objetivos, preguntas y conclusiones de la evaluación de diseño de la Cruzada

OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

1. Analizar la justificación de la creación de la Cruzada.
2. Analizar la consistencia de su diseño respecto a la atención requerida por la problemática o necesidad para lo que fue creada.
3. Analizar la planeación estratégica y la coordinación entre las instituciones gubernamentales en los municipios de la primera fase de implementación.

PREGUNTAS DEL APARTADO “ANÁLISIS DE DISEÑO”

1. ¿Está identificada y caracterizada la problemática que se busca resolver?
2. ¿La Cruzada tiene documentada una justificación teórica o empírica del tipo de intervención que lleva a cabo?
3. ¿Cómo se define hambre? y ¿qué resultados se requieren lograr en el tema alimentario?
4. ¿Son claros los resultados que se desea lograr?
5. ¿Cómo se alinea la Cruzada con la planeación nacional y los compromisos internacionales?
6. ¿Cuáles son los criterios de selección de la población, de la población objetivo, y de los 400 municipios de la Cruzada?
7. ¿Los programas considerados están alineados a los objetivos de la Cruzada?
8. Descripción del proceso general para la entrega de bienes y/o servicios, así como los procesos clave y mecanismos de coordinación de la Cruzada.
9. ¿La Cruzada cuenta con un plan estratégico?
10. ¿La Cruzada contempla la recolección de información para monitorear su desempeño?
11. ¿Cuáles son los mecanismos de coordinación entre las instituciones gubernamentales y con los gobiernos locales?

PREGUNTAS DEL APARTADO “HALLAZGOS DE LA COORDINACIÓN”

1. ¿Cuáles son los principales procesos operativos y de coordinación para la implementación de la estrategia?
2. ¿Cuáles son los actores clave en los procesos operativos de la estrategia? ¿Cuál es el tipo de participación de cada actor en torno a decisiones relacionadas con la implementación de la estrategia?
3. ¿Cómo se llevan a cabo las sesiones de la Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la estrategia y cuál es el tipo de resoluciones, acuerdos e instrucciones que se generan en ellas?
4. ¿Cómo se lleva a cabo el diálogo entre los distintos actores de los sectores público, privado y social para generar acuerdos?
5. ¿Se han integrado comités comunitarios con beneficiarios? ¿Cómo se integran y cómo participan en el proceso de implementación de la estrategia?

TEMAS ABORDADOS EN LA SECCIÓN “CONCLUSIÓN”

1. Marco conceptual.
2. Claridad de los resultados a obtener.
3. Pertinencia del diseño para atender la problemática.
4. Institucionalización de la Cruzada.
5. Identificación de la población objetivo.
6. Justificación y vinculación de los programas presupuestarios de la Cruzada.
7. Planeación estratégica.
8. Análisis de los procesos identificados.
9. Coordinación interinstitucional.
10. Coordinación intergubernamental.
11. Participación social.
12. Avances en implementación.
13. Elementos generales

Fuente: elaboración a partir de Coneval (2013).

comunicación de resultados; el nivel de vinculación entre éstos y su aceptación y uso por parte de los actores clave de la política; las características del procedimiento de aceptación e incorporación; y la forma de dar seguimiento a las modificaciones implementadas (Cardozo y Mundo, 2012).

Mecanismos de comunicación y difusión del proceso de evaluación

En México, como se ha señalado, la evaluación a los programas públicos se encuentra institucionalizada al grado de encontrarse legislada y representada por el Coneval como organismo encargado de normarla y coordinarla. Ello implica que los programas y acciones realizadas por las dependencias públicas, a nivel federal y local, están obligados a evaluar con cierta regularidad sus procesos, siendo el Consejo el encargado de asegurar y facilitar el proceso.

Esta obligatoriedad asegura que existe un mínimo de aceptación, reconocimiento y comunicación entre las instituciones de gobierno y el Coneval, así como la capacidad de dar seguimiento a las recomendaciones emitidas. Sin embargo, la normatividad no implica que dichas recomendaciones sean obligatorias o vinculatorias para instancias de gobierno⁸ o que sean oportunas ni pertinentes.

El proceso de institucionalización, básicamente en su aspecto normativo-obligatorio, tiene distintos riesgos y limitaciones, entre éstas, el tiempo insuficiente para desarrollar evaluaciones sólidas, así como la posibilidad de su burocratización, es decir, crear acciones y procesos permanentes sólo por obligación, o como un requisito administrativo, sin que ello implique su asimilación y uso para mejorar los programas. La institucionalización, por tanto

⁸ A diferencia del gobierno local de la Ciudad de México, la legislación en materia de evaluación en el gobierno federal no implica esta obligatoriedad de acato de los resultados de las evaluaciones. Sin embargo, ambos niveles de gobierno mantienen problemáticas similares con respecto al tema ya que, como señalan los analistas, aún falta camino para recorrer en la aceptación y adaptación de las políticas teniendo como referencia las evaluaciones y estudios realizados en la materia. Sobre este tema en organismos internacionales, América Latina y México, véase Cardozo (2012).

corre el riesgo de volverse una simulación ubicando a sus actores en relaciones formales pero distantes (Cardozo, 2009).

Ante este contexto la evaluación a la Cruzada pretende ejercer otras vías de comunicación más cercanas y permanentes entre los dos actores principales. Al respecto, el documento analizado señala que dicho proceso se pensó:

[...] con el objeto de generar información que, por una parte, permita mejorar de manera continua el diseño e implementación de la Cruzada y, por otra, contribuya a la transparencia y rendición de cuentas de la evaluación de la política de desarrollo social en México. Al mismo tiempo, la propia Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y la Comisión Intersecretarial de la CNCH solicitaron que se llevara a cabo un proceso de evaluación continua de la estrategia por parte del Coneval, lo cual muestra un interés genuino de mejora de la estrategia, así como de transparencia y rendición de cuentas (Coneval, 2013:1).

Lo anterior implica que, al menos en un plano interno, el desarrollo de la evaluación era ampliamente conocido por la Sedesol y, en específico, por el equipo a cargo de la Cruzada, generando así un proceso continuo de aprendizajes y ajustes.

Recepción de recomendaciones y uso de los resultados

Sobre su utilización para la toma de decisiones, conforme al Coneval, a partir de este primer documento Diagnóstico y de distintos análisis internos, el gobierno federal modificó el diseño y la implementación de la Cruzada. Dichos cambios se reflejaron en el Programa nacional México sin hambre presentado en 2014 (Coneval, 2014). Este documento único subsana, según sus autores, una de las principales carencias señaladas por el Diagnóstico: la falta de un documento único que integre los criterios de diseño, implementación y evaluación, y que sea referente claro de comunicación de la política pública.

Entre las principales modificaciones que se señalan se encuentra el cambio en la redacción del objetivo 2 y la inclusión de uno nuevo (el quinto). El objetivo 2 incluye, dentro de la Cruzada, a la población infantil con desnutrición crónica, lo cual fue una observación del Diagnóstico de Diseño. Sin embargo, no existe

un antecedente concreto de la propuesta de incluir un quinto objetivo sobre el desarrollo económico y el empleo (Cuadro 7).

CUADRO 7
Comparación de objetivos de la Cruzada en dos periodos

Decreto por el que se establece el Sistema Nacional de la Cruzada contra el hambre (DOF, abril de 2013)	Programa nacional México sin hambre 2014-2018 (DOF, abril de 2014)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación. 2. Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez. 3. Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas. 4. Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización. 5. Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación. 2. Disminuir la desnutrición infantil aguda y crónica, y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez. 3. Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas. 4. Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización. 5. Promover el desarrollo económico y el empleo de las zonas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación. 6. Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.

Fuente: elaboración a partir de los documentos señalados.

Una segunda contribución del Diagnóstico hacia el Programa fue la definición conceptual de hambre, la cual aparecía dispersa en los documentos analizados. Sin embargo, el Diagnóstico también advertía sobre la necesidad de un documento conceptual en el que se definieran términos como seguridad alimentaria y desnutrición. Un tema recurrente a lo largo del documento fue la delimitación de la población objetivo, ya que no quedó claro cuáles eran las fuentes de información, la metodología y los mecanismos para identificarla. Asimismo, el documento hizo hincapié en los diversos retos en materia de coordinación interinstitucional e intergubernamental.

En conclusión, dado que se carece de un proceso similar a la definición de aspectos susceptibles de mejora (ASM) utilizado por el Coneval en otras evaluaciones, no es posible ubicar el camino de aceptación o rechazo de las recomendaciones. Aunque, conforme a ambas dependencias, el diálogo establecido entre la institución encargada de la política social en México y la institución encargada de la evaluación de la política social permitió a la primera consolidar el diseño de política.

Conclusiones

El contexto institucional en México favorece la legitimidad del proceso de evaluación de las políticas públicas, llegando incluso, como se observó en el caso del análisis de diseño de la Cruzada, a ser parte de la propia toma de decisiones. Sin embargo, el diseño innovador planteado, que consistió en un proceso de diálogo continuo entre el Coneval y la Sedesol, así como una metodología distinta de análisis, implicó aciertos en materia de comunicación y retroalimentación, pero también algunos retos en los temas de independencia crítica y la falta de recomendaciones puntuales.

El proceso de análisis se percibe fragmentado e inconcluso ya que, como se mostró, presenta cuatro apartados carentes de conexión o lógica argumentativa y sin capacidad para concretar recomendaciones. Asimismo, y dada la propia falta de un documento único de diseño por parte de la Sedesol, las recomendaciones ubicadas se encuentran aisladas y dispersas, observándose incluso la construcción por parte del mismo Coneval de respuestas a las “lagunas” en la información proporcionada por la institución.

Por otro lado, el diálogo constante entre las observaciones dadas por el evaluador y la respuesta establecida por parte de la Sedesol implican ambigüedad tanto en el propio diseño como en la implementación de la Cruzada. Es decir, dicho diálogo deja permanentemente abierta la etapa de diseño de la política, lo que contrasta con la avanzada implementación en la que de hecho se encontraba la misma.

Finalmente, es de subrayar el proceso poco transparente en el que se llevó a cabo esta evaluación. Por un lado, carece de los términos de referencia que implica toda evaluación similar realizada por el Coneval, así como los documentos

de contrato que permitan observar los objetivos, las preguntas, la metodología, los equipos de investigación y las conclusiones solicitadas. Además, no se justifica el uso y la exclusión de las preguntas tradicionales de diseño, así como el que se redacten respuestas poco claras en lugar de la forma binaria solicitada regularmente, lo cual dificulta llegar a respuestas concretas.

Sin duda, el formato elegido para el análisis de diseño de la Cruzada implica un avance en materia de uso de la evaluación en la toma de decisiones, sin embargo, el que este vínculo sea dado desde la etapa de diseño generó por un lado la incorporación de la parte evaluadora en el proceso decisorio (siendo juez y parte) y, por otro, que la etapa de diseño se mantuviera abierta en el discurso entre ambos actores, mientras que de hecho ya se estaba implementando.

Referencias

- Cardozo Brum, Myriam (2009). “La institucionalización de una cultura de la evaluación en la administración pública mexicana: avances y desafíos pendientes”, *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 16, núm. 49, Universidad Autónoma del Estado de México.
- (2012). *Evaluación y metaevaluación en las políticas y programas públicos. Estado del arte*. México: UAM-Xochimilco.
- y Ángel Mundo López (2012). *Guía de orientación para la evaluación de políticas y programas de desarrollo social*. México: Evalúa DF.
- Cejudo, Guillermo y Cynthia Michel (2015). “Resolviendo problemas sociales complejos mediante la integración de políticas. El caso de la Cruzada nacional contra el hambre en México”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 63, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, pp. 33-64.
- Coneval (2013). *Diagnóstico del diseño de la Cruzada nacional contra el hambre* [<http://www.coneval.org.mx/>], fecha de consulta: septiembre de 2015.
- (2013b). *Esquema general de la evaluación de la Cruzada nacional contra el hambre 2013-2018* [<http://www.coneval.org.mx/>], fecha de consulta: septiembre de 2015.
- (2013c). *Modelos de términos de referencia para la evaluación en materia de diseño* [<http://www.coneval.org.mx/>], fecha de consulta: septiembre de 2015.
- (2013d). *Modelos de términos de referencia para la evaluación de consistencia y resultados* [<http://www.coneval.org.mx/>], fecha de consulta: septiembre de 2015.

- (2014). *Estructura y alcance de los instrumentos de evaluación de la Cruzada nacional contra el hambre 2013-2019*, reporte julio [<http://www.coneval.org.mx/>], fecha de consulta: septiembre de 2015.
- /SHCP-SFP (2007). “Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 30 de marzo de 2007.
- Maldonado Trujillo, Claudia y Gabriela Pérez Yáruhuán (2015). *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina*. México: CIDE/CLEAR. Sedesol
- (2013). “Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 22 de enero de 2013.
- Stufflebeam, Daniel (2010). “Meta-Evaluation”, *Journal of Multidisciplinary Evaluation*, vol. 7, núm. 15, pp. 99-158.
- Weiss, Carol (2015). “IV. La interfaz entre la evaluación y las políticas públicas”, en Maldonado Trujillo, Claudia y Gabriela Pérez Yáruhuán (comps.), *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina*. México: CIDE, pp. 143-177.

Metaevaluación de la evaluación del diseño del Programa Seguro Popular, 2016*

Dalila Mendoza Aguilar

Introducción

El presente documento es una metaevaluación a la evaluación de diseño realizada por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) al programa de carácter federal Seguro Popular en 2016, que tiene como objetivo general analizar la calidad de la evaluación realizada por el INSP y el mérito de dicho equipo evaluador, con la finalidad de comprender el proceso evaluativo que se llevó a cabo y mejorar los futuros. Por otro lado, aparecen como objetivos específicos los siguientes: en primer lugar, conocer y analizar los requisitos que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) solicita en una evaluación de diseño; en segundo lugar, explorar la metodología utilizada por algún equipo evaluador para poder conocer y adquirir buenas prácticas y técnicas; por último, y no menos importante, conocer al programa mismo (Seguro Popular) desde su diseño, para aproximarnos a la manera como el Estado mexicano concibe y provee protección en salud a la población sin seguridad social asociada con un empleo formal y, por ende, más vulnerable a ejercer gastos económicos en salud.

Para llevar a cabo la presente metaevaluación se diseñó una lista de comprobación —o *check-list*— que respondiera a los objetivos mismos de la evaluación, al tipo de evaluación y a otros elementos que como investigadora-

* Metaevaluación realizada en 2017.

metaevaluadora interesaba recoger, orientados, por ejemplo, a la precisión del método utilizado. Entonces, es respecto a la lista de comprobación diseñada *ad hoc* que se analiza la evaluación mencionada. El escrito se presenta en tres partes principales: la primera hace referencia a algunos antecedentes y a la metodología utilizada para la metaevaluación; la segunda analiza los resultados a partir de la lista de comprobación; la tercera parte emite juicios puntuales a partir de la comparación de lo solicitado por los términos de referencia (TdR) emitidos por el Coneval para una evaluación de diseño y lo que el equipo evaluador realmente respondió. Por último, se presenta una breve conclusión sobre el proceso evaluativo analizado y sus resultados.

Antecedentes y contexto

Evaluación de diseño, ¿qué se espera?

El caso que analizamos en el presente apartado es una evaluación de diseño de un programa federal que, tal como lo estipula la Ley general de desarrollo social (DOF, 2007), le corresponde al Coneval coordinar. Por otro lado, se trata de un programa resultado de una fusión de otros dos, por lo que se considera que es un programa de “nueva creación”; y, conforme a ello, los “Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal” establecen que los programas sociales de nueva creación deben someterse a una evaluación de diseño dentro de su primer año de operación (DOF, 30 de marzo de 2007, capítulo IV, lineamiento vigésimo segundo).

Según la página oficial del Coneval (s/f), una evaluación de diseño:

[...] es un instrumento dirigido a los programas de nueva creación. Durante el primer año de implementación de un programa debe realizarse este tipo de evaluación. La información que brinda la evaluación de diseño permite tomar decisiones para mejorar la lógica interna de un programa, es decir, saber si su esquema actual contribuye a la solución del problema para el cual fue creado [...] En términos de planeación, ofrece información de los objetivos nacionales y sectoriales a los cuales contribuyen cada uno de los programas y la relación que guardan con otros programas federales que buscan resolver problemáticas afines.

Es así que una evaluación de este tipo tiene como propósito únicamente evaluar la lógica interna y externa en su diseño; para tal efecto, el Coneval emite unos TdR que contienen un total de 30 preguntas con las que se busca evaluar lo anteriormente señalado. En términos generales, por ejemplo –y en ello abundaremos más adelante–, se indaga si los objetivos del Programa son claros, si su población objetivo y potencial están correctamente identificadas, y se hace un análisis global de la matriz de indicadores de resultados (MIR), la cual es una herramienta de planeación que identifica en forma resumida los objetivos de un programa, incorpora los indicadores de resultados y gestión que miden dichos objetivos; especifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores, e incluye los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa y es requisito para la presupuestación de programas que realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Contexto del Programa y de la evaluación

A partir del proceso de reorganización de programas presupuestarios realizado para el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, se hizo la fusión hacia el Programa U005 del Programa E020 Dignificación, conservación y mantenimiento de la infraestructura y equipamiento en salud”, el cual buscaba contribuir a asegurar la generación y el uso efectivo de los recursos en salud mediante la dignificación, conservación y mantenimiento de la infraestructura y equipamiento. Esta fusión da origen a un “nuevo programa” que, sin embargo, conserva el nombre de Seguro Popular y su clasificación como programa presupuestario U005.¹

El artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que todos los mexicanos y mexicanas tienen derecho a la protección de la salud. Para hacer universal este derecho constitucional, la Secretaría de Salud creó en 2002 un programa piloto denominado Seguro Popular de Salud (SPS) dirigido a la población no derechohabiente de la seguridad social. Este programa

¹ La letra “U” clasifica a programas que otorgan subsidios no sujetos a reglas de operación (ROP), en su caso, se otorgan mediante convenios.

se convirtió en política de Estado en 2004, derivado de las reformas a la Ley general de salud (LGS) que el Congreso aprobó en la primavera de 2003. Estas reformas dieron origen al Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) y tienen como misión proteger financieramente a la población al ofrecerle un seguro de salud público y voluntario, mediante un paquete establecido de intervenciones y medicamentos.

Así, con la creación del SPSS, y con el Seguro Popular como elemento operador, se busca que, con una mayor protección financiera en salud, las familias mexicanas gasten menos dinero propio en el tratamiento de sus enfermedades y, de esta manera, se combata paralelamente la pobreza. El Programa opera en las 32 entidades federativas y la incorporación al mismo es voluntaria, a solicitud del jefe de familia, con una duración de un año renovable. Su financiamiento es tripartita: gobierno federal, gobiernos estatales y aportaciones de las familias incorporadas al sistema.

Conforme a lo anterior, el objetivo de la evaluación revisada fue valorar el diseño del programa Seguro Popular, formulado como resultado de la fusión señalada. Para ello, el Coneval contrató a un equipo evaluador para que la realizara conforme a los TdR establecidos para toda evaluación de diseño. El equipo evaluador forma parte de la planta del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP).

Recursos para la metaevaluación

Para llevar a cabo la presente metaevaluación, como mencionamos en la introducción, se realizó ex profeso una lista de comprobación que respondiera a lo solicitado en una evaluación de diseño y que pudiera analizar la pertinencia y calidad de lo evaluado. Ésta fue diseñada principalmente a partir del modelo de las Normas para la evaluación del Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (Cardozo, 2012:237) siguiendo sus cuatro categorías principales (utilidad, factibilidad/viabilidad, corrección/legitimidad y precisión), pero eliminando aquellos aspectos que no se vinculan con una evaluación de diseño y aumentando algunos otros elementos que consideramos pertinentes, por ejemplo, en la precisión de la evaluación, se evalúa si se realiza un análisis del contexto en que se inserta el Programa.

Por otro lado, los recursos utilizados para realizar la metaevaluación fueron el Informe final realizado por el equipo evaluador, los anexos y los TdR emitidos.

Valores y criterios de mérito para la metaevaluación

Recapitulando, el programa evaluado fue el Seguro Popular que se fusionó con el programa Dignificación, conservación y mantenimiento de la infraestructura y equipamiento en salud, que se dedicaba a brindarle financiamiento en infraestructura y equipo. La evaluación es de diseño y la instancia evaluadora fue el INSP. Según el propio informe presentado, la evaluación tuvo un costo de \$313 200.00 (IVA incluido); y el contrato, según consta en el anexo final del informe, fue asignado por licitación pública, lo que implica que tuvo que haberse emitido una convocatoria pública para presentación de propuestas. La metaevaluación es realizada a partir de la siguiente lista de comprobación *ad hoc*:

Lista de comprobación

UTILIDAD

Credibilidad del evaluador
 Características de los equipos evaluadores
 Identificación de valores
 Claridad del informe
 lenguaje usado por el evaluador

FACTIBILIDAD

Coste efectividad

CORRECCIÓN/LEGITIMIDAD

Orientación de servicio
 Acuerdos formales
 Pleno cumplimiento de los términos de referencia
 Conflicto de intereses

PRECISIÓN

Documentación del programa
 Análisis del contexto
 Descripción de propósitos y procedimientos
 Fuentes de información defendibles
 Conclusiones justificadas
 Informe imparcial

Fuente: elaboración con base en los criterios del Joint Committee on Standards for Educational Evaluation.

Análisis según la lista de comprobación

A continuación se presenta un análisis de la evaluación siguiendo los criterios establecidos por la lista de comprobación, con los cuales se busca, como hemos señalado, analizar su utilidad, factibilidad, legitimidad y precisión en cuanto al diseño o lógica interna del programa. Cada elemento se desglosa en criterios para cada uno de ellos.

Utilidad

El INSP es una institución pública académica y de investigación en temas de salud pública, con 30 años de existencia. Es de las instituciones con mayor renombre en temas de investigación en salud, salud pública, epidemiología, etcétera, que ofrece programas de posgrado con reconocimiento del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt).

El equipo evaluador fue dirigido por el coordinador del área de evaluación de dicha entidad, quien además se dedica a dar seminarios, diplomados y talleres sobre el tema. Actualmente, también es parte del Comité Técnico del Comité Estatal de Evaluación del Desarrollo Social del estado de Morelos (Coeval). Es investigador del INSP desde septiembre de 1999 en el área de economía de la salud y director de Encuestas Nacionales desde octubre de 2007. Es investigador Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Específicamente en materia de evaluación, ha coordinado o participado en la evaluación de impacto, procesos, diseño, y resultados de programas sociales y de salud en México (Desarrollo humano Oportunidades, Programa de apoyo alimentario, Fondo nacional para las habitaciones populares/Tu casa, Instituto Mexicano de Servicios de Salud/Oportunidades), Guatemala, Ecuador, República Dominicana e India. Es el responsable de la evaluación externa del Programa de desarrollo humano Oportunidades en el INSP (2009-2010), investigador principal de la evaluación de procesos del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)-Oportunidades en 2008-2009. Es y ha sido responsable de documentos de evaluación en salud, comportamientos de riesgo, consumo, entre otros. Ha sido investigador principal de proyectos relacionados con el

desarrollo de sistemas de clasificación socioeconómica para programas sociales, y sobre el diseño de programas.

Por todas estas características, podemos afirmar que la calidad y mérito del coordinador del equipo evaluador es el deseado, ya que cuenta con experiencia tanto en el tema del programa público (salud) como propiamente en evaluación de programas sociales. Es decir, conoce la situación del sistema de salud mexicano y las técnicas propias de la evaluación de programas públicos, lo que resulta altamente deseable para tener una visión de conjunto de los fines de la evaluación.

Los juicios de valor expresados en el Informe final son claros; los resultados están redactados de igual forma y, en general, realizan de manera adecuada la relación con los documentos de análisis.²

El informe es claro, siguiendo estrictamente el orden solicitado por los TdR. Asimismo, contiene los anexos en orden, cumpliendo con los formatos solicitados. El lenguaje usado resulta comprensible casi en su totalidad, pese a algunos problemas en la redacción, en pocos párrafos; que respondería, más bien, a que hubo premura en su redacción.

Factibilidad

La información que provee la evaluación se considera de valor suficiente para justificar su costo. Por ejemplo, las recomendaciones a la MIR son pertinentes, de manera que si el Programa las tomara en cuenta, añadirían mejor consistencia interna al diseño.

Corrección/legitimidad

Una evaluación de diseño tiene como objetivo analizar la lógica interna de un programa para su mejoramiento. En este sentido, se puede afirmar que la

² Con algunas pocas excepciones, por ejemplo, cuando no diferencian entre documentos propios del programa Seguro Popular y la Ley general de salud, donde se sustenta el Programa.

evaluación tiene orientación de servicio, pues todas las recomendaciones se dirigieron con enfoque de mejora.

Los TdR fueron los parámetros que guiaron el “contrato”; éstos se cubrieron a cabalidad por el equipo evaluador. Aunque no se puede saber si se cumplió con lo requerido por la convocatoria en cuanto a los tiempos de entrega establecidos.

El INSP, como instancia evaluadora, en principio pareciera no tener conflicto de intereses, pues no tienen relación directa con la operación del Programa; además, al ser una institución con fines esencialmente académicos se puede intuir que su valor social primordial es la generación de conocimiento. Sin embargo, no contamos con la información suficiente para ser concluyentes a este respecto.

Precisión

El Programa es descrito y documentado de forma clara, con algunas salvedades ya comentadas más arriba.³ El informe no presenta un análisis del contexto del Programa, más allá de hacer referencia a la fusión de los programas que le dan origen.

El propósito de la evaluación no se presenta en forma explícita; más allá de lo que se puede deducir de los TdR. Tampoco la metodología utilizada; sin embargo, al tratarse de una evaluación de diseño, esto podría no ser necesario, ya que se sabe que el principal insumo son los documentos normativos con trabajo más bien de gabinete.

Todos los documentos que utilizaron son descritos con suficiente detalle, y algunos incluidos en anexo, tal como lo establecen los términos de referencia.

Los evaluadores utilizaron como fuentes de información:

- Documento de diagnóstico ampliado U005-E020
- Programa de Acción Específico 2013-2018 del SPSS
- Lineamientos para la afiliación, operación, integración del padrón nacional de beneficiarios y determinación de la cuota familiar del SPSS.
- MIR del programa y sus fichas técnicas de indicadores

³ Al inicio no se hacen explícitos los objetivos, metas y formas de operar del Programa.

Las conclusiones a las que se llega con la evaluación están explícitamente justificadas a lo largo del trabajo; esto es, en cada punto analizado se emiten una serie de recomendaciones y conclusiones, de manera que cuando abordan el apartado final, ya sólo se trata de conjuntar dichas conclusiones parciales. En síntesis, el informe refleja de manera justa los resultados de la evaluación. Aunque hay algunos apartados en los que parecen ser más bien condescendientes.⁴

Análisis del seguimiento puntual del cumplimiento de los términos de referencia

En esta sección se realiza un análisis según lo establecido por cada punto solicitado en los TdR para reforzar los elementos arriba emitidos; es decir, se hará un análisis por cada sección de los TdR, en total once secciones:

Descripción general del Programa (Anexo 1)

Se realiza una descripción del origen del Programa a partir de la creación del SPSS en 2005, menciona su vinculación con el *Plan Nacional de Desarrollo* (PND) y describe brevemente su funcionamiento. Sin embargo, en este apartado, que debiera ser meramente descriptivo, comienza a hacer valoraciones sobre la definición del problema público a atender y de su lógica de intervención, ocasionando que se pierda la atención sobre lo que es el programa y cómo funciona.

Justificación de la creación y diseño del Programa (preguntas 1 a 3 de los TdR)

En esta primera sección de preguntas se presentan algunos problemas metodológicos, que responden a una necesidad del equipo evaluador de mostrar sus

⁴ Para sustentar esta afirmación, en el siguiente apartado se harán algunos señalamientos precisos a este respecto.

juicios valorativos sobre el Programa desde el primer momento. En específico, la dificultad es que existe una confusión en detectar el problema que da origen al Programa. Recordemos que éste resulta de la fusión de dos programas –por ello se le trata como uno completamente nuevo–, pero el equipo evaluador emite opiniones más sobre lo que debería ser el programa U005 y no sobre la fusión misma. Aunque se escapa del objetivo de la sección, sin embargo, sus apreciaciones son correctas y muy valiosas.

En la pregunta 1, por ejemplo, donde se indaga sobre si el Programa identifica un problema y, según el nivel de respuesta 2 que le fue otorgado por los evaluadores (de 4 niveles posibles), sería importante revisar si el Programa define la población objetivo y si define plazos para su actualización. La respuesta se enfoca en detectar inconsistencias en la definición del problema y no aclara si se cumplen las demás características.

El análisis del diagnóstico (pregunta 2) aparece suficientemente contestado –aun cuando podría existir una confusión con la definición del problema público, como viene apareciendo desde la pregunta 1–; por ejemplo, se valora adecuadamente la vigencia del diagnóstico, donde se reconoce que éste debe ser actualizado.

La evaluación identifica los problemas e inconsistencias en la cuantificación de la población; sin ofrecer una estrategia para solventarlos.

Es importante la mención de la tercera pregunta que hace parte de esta sección y en la que se indaga sobre si existe sustento teórico que justifique la creación del Programa, ya que es calificada con un nivel muy bajo (1 de 4 posibles); sin embargo, su calificación pudo haber sido un NO, ya que en realidad, el Programa no sustenta teóricamente su creación. Este es uno de los ejemplos en los que los evaluadores se muestran condescendientes con la valoración, tal como mencionábamos en la última parte de la sección anterior.

Contribución a las metas y estrategias nacionales (preguntas 4 a 6)

La primera pregunta de esta sección indaga sobre si el propósito del Programa está vinculado con los objetivos de programas de mayor alcance, el nivel otorgado es 4 (el mayor posible); sin embargo, son los evaluadores quienes asumen esa

vinculación con los objetivos nacionales, sin que hagan explícito la existencia de un documento propio del programa donde se establezca tal.

Para otras respuestas de esta sección se remiten constantemente a la modificación en 2003 de la Ley General de Salud que da origen al SPSS, que si bien tiene una relación directa (en tanto origen normativo) con el programa U005, no es un documento propio del Seguro Popular como Programa Presupuestario.

Además, esta pregunta se refiere explícitamente al propósito del Programa, el que no se aclara. Debido a esto, se muestra una duplicidad de respuesta con la pregunta siguiente (5) en donde ya se indaga sobre la vinculación de los objetivos nacionales con los del Programa.

Por último, dentro de esta sección se examina la vinculación del propósito del Programa con los Objetivos de desarrollo del milenio (ODM) o la Agenda de Desarrollo Post 2015; los evaluadores establecen una relación directa, en tanto: “El programa U005 se vincula de forma directa con el ODS 3 ‘Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades’”. Esto también es deducción de los evaluadores, pues en ninguno de los documentos normativos que consultaron se establece de manera explícita este vínculo. Respecto a ello, y más como postura personal de la metaevaluada, se considera que la transferencia financiera hacia programas de salud no garantiza de manera directa una vida saludable, sino sólo de manera indirecta y siempre que los recursos sean usados eficiente y adecuadamente.

Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad (preguntas 7 a 12)

En cuanto a la sección sobre la definición e identificación de la población potencial, objetivo y sus mecanismos de elegibilidad; en general, se encuentra bien sustentada.

En la pregunta 8, sin embargo, la respuesta no presenta los medios por los que se verifica y justifica el nivel de la calificación. Sólo argumenta la existencia de los lineamientos para la actualización del padrón. Pero no verifica si dicho padrón se encuentra sistematizado, actualizado y si es válido, de acuerdo con los lineamientos señalados; sobre todo en lo referente a la identificación de las

“características” de los solicitantes, para el que sería necesario emitir algún juicio valorativo sobre si la población objetivo se encuentra clasificada por sexo, educación, condición económica, o alguna otra característica particular que apuntaría a una mejor identificación de las poblaciones.

Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención (preguntas 13 a 15)

La primera pregunta de esta sección busca indagar sobre la existencia de información que permita conocer quiénes reciben los apoyos del Programa (o padrón de beneficiarios). El nivel de calificación otorgado por los evaluadores es de 4 (la mayor calificación posible); sin embargo, no hacen referencia a los mecanismos documentados para su depuración y actualización. Del mismo modo, en el anexo solicitado, en el que se debiera integrar el procedimiento de actualización del padrón, ponen exactamente el mismo texto incluido en el informe, por lo que no se satisface esta respuesta en su totalidad.

Matriz de indicadores para resultados (preguntas 16 a 26)

Esta es una sección bastante larga sobre las características de la MIR, donde la mayoría de los elementos resultan con calificaciones bajas porque, efectivamente, no existe un diseño adecuado de los indicadores de la MIR. Sin embargo, en algunos puntos resultan un tanto condescendientes, quizá para no afectar demasiado los resultados de este apartado.

La última parte de esta sección solicita al equipo evaluador que sugiera modificaciones en la MIR e incorpore los cambios que resuelvan las deficiencias encontradas. La recomendación general que realizan, detallada en el anexo 7, resulta muy pertinente y valiosa:

Es necesario desarrollar una versión revisada de la MIR para lo cual se requieren decisiones hacia el programa que permitan entonces establecer si se presentará únicamente como una bolsa que transfiere acríticamente recursos a las entidades o en un programa que establece mecanismos para que los

REPSS⁵ incidan en el acceso efectivo a los servicios de salud de calidad a través de la compra estratégica de servicios como mecanismo para enviar señales a la oferta. Asimismo, contemplar esquemas de incentivos relacionados con el financiamiento, mecanismos de financiamiento basado en resultados, que asocien las transferencias a las entidades con indicadores de resultados en salud en la población (Secretaría de Salud, 2016:33).

En el anexo 7, ya referido, se identifican áreas de oportunidad por nivel de componente y, además, se hacen sugerencias específicas de cambios, que van desde la redacción hasta la manera correcta de formular los indicadores.

Presupuesto y rendición de cuentas (preguntas 27 a 29)

Esta sección es abarcada a cabalidad, además de ofrecer sugerencias concretas en el caso de transparencia y rendición de cuentas.

Complementariedades y coincidencias con otros programas federales (pregunta 30)

En esta sección, de una sola pregunta no se hace diferenciación entre el concepto de “complementariedad” y “coincidencia”; es decir, el equipo evaluador hace referencia indistintamente de uno y de otro como si fuesen lo mismo, lo que impide un mejor análisis. Así, por ejemplo, se lee: “[...] se han identificado coincidencias y/o complementariedades con los programas IMSS-Prospera, Seguro Médico Siglo XXI, Fortalecimiento de los Servicios Estatales de Salud...”; y así sigue enumerando algunos más. La diferenciación entre “coincidencias” y “complementariedades” es de suma importancia, pues con el primer criterio se podrían determinar posibles duplicidades.

⁵ Regímenes estatales de protección social en salud (REPSS).

Valoración final del Programa

La valoración final del Programa queda, en términos numéricos, según el promedio que se obtiene de cada una de las respuestas incluidas en los TdR, en 2.922; lo que daría una calificación de 73 sobre cien.

Principales fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas y recomendaciones (Anexo 11)

El anexo 11 se conforma como un sumario de las recomendaciones que se hicieron a lo largo del informe, pero divididas según fortalezas/oportunidades y debilidades/amenazas. Las recomendaciones que realizan son muy claras y precisas, e insisten y abonan en las que ya se realizaron a lo largo de todo el informe. Identifican 19 fortalezas y 16 debilidades, por lo que se podría deducir que el programa se encuentra “en equilibrio” en cuanto su diseño, al menos numéricamente.

Conclusiones (Anexo 12)

En el apartado de conclusiones se podría emitir claramente el juicio valorativo sobre el diseño del Programa (en tanto delimitación de objetivos, poblaciones, indicadores, etcétera) al que hubiere llegado el equipo evaluador, pero éste no es totalmente explícito, haciendo más bien recomendaciones sobre lo que “debiera ser” el Seguro Popular. Dichas recomendaciones responden mucho a condiciones de discapacidad de las que el equipo del INSP, al tener experiencia y conocimientos sobre sistemas de salud en general, quisiera tuviera el Programa. Por ejemplo, se menciona que el Seguro Popular:

[...] debe reflejar la preocupación social en promover el cumplimiento del derecho a la protección de la salud, estableciendo los mecanismos necesarios para que la afiliación se traduzca entonces en acceso efectivo a servicios de salud resolutivos, esto es, que una persona al presentar una condición que requiere

atención, pueda obtenerla sin costo y sin demora, y que la misma sea resolutive (Secretaría de Salud, 2016:44).

Lo anterior, sin duda es altamente deseable, sin embargo rebasa los objetivos mismos del Programa que, desde sus orígenes, fue pensado como una bolsa de recursos, en tanto mecanismo de financiamiento hacia los sistemas estatales de salud; y esto, no garantiza de manera directa una mejora en la calidad en los servicios.

Conclusiones generales

La evaluación fue, en general, cabalmente realizada, y a este respecto consideramos que desempeña un papel importante la experiencia del coordinador del equipo evaluador tanto en temas de salud como en evaluación de programas sociales. Este último requisito no siempre es solventado por otros equipos evaluadores, que o son expertos en el tema del programa o lo son en evaluación, pero pocas veces cumplen ambos menesteres.

A pesar de que la evaluación de diseño es una de las más sencillas de realizar —en tanto no requiere trabajo de campo, por ejemplo—, vemos que en este caso resulta de gran importancia ya que, como apunta el equipo evaluador, al estar mal diseñada la matriz de indicadores de resultados, es muy poco probable que el Programa se dirija en su operación conforme a una planeación estratégica y que pueda medir sus resultados de manera certera.

En este sentido, por ejemplo, se detectan algunas deficiencias importantes como la mencionada en la confusión de la identificación de la población objetivo y potencial, para las cuales el equipo evaluador no ofrece una propuesta de mejora, la cual sería altamente deseable en términos de focalizar correctamente el Programa y entonces, finalmente, dirigir mejor los resultados e impactos y asimismo, medir los resultados en forma adecuada.

Resalta también la dificultad metodológica de separar las condiciones de deseabilidad sobre el Programa con lo que específicamente se evalúa; esto es siempre espinoso en ámbitos de investigación donde se pueden mezclar los conocimientos previos del equipo evaluador y a lo que es estrictamente requerido; haciéndolo más complejo el hecho de tenerse que atener a términos

de referencia tan rígidos como los establecidos por el Coneval, sobre todo en la manera de otorgar una calificación (nulo o de 1 hasta 4), que no dan espacio para recomendaciones de otra índole que apunten hacia estrategias más constructivas.

Como última conclusión, el ejercicio que aquí se realizó resultó de gran valor ya que nos enfrentó a conocer de manera directa un proceso evaluativo y desde la perspectiva de un equipo evaluador con reconocida experiencia: desde ingresar a la página del Coneval, explorar los programas evaluados, los tipos de evaluaciones, conocer a profundidad los TdR, entre otros elementos, que enriquecen la experiencia de aprendizaje en el tema de evaluación de programas sociales, esto reconociendo que los procesos de evaluación de programas y políticas resultan de gran importancia en un contexto en el que el gobierno, que no puede solucionar todos y cada uno de los problemas sociales, gobierna por políticas y programas, con recursos y tiempo limitados y, sobre todo, con una sociedad más abierta que exige rendición de cuentas sobre su actuar. Lo más importante de una evaluación, sin embargo, es su capacidad de ofrecer información creíble y útil para que los gobiernos y la sociedad puedan incorporarla como enseñanzas aprendidas y así tomar mejores decisiones futuras para la resolución de problemas públicos; los ejercicios de metaevaluación en este sentido, redundan en contribuciones al respecto.

Referencias

- Cardozo, Myriam (2012). *Evaluación y metaevaluación en las políticas y programas públicos. Estado del arte*. México: UAM-Xochimilco.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (2016). *Modelo de términos de referencia para la evaluación en materia de diseño* [http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/NORMATIVIDAD/TdR_anteriores/Dise%C3%B1o_2007.zip], fecha de consulta: 17 de junio de 2017.
- (s/f). “Evaluación de diseño” [http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluaciones_Disen.aspx].
- Diario Oficial de la Federación* (2004). “Ley general de desarrollo social”. México, 20 de enero.
- (2007). “Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal”. México, 30 de marzo.
- (2017). “Ley general de salud”, México, 22 de junio.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2015). *Lineamientos para la revisión y actualización de metas, mejora, calendarización y seguimiento de la matriz de indicadores para resultados de los programas presupuestarios 2015* [http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/lineamientos_mir_2015.pdf], fecha de consulta: 17 de junio de 2017.
- Secretaría de Salud (2016). *Lineamientos de afiliación y operación del sistema de protección social en salud* [<http://www.seguro-popular.gob.mx/images/Contenidos/leyes/LINEAMIENTOS%20AFILIACION%20Y%20OPERACION%20C3%93N%20DOF%2020092016.pdf>], fecha de consulta: 17 de junio de 2017.
- (2016). “Evaluación de diseño. Seguro popular, Informe final” [http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Diseno_2016/SALUD_2016_Diseno_U005_Seguro_Popular.zip], fecha de consulta: 17 de junio de 2017.

Metaevaluación de la evaluación de diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal realizada en 2010*

Verónica Vilorio Gómora

Introducción

La metaevaluación es una disciplina en proceso de crecimiento; al menos en México se realizan aún pocos ejercicios gubernamentales de metaevaluación de políticas, ello significaría un sentido autocrítico y de aprendizaje de equipos evaluadores y de gobiernos.

Un aprendizaje significativo que me deja el ejercicio de la evaluación y de la metaevaluación, es la importancia de tender puentes entre los diversos actores, sus visiones, sus lógicas y prioridades; para lograr que tanto el proceso de evaluación como la aceptación e implementación de resultados sea una oportunidad de construcción de conocimiento; implica no sólo un asunto de obligación de los gobiernos, también significa un asunto de voluntad política.

Entre la visión del evaluador y del evaluado hay un gran espacio de desencuentro y también amplias áreas de oportunidad, en términos de lenguaje, conceptos, intereses, visiones; asumiendo que la evaluación de política y programas es un principio básico para el mejoramiento de la función gubernamental y la rendición de cuentas, pero también, que es necesario conocer más de cerca la vida

* Metaevaluación realizada en 2015.

y lógica institucional, para que las evaluaciones vayan al centro del problema, que el análisis causal sea más certero y las recomendaciones más operacionales.

Objetivo y metodología de la metaevaluación

El objetivo del trabajo es realizar la metaevaluación de la evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la evaluación de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal (2010) a partir de la metodología de verificación mediante lista de cotejo y la valoración cualitativa del análisis de cada uno de sus puntos.

Los enfoques y aspectos a tomar en cuenta en una metaevaluación son diversos y dependen de la selección del metaevaluador. Ante todo es importante aclarar que, en función de la clasificación de criterios de evaluación expresados en la introducción, utilizaré los de carácter general, toda vez que no cuento con la información suficiente para hacer la valoración con criterios más específicos. Asimismo, en torno del tipo de metaevaluación, realizaré una del diseño, agregando algunos aspectos de la metaevaluación de proceso, como la calidad del equipo evaluador y la idoneidad y aplicación de la metodología propuesta en la evaluación.

Para lograr lo anterior, utilizaré como técnicas de investigación las listas de chequeo, el análisis documental y las entrevistas a diferentes actores del proceso. A manera de lista de cotejo parto de las condiciones solicitadas en los términos de referencia (TdR), así como el análisis y valoración que se hizo de cada rubro, analizo también los documentos emitidos por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa DF) y por el equipo evaluador, haciendo énfasis en la metodología seleccionada, su consistencia y congruencia respecto de las conclusiones y recomendaciones.

Contexto de la evaluación

El motivo por el cual el Evalúa DF solicitó el desarrollo de la evaluación de la política de participación ciudadana en el Desarrollo Social, responde a los objetivos del Programa de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal

(2007-2012).¹ Los TdR se publicaron en mayo de 2010 por parte del Consejo, en ellos se señala que la participación ciudadana es uno de los referentes fundamentales de las políticas públicas en la Ciudad de México y su eficacia tiene que ver tanto con la oferta gubernamental como con la demanda social, el entorno político y los valores de la sociedad.

En los TdR, publicados tanto en la *Gaceta Oficial* como en la página del Consejo, se describen los objetivos de la evaluación a la que se convocó, los componentes de la misma, y los requisitos que debe contener las propuestas técnicas que debieron presentar los equipos evaluadores aspirantes a participar en el proceso de selección.

Términos de referencia de la evaluación y consideraciones

La convocatoria de referencia incluyó tres rubros: los objetivos, los componentes de la evaluación y el contenido de la propuesta técnica, que a continuación se describen y analizan.

Como objetivo general se propuso evaluar de manera integrada el diseño, la implementación y los resultados de políticas, programas, acciones y omisiones del gobierno del Distrito Federal para el cumplimiento de sus obligaciones en la promoción y garantía de la participación ciudadana en el desarrollo social a partir de canales efectivos para la intervención en las decisiones públicas.

Si bien el objetivo es claro, considero que es amplio y quizás pudo haberse centrado básicamente en el diseño, implementación y resultados de la política de participación ciudadana, o bien, a partir de evaluaciones previas de los programas y acciones de promoción y garantía de la participación ciudadana, evaluar la política de participación ciudadana.

¹ En los que se establece que “la dimensión participativa constituye un componente de fundamental importancia. Dar voz y poder a las y los ciudadanos, a las organizaciones civiles y sociales [...] es crucial para llevar adelante un proyecto de ciudad con y para la gente, generadora de un desarrollo urbano y territorial más equitativo, más armónico y que integre a la ciudad como un todo diverso y plural”.

Los componentes de la evaluación se refieren a los instrumentos institucionalizados para la participación ciudadana, los parámetros de congruencia, eficiencia y eficacia, el funcionamiento de los instrumentos legales para la promoción de la participación ciudadana, la identificación de instrumentos no institucionalizados haciendo énfasis en los programas; analizando de ello sus antecedentes y condiciones.

Desde mi punto de vista, este componente de los TdR es claro y debió orientar la propuesta metodológica del equipo evaluador, básicamente se refiere a una revisión documental, también se solicita explícitamente la interacción con actores ciudadanos participantes de la política para conocer agendas, demandas y sus condiciones en el territorio. Ello implicaría el desarrollo de indicadores e instrumentos específicos para hacer investigación empírica y en su análisis hacer dialogar a los instrumentos institucionalizados con los no institucionalizados, los instrumentos legales con la perspectiva de los actores en el territorio; situación descrita en el cuadro “Niveles de participación por fase de la política pública” contenido en los términos de referencia.²

Los componentes que se solicitó incluir en la propuesta técnica fueron: la presentación de la perspectiva teórico-metodológica de la evaluación, el plan de trabajo, la estructura temática de los informes debió incluir el marco teórico utilizado, estrategia metodológica, antecedentes, análisis del marco normativo y de los criterios de orientación de la política, análisis de las diversas fases de las políticas y conclusiones por cada uno de los componentes.

Además de las conclusiones en las que se integren los análisis de los tres componentes, la valoración de conjunto de la política de participación ciudadana, ubicando esta valoración en la discusión teórica contemporánea, las observaciones y recomendaciones generales y específicas y, finalmente, las fuentes de información.

Estos términos son claros y congruentes, de manera particular se señala como primer punto la presentación teórico-metodológica de la evaluación, es decir, no sólo del concepto de participación ciudadana, sino la construcción de un marco y herramientas claras para desarrollar lo solicitado en los términos de referencia.

² Página 3 de los términos de referencia para la evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana.

Considero que por el tema analizado en la evaluación, los TdR pudieran solicitar la incorporación de la percepción de la población y la elaboración de algún documento de divulgación dirigido a actores sociales y a la población en general.

Elementos a metaevaluar cualitativamente

En este trabajo se propone metaevaluar las características y valoración del equipo evaluador seleccionado para desarrollar la evaluación, la fundamentación, pertinencia e idoneidad de la estrategia metodológica propuesta por el equipo evaluador, en función del marco teórico usado y de las unidades de análisis propuestas, el uso de marco teórico para definir categorías, orientar la metodología, establecer fines, hacer observaciones, entre otras, el proceso de trabajo del Consejo de Evaluación en aspectos como nivel de información pública y congruencia interna del proceso (TdR, pago de la evaluación, etcétera); el proceso de evaluación y valoración del informe final tomando en cuenta el análisis causal, respondiendo a preguntas tales como cuáles de las conclusiones y observaciones sobre política están sustentadas en el análisis, cuál fue la metodología usada y cuál es la pertinencia y alcance del marco teórico utilizado, analizando además la claridad de las recomendaciones en el ámbito de las políticas y operaciones, así como en el cumplimiento y congruencia del contenido del informe final respecto a los TdR (suficiente/insuficiente) en términos de los objetivos, componentes, propuesta técnica, integralidad.

El nivel de concreción y factibilidad (hallazgos- causa-efecto-recomendación-responsable-fecha) de las recomendaciones, así como la relación entre las recomendaciones del equipo evaluador y las que Evalúa DF envió a las dependencias involucradas.

Características del equipo evaluador

En los trabajos presentados, tanto en el proyecto de trabajo como en el reporte final, no se incluyen datos del equipo evaluador, por lo que se reconstruyeron a partir de información en internet; a continuación se presenta una breve descripción de su formación y experiencia (Cuadro 1).

CUADRO 1

Formación y experiencia de los integrantes del equipo evaluador

-
- Licenciatura en trabajo social, maestría en investigación y ciencias sociales, doctorado en diseño urbano.
 - Profesora-investigadora C/ Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Unidad Azcapotzalco, Departamento de Sociología/Sociología Urbana.
 - Temas de investigación: participación ciudadana, democracia y ciudadanía, pueblos originarios de la zona metropolitana y estudio de género.

 - Licenciatura, maestría y doctorado en sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I.
 - Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.
 - Sus temas de investigación están relacionados con espacio público, sociedad civil, ciudadanía, acción colectiva, movimientos de izquierda.

 - Ciudadana perteneciente a la Asociación Civil Fomento Solidario de la Vivienda.
 - Las acciones de la asociación civil están relacionadas principalmente con la vivienda y el movimiento ciudadano en torno a la gestión de la vivienda popular.

 - Doctora en sociología, los temas que ha desarrollado son principalmente sobre espacio público, espacio urbano y organización espacial.
 - Es profesora investigadora en la UNAM.
-

Fuente: elaboración propia.

Como puede observarse, las evaluadoras cuentan con amplia experiencia en temas relacionados con participación ciudadana, espacio público e incluso vivienda, pero no se percibe experiencia sobre evaluación de políticas o programas públicos o aplicación metodologías de evaluación. El equipo evaluador seleccionado fue el parcialmente idóneo, considero que la inclusión de, al menos, algún especialista en política pública, abonaría en términos de perspectiva de análisis.

Estrategia metodológica propuesta

Sobre lo planteado en la propuesta metodológica del equipo evaluador, en el Cuadro 2 se sistematizan los aspectos generales de la propuesta del equipo evaluador, ordenándola desde mi óptica. La valoración al respecto es que si bien

la intención de la metodología de evaluación es amplia, es insuficiente al señalar instrumentos en concreto para que cada dimensión o variable sea evidenciada, sólo se señala como herramienta la realización de entrevistas semiestructuradas a actores relevantes y el análisis de documentos oficiales; por otra parte, en el marco teórico del documento final se hace una amplia revisión documental sobre el concepto “participación ciudadana”, sin embargo, de acuerdo con lo solicitado en los TdR de “Exponer y fundamentar la perspectiva teórico-metodológica de la evaluación específica a desarrollar” (Evalúa-2010:7), cabe señalar además que no hay un capítulo dedicado a la metodología usada en la investigación.

Como puede apreciarse en el Cuadro 2, la propuesta metodológica no contiene un plan de trabajo con el que se describan formas y tiempos de trabajo, lo que limita el análisis del proceso; por otra parte, en la propuesta metodológica no se explicita con qué criterios se analizaron los documentos normativos o los procesos institucionales con los cuales se implementó la política, si bien se percibe una amplia revisión de documentos, no se revela la herramienta para su análisis, entonces el análisis tiende a estar insuficientemente fundamentado.

Desde otra perspectiva, en el documento final se señala que se llevaron a cabo entrevistas, e incluso en la página del Consejo de Evaluación aparecen los tipos de entrevista, pero no se señala cómo o con qué criterios se seleccionó a los actores relevantes a entrevistar, de la misma forma es importante destacar que las entrevistas se realizaron a funcionarios de alto nivel, no a mandos medios ni a operadores.

Desde una perspectiva metodológica se esperaría que la evaluación de políticas públicas de participación ciudadana tome en cuenta justamente a los ciudadanos, recogiendo de manera amplia y clara la opinión o percepción de éstos, probablemente ello sea resultado de las características de la propuesta metodológica que a lo largo del documento impactará en las recomendaciones; de esta forma, se observa que en el diseño metodológico de la evaluación no hay instrumentos más específicos, la mayoría de las recomendaciones carecen de demostración o soporte, ya sea con elementos cualitativos o cuantitativos más claros y contundentes.

CUADRO 2
Sistematización de la propuesta metodológica del equipo evaluador

Términos de referencia	Nivel del análisis	Dimensiones	Variables	Documentos y aspectos a analizar
1. Instrumentos institucionalizados para la participación ciudadana en política social del Distrito Federal	<p><i>Diseño.</i> Analizar el grado de congruencia entre el diseño de las políticas y el programa de fomento y garantía a la participación con la normatividad derivada de la legislación del Distrito Federal.</p> <p><i>Implementación.</i> analizar el desempeño de las dependencias y/o unidades responsables de la planeación, operación, procuración, promoción y garantía de los derechos la participación en el desarrollo social.</p> <p><i>Resultados.</i> Contrastar propósitos con lo logrado, analizar las causas de las diferencias entre unos y otros.</p>	<p>Soporte conceptual y metodológico, hipótesis, objetivos, estrategias, acotes, mecanismos, instrumentos y diseño institucional.</p> <p>Sentido de participación, entidades, coordinación institucional, recursos, cumplimiento de metas, transparencia.</p> <p>* Impacto en los programas de desarrollo social. Impacto institucional y el tejido organizativo y calidad de la participación.</p>	<p>Congruencia, consistencia, pertinencia y suficiencia.</p> <p>Desempeño, claridad, manejo de recursos, mecanismos de coordinación y actores institucionales y sociales.</p> <p>Contribución al logro de metas, actitudes, coordinación, estructura organizativa y espacios de participación, fortalecimiento de líderes y organizaciones.</p>	<p>Leyes y programas sectoriales</p> <p>Programas de legacionales.</p> <p>Programas específicos (énfasis en el análisis de las instancias de representación y participación en el ámbito sectorial y también en el territorial).</p>

continúa...

CUADRO 2
(continuación)

Términos de referencia	Nivel de análisis	Dimensiones	Variables	Documentos y aspectos a analizar
2. Funcionamiento de los programas orientados a la promoción y garantía de la participación ciudadana en el desarrollo social.	Valoración del nivel de participación ciudadana en el diseño, implementación, evaluación y control de la misma.	Capacidad de empoderamiento efectivo y de construcción de ciudadanía que genera la política de participación ciudadana.	Autonomía, empleo de instrumentos para la transparencia y rendición de cuentas, instrumentos de intervención en todas las fases de la política. Consistencia entre propósitos, instrumentos, actores que los involucran y alcance de la participación.	Análisis de las estrategias, de los recursos, la coordinación interinstitucional y la transparencia, el papel de los actores, liderazgos, modalidades de participación, fortalecimiento del tejido social y de lo público.
2.3 Participación no institucionalizada. Las agendas y las demandas de participación de los actores sociales.	Dar cuenta de las distintas estrategias de lucha y mecanismos de participación ciudadana no institucionalizada, demandas en cuanto a inclusión y la apertura de canales de participación, que se desarrollan en el marco del desarrollo social.	Caracterización de los procesos y mecanismos no institucionalizados Valoración de algunos actores fundamentales para el desarrollo social sobre los mecanismos de participación.	Identificación de las demandas no atendidas, la relación entre representantes y representados, los mecanismos existentes y la conveniencia o no de institucionalizarlos.	Análisis de dos casos del movimiento de mujeres y urbano popular (sujeto a discusión).
2.4 Diseños de la participación ciudadana (conclusión y propuestas)	Ámbito sectorial y territorial	Valorar los escenarios y restricciones de las instancias de representación (comités ciudadanos)	Antecedentes y condiciones actuales para el desarrollo de las instancias de representación y participación.	Documentos descritos en el apartado 2.
Conclusiones y propuestas	<ul style="list-style-type: none"> a) La institucionalización de mecanismos, procedimientos e instancias de participación ciudadana. b) Alcances y limitaciones de la política de participación ciudadana en el ámbito del desarrollo social. c) Valoración de los niveles, características y calidad de la participación de las distintas fases de política, desde su implementación. d) Capacidad de empoderamiento efectivo y construcción de ciudadanía que genera esta política ciudadana e) Mecanismos no institucionalizados de participación y las demandas no satisfechas. 			

*Tomado literalmente de la propuesta metodológica del equipo evaluador seleccionado, esto aun cuando la evaluación solicitada por Evalúa DF, no es una evaluación de impacto. Fuente: elaboración a partir de la propuesta metodológica presentada por el equipo evaluador de agosto de 2010.

Uso del marco teórico

El marco teórico presentado en el informe final es amplio y explícito sobre la importancia de la participación ciudadana; sin embargo, es insuficiente respecto a los rubros que se evalúan, es decir, no toca el tema de perspectivas de análisis de la política pública; no favorece las perspectivas metodológicas para la evaluación de políticas; no está vinculado o al menos no se usa en las conclusiones o recomendaciones en términos de política; no profundiza sobre recursos metodológicos que propicien la participación ciudadana, lo cual podría ser un fin o punto de llegada de las políticas de participación en el Distrito Federal.

Proceso de trabajo

Debido a la falta de plan de trabajo en la propuesta del equipo evaluador, se hace un breve recuento de lo publicado y luego el cotejo y valoración de lo presentado sobre los siguientes aspectos: el dictamen y la selección de propuestas los realizó el Comité de Evaluación y Recomendaciones del Evalúa DF; la decisión se publicó el 1 de junio de 2010; los plazos señalados refieren que el 30 de junio de 2010 se debió entregar del primer informe de actividades, el 20 de septiembre se debió entregar el segundo informe con un avance del 60% y el 30 de noviembre, la entrega de informe final.

Por otra parte, también se analiza el seguimiento de la evaluación hecha por dos integrantes del Comité de Evalúa DF; importa aclarar que la información que se usa en esta metaevaluación se encontró en su página institucional; sin embargo, en lo que se refiere particularmente a la estrategia metodológica, fue proporcionada por uno de sus consejeros dado que, según informó en entrevista, este documento no se subió correctamente en la plataforma.

Sobre la “propuesta técnica” de los TdR, en la que se solicita que la evaluación contenga un plan de trabajo con el cual se pueda cumplir lo solicitado para la evaluación, el mismo no aparece publicado.

En contraste, al cotejar los hechos y valoración del proceso de trabajo descrito en la convocatoria, mencionó que los resultados de la convocatoria fueron publicados en la página del Consejo de Evaluación con fecha 18 de mayo de 2010; sin embargo, no se acompañó de algún documento explicativo del

proceso de selección, dado que todo acto hecho por alguna autoridad debe ser fundamentado. Asimismo, se señala que de haber modificaciones a la propuesta presentada originalmente, se notificará por escrito para que se incorporen en la propuesta, pero no aparece algún documento sobre ello en la página electrónica de Evalúa DF, tampoco aparece el documento original que se propuso por parte del equipo evaluador ganador; la estrategia metodológica del mismo equipo aparece publicada en la página tres meses después de la publicación de los resultados de la selección del equipo evaluador sin alguna justificación, aclaración necesaria porque de lo contrario el proceso parece ser incongruente con lo solicitado en la convocatoria.

Por otra parte, se observa que la fecha de la propuesta metodológica (agosto de 2010) es posterior a la fecha señalada para el primer informe de actividades, situación que resulta incongruente dado que justo con la estrategia metodológica y un cronograma de actividades, podría entenderse el alcance de un primer informe. En el mismo sentido, al hacer una revisión puntual de la información publicada se identifica que no aparecen publicados los informes parciales para cotejar si se entregaron en tiempo; sin duda, conocer los informes preliminares permitiría saber del avance o las dificultades que se presentaron durante el proceso de evaluación, lo que favorece comprender los retos enfrentados.

Probablemente el contenido de los TdR es muy amplio y la propuesta de estrategia metodológica hecha es poco precisa y consistente respecto a pertinencia y aplicabilidad de la metodología a utilizar.

Sobre la valoración de la información anterior se puede decir que el diseño y definición del marco teórico es completo y claro respecto al concepto “participación ciudadana”, orienta el sentido y fin; con ello el equipo evaluador construye uno de sus parámetros de evaluación, toma en cuenta la perspectiva internacional, la perspectiva teórica actual e incluso la orientación original de la política de participación ciudadana contenida en los primeros planes del gobierno de izquierda en la Ciudad de México en 1997; sin embargo, ese marco teórico no se suma a la definición de las perspectivas de análisis de la política pública que se usarán en el proceso de trabajo, no propicia una discusión que permita orientar la elección de metodologías adecuadas; en ese sentido, el marco teórico es congruente y sólo en parte es completo.

En el reporte final existe poca congruencia entre el diseño metodológico, el marco teórico, el informe final y lo solicitado en los TdR. Se da poco peso a la

interacción con los actores sociales (organizaciones o la población) para conocer su percepción de la política de participación ciudadana en la ciudad.

En particular, el capítulo sobre “los instrumentos institucionalizados para la participación ciudadana en la política social del Distrito Federal” es el más completo en términos de citar a los entrevistados. En el apartado 2.5 que se refiere a la “participación ciudadana en los programas delegacionales de desarrollo social”, aun cuando se entrevistó básicamente al titular de la delegación Miguel Hidalgo y a la directora de Desarrollo Social de Iztapalapa, hay pocas voces ciudadanas. También se hacen referencias a entrevistas a actores en los capítulos tres y cuatro, pero son mínimas. En el capítulo cinco, referido a los desafíos de la participación ciudadana en el ámbito territorial, se hace referencia sobre todo a publicaciones institucionales, a artículos de actores académicos y a alguna entrevista hecha en documentos ya publicados, como la referida a Rosa María Castañeda en 2003 (Sánchez *et al.*, 2011:239). Es decir, la interacción con actores sociales resulta insuficiente.

Por otra parte, en el apartado de agradecimientos se intuye que hubo interacción con algunos directivos, tanto de las instancias de gobierno como de la sociedad civil, pero no se cita a todos los que parecen haber sido entrevistados, falta algún apartado en que se presente sistemáticamente el resultado de todas las entrevistas, por lo que no es suficiente la información.

Finalmente, hay referencias sobre la consulta de actas del Consejo de Participación Ciudadana y de la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social, lo que es pertinente.

En concreto, considero que el proceso de trabajo del equipo evaluador fue amplio pero insuficiente respecto a los objetivos presentes en los términos de referencia.

Valoración de informe final de la evaluación

En relación con el contenido del informe final, la valoración puntual es la siguiente:

- a) Sobre el índice del informe final es diferente del solicitado en los TdR, la diferencia central es que Evalúa DF solicita el análisis del marco normativo y

- de los criterios de orientación de la política, así como de las diversas fases de las políticas y conclusiones por cada uno de los componentes, estos apartados no están presentes en el informe final.
- b) En el documento existe una valoración de cada punto analizado, sin embargo, al ser tan extenso se pierde un poco la riqueza del análisis, ya que las valoraciones están algo perdidas en cada apartado, en las recomendaciones no se recuperan los argumentos y valoraciones previas, al menos a manera de referencia, es decir, las recomendaciones parecen desligadas del análisis.
 - c) Se hace una buena interpretación sociológica de varios aspectos de la participación ciudadana, pero es insuficiente al definir una postura teórica sobre el diseño e instrumentación de la política pública de participación ciudadana deseable para el Distrito Federal.
 - d) El análisis está desbalanceado, da la impresión de que fue hecho en partes por diversas personas, con distintos criterios, falta armonización, ello influye en la congruencia, claridad y suficiencia de las conclusiones y recomendaciones finales.
 - e) En el apartado de análisis del marco jurídico y los instrumentos institucionalizados se describe pero se valora poco, sin embargo, en las recomendaciones de diseño en al menos ocho de las diez recomendaciones, se sugiere modificar el contenido de la ley, los programas, lineamientos, reglas de operación e incluso la estructura burocrática, pero no aparecen argumentos contundentes al respecto.
 - f) El análisis organizacional es insuficiente, no se toma como insumo la revisión de los manuales de procedimientos, de los organigramas o las atribuciones de cada funcionario, o encuestas de satisfacción, sin embargo, se hacen recomendaciones sobre el cambio de actitud de los funcionarios públicos, sobre su formación técnica, sobre sus funciones o la falta de asignación de presupuesto.
 - g) Podría considerarse que las recomendaciones de política debieran concentrarse en el apartado de diseño; sin embargo, la mayoría de las recomendaciones en ese apartado están más orientadas a la parte organizativa, operativa o de mejoramiento de las prácticas de la burocracia y, cuando se define, alguna recomendación de política no está basada en alguna propuesta o fundamento teórico o en algún modelo de implementación que pudiera ser más pertinente.

- h) El informe final cumple parcialmente con los TdR, siendo amplio el análisis del diseño, pero insuficiente en lo que se refiere a la puesta en práctica. Al respecto, los TdR solicitan “analizar el desempeño de las dependencias y/o unidades responsables de la planeación, operación, procura, promoción y garantía de los derechos a la participación en el desarrollo social” (Evalúa DF, 2010:4), sin embargo, en el texto no hay análisis de desempeño.
- i) Sobre los aspectos formales en el informe no existe evidencia de haber solicitado información institucional. En el texto hay errores en la numeración de los cuadros o bien falta información antes de la página 101. En el mismo sentido, las 55 recomendaciones carecen de tiempos, mecanismos de seguimiento; los responsables son señalados en forma general, por ejemplo, se dice “la Secretaría”, “un secretario” o bien “a todos los involucrados”; en otros casos, no se identifica a ningún responsable.
- j) En las recomendaciones falta identificar la relación causal, es decir, que las recomendaciones estén sustentadas en el análisis que se hace y también falta análisis y valoración sobre el presupuesto destinado a la política social y sus resultados.

*Recomendaciones de Evalúa DF
y respuesta de las dependencias involucradas*

Las recomendaciones que Evalúa DF envió a las instancias evaluadas se encuentran mejor alineadas a las competencias de las instancias responsables de la política de participación ciudadana que la entregada por el equipo evaluador. Rescatan sólo una parte poco significativa de lo señalado en las recomendaciones de la evaluación; sin embargo, se nota que en las recomendaciones hechas por dicho Consejo hay mayor manejo institucional y se incluye un análisis causal. Se percibe que, del gran análisis que se hizo en la evaluación, el Evalúa DF retoma poco de lo presentado por el equipo evaluador seleccionado y que más bien las recomendaciones son producto de otro equipo con más experiencia que el que realizó la evaluación. En las recomendaciones institucionales aparecen responsables específicos, plazos de cumplimiento y las recomendaciones se ligan directamente con el objetivo general de la evaluación.

Respecto de las respuestas institucionales, en el caso de la Dirección de Igualdad y Diversidad Social, en general no se aceptaron las recomendaciones de Evalúa DF y se respondió con expresiones como “no compartimos la opinión”, “nos parece una contradicción”, “no se reconoce”, “nos parece infundado”, o bien se señaló que varias de las observaciones ya se habían instrumentado antes de la evaluación.

Para el caso de la respuesta del Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS), en general no se rechazan las observaciones, más bien se informa de acciones que ya se llevaban a cabo y que las recomendaciones de la evaluación no se retomaron o bien se hacen aclaraciones a lo que se considera no se interpretó adecuadamente.

Conclusiones generales de la metaevaluación

Considero que en una evaluación de política habría que identificar el punto de partida, las decisiones y los operadores, es decir, el diseño colectivo e intencional señalado por Aguilar (2000), y por supuesto los resultados y el curso de las acciones; habría que hacer también un análisis político no sólo de manera referencial, sino identificando intereses, relaciones, medios y fines; desde mi punto de vista, la evaluación de la política de participación ciudadana realizada es valiosa en términos de recuento histórico y opinión experta de las evaluadoras, por ello considero que en la evaluación revisada falta una metodología específica para evaluar la política pública en su conjunto como sistema y proceso, no sólo como una suma de partes.

En relación con los TdR, en general se valora que el informe cumple; se hace un buen análisis de los documentos oficiales. Sin embargo, las recomendaciones se refieren más a cuestiones logísticas que de política; en el documento publicado existen muchos elementos que pudieran ser recuperados y sistematizados para rescatar recomendaciones de política. Asimismo, sería interesante incorporar la opinión de la ciudadanía en la definición de los TdR, tratándose de una evaluación de una política de participación ciudadana.

En cuanto a la conformación del equipo evaluador, su experiencia en torno al tema de participación ciudadana se reflejó en el nivel de análisis de los documentos oficiales consultados, sin embargo, faltó consistencia y contundencia con las

recomendaciones. En torno del marco teórico presentado sobre el concepto de participación ciudadana y su enfoque, es completo, aunque probablemente con un marco teórico con un enfoque más integral podría impactarse en el análisis, las conclusiones y recomendaciones.

Respecto de la metodología, además de lo señalado considero que valdría la pena completar el documento final con un apartado específico de la metodología, técnicas de investigación aplicadas y sistematización de los resultados.

Sobre el informe final en términos de información y nivel de síntesis, es un documento bien articulado, con información importante que permite tener claro “el tránsito” del concepto de participación ciudadana desde la perspectiva de los documentos emitidos por las instancias responsables en el gobierno del Distrito Federal.

En el análisis se hace poca referencia a la operación institucional, faltó profundizar en las atribuciones; se presupone que lo que dicta una ley, reglamento o programa es lo único que define atribuciones; además, éstas podrían analizarse no sólo desde la perspectiva del personal que toma decisiones, también podría incluirse el enfoque del operador, es decir, importa tomar en cuenta los manuales administrativos y de procedimientos, el organigrama, el perfil de los operadores y los instrumentos con los que se opera.

En las conclusiones y recomendaciones no se aprecian claramente los hallazgos sobre la política pública de participación ciudadana para el desarrollo social en las tres dimensiones solicitadas en los objetivos de los términos de referencia.

Desde lo teórico parece pertinente utilizar el método de evaluación democrática y deliberativa de House y Howe, citado por Osuna *et al.* (2011:9-10), en el que se concibe que la evaluación de una política puede ser un proceso de aprendizaje y construcción colectiva de conocimiento; por supuesto implicaría otra forma de relación con las instituciones gubernamentales y demás actores sociales participantes.

Quizás el fin último de una evaluación de política es lograr el objetivo de “incrementar, corregir y modificar determinadas políticas” (Osuna *et al.*, 2011:97), es decir, una evaluación de política debiera cumplir con un objetivo más amplio que significa responder a las necesidades de la población y a garantizar el cumplimiento de derechos.

Respecto de las recomendaciones de Evalúa DF, la información disponible en la página oficial del Consejo de Evaluación sobre la metodología de la

evaluación parece confusa e insuficiente, no se sabe si es la versión definitiva, pero al ser el documento publicado, el usuario la asume como la información oficial. Desde luego la oportunidad en la publicación de documentos definitivos es un área a mejorar.

Considero que los TdR fueron amplios, y no se publicó el documento con el cual se definió quién ganó el proceso de selección, tampoco cuántos competidores hubo y no hay evidencia de los criterios de selección; sería deseable contar con toda esa información en la plataforma. Hubo un buen esfuerzo por comunicar y compartir información; sin embargo, quizás sea necesario establecer una especie de protocolo para subir información a la página y verificar su calidad. La página podría ser más amigable para que toda la información se encuentre de manera más fácil.

En síntesis, dados los altos niveles de corrupción y falta de transparencia en el manejo de los recursos públicos que vivimos en México, considero que el manejo de herramientas como la evaluación y metaevaluación de las políticas o de los programas públicos son fundamentales para recuperar la centralidad de las prácticas de transparencia y rendición de cuentas en el aparato gubernamental, tanto local como nacional. Este aprendizaje es relevante en la formación de profesionales que aspiran a diseñar, ejecutar y evaluar la política pública nacional.

Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2000). *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa, Colección Antología de Políticas Públicas.
- Cardozo Brum, Myriam (2012a). *Evaluación y metaevaluación en las políticas y programas públicos. Estado del Arte*. Colección Teoría y Análisis. México: UAM-Xochimilco.
- (2012b). *Sistematización de la experiencia de evaluación de Evalúa DF 2008. Metaevaluación y autoanálisis*. Colección Teoría y Análisis. México: UAM-Xochimilco.
- Osuna Llana, José Luis, Juan Murciano Rosado, Ester García Sánchez y Carlos Bueno Suárez (2011). *Metaevaluación de las políticas evaluadas por Evalúa DF durante 2009* [www2.df.gob.mx/virtual/evaluadf/files/transparencia/2011/...], fecha de consulta: octubre de 2015.

Sánchez-Mejorada, Cristina, Lucía Álvarez Enríquez y Magdalena Ferniza Pacheco (2011). *Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal*. Informe final. Información tomada de la página de Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal. México [<http://www.evalua.cdmx.gob.mx/principales-atribuciones/evaluacion-de-programas-sociales/evaluaciones-externas/evaluaciones-externas-2010>], fecha de consulta: octubre de 2015.

Documentos de Evalúa DF (2010)

(consultados en octubre de 2015)

Convocatoria 001/2010 para la Evaluación Externa del Evalúa DF.

Términos de referencia para la evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Gobierno del Distrito Federal.

Resultados de la Convocatoria 001/2010 del 18 de mayo de 2010.

Propuesta metodológica (agosto 2010).

Guía de entrevista.

Recomendaciones a la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal.

Actas del subcomité de adquisiciones del Evalúa DF de 2010.

Listado de contratos del Evalúa DF de 2010.

Oficios de respuesta a las recomendaciones por parte de IASIS y de la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social.

Propuesta técnica para la evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Gobierno del Distrito Federal, versión definitiva del equipo evaluador entregada por el consejero coordinador.

Propuesta metodológica de la evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Gobierno Distrito Federal, versión definitiva. Primer Informe (julio 2010) del equipo evaluador, entregada por su consejero coordinador.

Páginas electrónicas

Evalúa DF. Sección evaluaciones externas [<http://www.evalua.df.gob.mx/evaluacion-recomendaciones.php>], fecha de consulta: octubre de 2015.

Información pública del Evalúa DF [<http://www2.df.gob.mx/virtual/evaluadf/files/transparencia/2010/oip.html>], fecha de consulta: octubre de 2015.

Metaevaluación de la evaluación del funcionamiento de los Refugios para las mujeres en situación de violencia familiar y sexual*

Beleguá López Blas

Introducción

En el presente documento se muestra la metaevaluación de la evaluación que se realizó en el 2005, acerca del funcionamiento de los refugios para las mujeres en situación de violencia familiar y sexual, solicitada por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) al Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), en el marco del financiamiento otorgado a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que operan refugios por parte del Programa de Coinversión Social (PCS).

Por lo que, en un primer momento, se presenta una breve descripción del contexto social y político en el que se enmarca el tema de refugios en nuestro país. Aunado a ello, se realiza el análisis de la evaluación de procesos de los refugios con base en la lista de control propuesta por Cardozo y Mundo (2012) en la “Guía de orientación para la evaluación de políticas y programas de desarrollo social”. Asimismo se incluye el análisis del contexto organizacional de dicha evaluación.

Es importante mencionar que existen diferentes tipos de evaluaciones y metaevaluaciones, entre éstas la *evaluación de procesos* que se caracteriza por la revisión de los mecanismos que permitieron la transformación de insumos

* Metaevaluación realizada en 2013.

en resultados, apego del funcionamiento a la normatividad, organización, coordinación, niveles de control y seguimiento planeados, así como las medidas de corrección adoptadas.

Por último se presentan las conclusiones del proceso de metaevaluación llevado a cabo, con el fin de describir las apreciaciones de la evaluación con base en el marco teórico y el análisis realizados.

Contexto social, político y organizacional de la evaluación del funcionamiento de los refugios para las mujeres en situación de violencia familiar y sexual

En 1996, la cuadragésima novena Asamblea Mundial de la Salud reconoció la violencia,¹ en sus diferentes formas, como un problema de salud pública. México ha ratificado tratados internacionales para brindar acceso a derechos en materia de salud y, de manera específica, acuerdos y compromisos para atender las lesiones y las consecuencias de la violencia, como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW),² la Convención Interamericana de Belem Do Para,³ en la que se comprometió a adoptar políticas orientadas a prevenir, atender, sancionar y erradicar dicha violencia. Además, ha impulsado distintas leyes nacionales.⁴

¹ Dado que la violencia es producto de las relaciones asimétricas entre personas y grupos sociales, no es casual que las mujeres, las niñas y los niños, las personas con capacidades diferentes, las y los adultos mayores, los indígenas, las personas con opciones sexuales diferentes, sean más vulnerables a la violencia por su propia condición de subordinación social, que las hace más vulnerables a los abusos de poder.

² Suscrita por nuestro país el 17 de julio de 1980 y ratificada el 22 de marzo por el Senado de la República.

³ Firmada por nuestro país el 12 de noviembre de 1998.

⁴ Como la *Ley general para la igualdad entre mujeres y hombres* (agosto de 2006), la *Ley general de acceso a las mujeres a una vida libre de violencia* (febrero de 2007), en la que se atribuye al sector salud la responsabilidad de la atención médica y psicológica de las mujeres en situación de violencia, y la NOM-046-2005 (marzo de 2008), con criterios para la atención médica de la violencia familiar.

La violencia contra las mujeres en el ámbito familiar se concibió por mucho tiempo como un asunto del espacio privado y de índole personal. Es en las últimas cuatro décadas, gracias al movimiento de mujeres,⁵ cuando empieza a visibilizarse como un problema que trasciende de lo familiar a una dimensión jurídica, social, política y de salud.

En México, en la década de 1990, las organizaciones de la sociedad civil empezaron a atender el problema de la violencia contra las mujeres, mediante programas de prevención y atención, así como con el desarrollo de centros de atención para víctimas de violencia sexual. Además, impulsaron la Red Nacional de Refugios (RNR) en 1994, con la intención de agrupar a los que iban surgiendo, y apoyar a mujeres que viven violencia extrema, mediante un modelo de atención, así como incidir en políticas públicas, modificación y reforma de leyes en beneficio del acceso de los derechos humanos de las mujeres.

A partir del 2003, el financiamiento de los refugios para la atención de las mujeres y sus hijas e hijos depende 80% de recursos federales, asignados por medio de convocatorias, entre éstas, la emitida por el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva de la Secretaría de Salud (CNEGySR) y, a partir de 2004, también del Indesol en su Programa de Coinversión Social (PCS), dentro de la convocatoria específica para refugios, con una asignación de 500 mil pesos por proyecto.

En el 2005 el Indesol solicitó al INSP una evaluación de proceso en relación con el financiamiento que recibían los refugios y, de manera específica, a las OSC, por parte del PCS, haciendo énfasis en que algunos refugios son financiados por subsidios del gobierno federal, por lo que le concernía a este último evaluar si el trato de su personal a las mujeres era apropiado o si la atención era efectiva.

La evaluación que se llevó a cabo tenía varios objetivos e intereses por las instituciones participantes: por parte de la RNR, mostrar el trabajo que se realizaba en los refugios con las mujeres, sus hijas e hijos, el CNEGySR tenía la intención de observar la atención que se brindaba en los refugios, así como la transparencia y rendición de cuentas acerca del financiamiento; y por parte del

⁵ El movimiento de mujeres impulsado desde la sociedad civil para visibilizar el problema de la violencia familiar.

Indesol, observar que los recursos asignados a las OSC que operaban refugios se ejercieran de manera efectiva en la atención de las mujeres, así como corroborar la necesidad de seguir invirtiendo en los mismos.⁶

Es importante mencionar que la participación de la sociedad civil fue básica y fundamental para llevar a cabo la evaluación, su disponibilidad, apoyo y apertura fueron clave para su realización. Asimismo se realizaron reuniones de trabajo de colaboración entre las instancias involucradas y se invitó a un actor clave en materia de elaboración de políticas públicas, el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), a solicitud de la RNR, en aras de continuar construyendo acciones efectivas en la materia. La voluntad política de las instituciones involucradas, así como de sus titulares, fue fundamental para la construcción de acuerdos y consensos en beneficio de las mujeres.

Objetivos de la metaevaluación

La presente metaevaluación se realiza con base en la lista de control propuesta por Cardozo (2012) en la Guía de evaluación mencionada, así como la revisión de leyes,⁷ las ROP del PCS, el análisis del contexto social, político y organizacional, el informe de evaluación y una entrevista semiestructurada a una informante clave.⁸

En el Cuadro 1, se describen los objetivos planteados.

Análisis de la evaluación

En el presente apartado se realizará el análisis de la evaluación mencionada, de acuerdo con la lista de control propuesta por Cardozo (2006).

⁶ Información obtenida de la entrevista realizada el 21 de septiembre de 2013 en Saltillo, Coahuila.

⁷ Ley de fomento de las actividades realizadas por la sociedad civil, Ley de transparencia y acceso a la información pública.

⁸ La informante clave fue directora de la RNR de 2008-2010 y es fundadora de una OSC participante en la evaluación.

CUADRO 1
Objetivos planteados

Objetivo general	Evaluar los procesos que han desarrollado los refugios para atender a las mujeres y sus hijas e hijos en situación de violencia familiar y sexual.
Objetivos específicos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Analizar el funcionamiento de los refugios con relación con la atención de las usuarias y sus hijos. 2. Identificar si el modelo de atención incluye perspectiva de género. 3. Conocer la percepción de las usuarias sobre el servicio que prestan los refugios. 4. Examinar algunos aspectos de la efectividad operativa de estas organizaciones.

Fuente: elaboración propia.

Evaluación de la organización y funcionamiento del sistema de evaluación

En este apartado se pretende analizar la estructura de la evaluación, su tiempo planeado, el presupuesto destinado, así como la pertinencia del equipo que la llevó a cabo.

- a) Las instituciones que participaron en la planeación y ejecución de ésta fueron el Indesol, como instancia solicitante, y el INSP como la instancia ejecutora.
- b) El tiempo planeado fue de aproximadamente de tres meses, para definir los términos de referencia, la logística y el mecanismo de participación de las organizaciones civiles.
- c) No se obtuvo el dato exacto del presupuesto acordado; sin embargo, de acuerdo con la entrevista realizada, se estima que el costo fue de aproximadamente un millón de pesos, financiados por el Instituto Nacional de Desarrollo Social.
- d) El equipo evaluador estaba compuesto por 18 personas: dos coordinadoras, cinco encargadas del análisis de información, tres del trabajo de campo, dos de logística, una correctora de estilo, una diseñadora y cuatro personas de administración. Todas ellas integrantes del INSP, que contaba con experiencia en temas de salud, investigación epidemiológica, metodología cualitativa y cuantitativa, análisis estadístico, perspectiva de género y violencia. Sin embargo, es importante mencionar que desconocía el contexto de los refugios, diferentes a otros centros en estructura e infraestructura.

En el siguiente apartado se pretende analizar el tipo de evaluación realizada, la composición y relaciones entre las instancias participantes, los procedimientos aplicados y las recomendaciones:

- a) Se llevó a cabo una evaluación externa de procesos.
- b) El Indesol es la instancia encargada de la profesionalización y fortalecimiento de las OSC a través del PSC, y en 2004 emitió una convocatoria específica para aquellas que operaban refugios; el INSP, que realizó la evaluación, colabora con el CNEGySR en materia de investigación de los temas de salud; violencia contra las mujeres, considerada como un problema de salud pública, y los refugios se encuentran dentro del nivel de atención, en materia de rehabilitación; la RNR agrupa los refugios de sociedad civil y de gobierno, representa los intereses e incide en políticas públicas para su fortalecimiento y el acceso de las mujeres a derechos. La relación entre dichas instituciones fue de coincidencia y colaboración para conocer y visibilizar la atención que se brinda a las mujeres y las características de las OSC que operan refugios.
- c) La solicitud de la evaluación fue realizada por parte del Indesol al INSP, tomando en cuenta la experiencia de dicha instancia en el tema de salud pública y se llevó a cabo por adjudicación directa del servicio. Es importante mencionar que, de manera informal, se realizó un acompañamiento a la evaluación a partir de reuniones de trabajo con el Indesol, la RNR, el CNEGySR, y el Immujeres, para definir la logística de la evaluación con la aprobación de las organizaciones de la sociedad civil que operan refugios y quienes fueron objeto de dicha evaluación.
- d) Se elaboró una publicación impresa del informe de la evaluación, se realizó una presentación de los resultados obtenidos en donde se invitó a instancias de gobierno y a las OSC.⁹ Es importante mencionar que en el 2006, dentro del PCS, se eliminó la convocatoria específica de refugios, ya que entre los

⁹ “La impresión con la que se quedaron las instituciones de gobierno, a partir del informe fue que ‘los refugios eran muy costosos’, por lo que hay que tener cuidado con la interpretación de los datos, la metodología empleada y no se toma en cuenta el contexto general de los RCP”. A partir de entonces, la RNR tuvo que sustentar que los recursos invertidos no son gastos sino inversiones y que la vida de las mujeres no tiene precio (información obtenida de la entrevista).

resultados obtenidos de la evaluación realizada se expresó como parte de las conclusiones, que la atención que se brinda a las mujeres es costosa.

- e) Con base en la información obtenida se considera que no existió seguimiento a la evaluación y a los resultados; sin embargo, el documento realizado ha fungido como base para la elaboración de modelos, manuales y estrategias de seguimiento por parte de las instancias de gobierno a los refugios, y para las organizaciones de la sociedad civil como base, para evidenciar el costo de la violencia en las mujeres, solicitud de mayor financiamiento, etcétera.

Evaluación de los métodos de evaluación utilizados

En el presente apartado se pretende analizar el plan de trabajo, la metodología y los instrumentos utilizados para la evaluación realizada.

El plan de trabajo se organizó con base en la evaluación de procesos para identificar los componentes del programa y las fortalezas y debilidades del servicio de atención que se brinda en los refugios a las mujeres.

La metodología que se diseñó para llevar a cabo la evaluación se enmarca en los siguientes puntos: la muestra se compuso de siete organizaciones de la sociedad civil que operaban refugios y que debido a los recursos financieros con los que se contaba no permitían su ampliación. Incluyó un refugio por región, un refugio de zona urbana por un refugio de zona rural. Cabe mencionar que la muestra no es representativa, ya que sólo se tomó en cuenta 20% de los refugios existentes y de los doce refugios financiados por el Indesol (58% del total).

Se utilizaron métodos cuantitativos y cualitativos, se realizó una matriz de marco lógico para alinear los objetivos generales y específicos. Asimismo se elaboró un cronograma de actividades para el trabajo de campo.

Se llevó a cabo una prueba piloto en un refugio para validar instrumentos de entrevistas, cuestionario y listas de cotejo, la cual tuvo una duración de dos días.

El levantamiento de información en campo se realizó en dos etapas, en un primer momento se visitaron tres refugios, en septiembre, y los tres restantes en octubre, para la aplicación de las entrevistas y cuestionarios.

Se realizó la transcripción de entrevistas, bases de datos, análisis de resultados obtenidos, teoría fundamentada, etnografía, códigos *in vivo* y códigos *a priori* para el análisis de la información cualitativa.

A partir de los instrumentos cualitativos se recopiló las experiencias de 33 miembros del personal, de los siete refugios, mediante entrevistas a informantes clave (directora, trabajadora social, psicóloga, abogada, enfermera y psicóloga infantil, catorce usuarias que se encontraban dentro de los refugios y llevaban más de cuatro semanas en el mismo y doce mujeres egresadas de los refugios que hubieran estado en ellos por más de tres semanas). Asimismo, se empleó el método de triangulación para determinar la veracidad de la información.

En relación con los instrumentos cuantitativos se recopiló información sobre infraestructura, costos de operación, financiamiento y personal. Ésta se obtuvo por medio de siete cuestionarios y listas de cotejo que realizaron las directoras de los refugios participantes en la evaluación (sin observación participante y acompañamiento).

En el Cuadro 2 se muestran los instrumentos aplicados en los siete refugios para obtener información y elaborar la evaluación.

CUADRO 2
Instrumentos aplicados

Tipo	Componente	Informante	Estudio piloto	Muestra	Total
Entrevista semiestructurada	Cualitativo	Personal Usuarias Egresadas	7	59	66
Lista de cotejo	Cualitativo	Entrevistadora	3	6	9
Cuestionario	Cuantitativo	Coordinadora de RCP	1	6	7
		Total	11	71	82

Fuente: elaboración con datos del *Informe de la evaluación del funcionamiento de los refugios para las mujeres en situación de violencia familiar y sexual* (Téllez, 2006).

Aunado a lo anterior, es importante mencionar que la metodología para la realización de la evaluación está basada en la matriz de marco lógico para la alineación de objetivos generales, específicos y las metas que se plantean; sin embargo, es fundamental tomar en cuenta el contexto y las problemáticas por las

que atraviesan los refugios, así como las necesidades de las mujeres participantes en las entrevistas. El personal de los refugios es rotativo, las directoras de éstos que son las fundadoras de los mismos, que permanecen de manera constante, y esto pudo influir en la información obtenida a partir de las entrevistas. Por otra parte, la muestra para llevar a cabo la evaluación no fue representativa.

En el siguiente apartado se analizará la concordancia de la recolección y análisis de la información, la rigurosidad de la aplicación y el grado de sustento de las conclusiones y recomendaciones.

- a) La información recabada para elaborar la evaluación de proceso se realizó a partir de entrevistas al personal clave de los refugios, a las usuarias y mujeres egresadas; el levantamiento de la información de campo se llevó a cabo en las instalaciones de los refugios participantes, haciendo énfasis en la confidencialidad de la ubicación. Las entrevistas en zonas rurales se aplicaron en comunidades indígenas, que en algunas ocasiones fueron de difícil acceso. Las listas de cotejo las hicieron las directoras de los refugios, el equipo investigador no realizó acompañamiento en el levantamiento de las listas de cotejo, las cuales solicitaban información del número de camas, habitaciones, etcétera.
- b) Se aplicaron los cuestionarios diseñados, así como las listas de cotejo; sin embargo, los refugios son diferentes en sus contextos, diseño arquitectónico, infraestructura, recursos humanos y materiales, etcétera, lo que implica contar con cierta flexibilidad en la información y no encasillar la obtenida en los indicadores planteados para emitir recomendaciones y/o conclusiones en la evaluación.
- c) Las conclusiones y recomendaciones están basadas en los resultados de la sistematización y análisis de entrevistas, de la metodología cualitativa aplicada; sin embargo, puede tener una carga de subjetividad de las personas que aplicaron los instrumentos, por la afinidad, involucramiento emocional, sensibilización ante las condiciones, el contexto, necesidades y problemáticas de los refugios y, de manera específica, de las mujeres, situación que no se menciona en el informe.
- d) En el Cuadro 3 se muestra el contenido del informe publicado.

CUADRO 3
Contenido del informe

1. Resumen ejecutivo

- Introducción
- Objetivos de la evaluación
- Metodología
- Limitaciones
- Ética

2. Resultados

a) Datos generales de los refugios y de la población entrevistada.

b) Funcionamiento de los refugios (evaluación de procesos).

- Estructura y organización interna (misión, horizontalidad, reglas, confidencialidad, comunicación, resolución de problemas y conflictos).
- Área de concentración del personal (organigrama, coordinación, seguridad, trabajo social, atención médica, desarrollo interno, apoyo legal, etcétera).
- Etapas de atención el RCP (canalización, ingreso, permanencia, egreso).

c) Perspectiva de género en el modelo de atención.

- Incorporación de la perspectiva de género en el funcionamiento (atención integral, atención basada en la persona, perspectiva de género, necesidades específicas, empoderamiento, concepción de género del personal, entre otros).

d) Percepción de las usuarias y las egresadas del refugio.

- Etapas de adaptación de las usuarias.

e) Aspectos de la efectividad operativa.

- Efectividad operativa (financiamiento, costos por usuaria, por persona, por niña o niño, capacidad instalada, infraestructura y equipamiento, personal).

f) Conclusiones y recomendaciones

3. Anexos

4. Bibliografía

Fuente: Informe de evaluación.

Como se puede observar, el contenido del informe de la evaluación es completo y bien estructurado. El apartado de conclusiones y recomendaciones se realiza con base en los objetivos planteados y el análisis de los resultados, con el fin de detectar prácticas exitosas y nichos de oportunidad de los procesos de los refugios. Éstas se realizaron por apartados en materia de funcionamiento,

operación, monitoreo, supervisión, confidencialidad, costos de operación; incorporación e identificación de la perspectiva de género; percepción de las usuarias; y conclusiones generales, donde se hace énfasis en la reasignación del presupuesto de los refugios y la priorización de los gastos para brindar atención de calidad y calidez a las mujeres sus hijas e hijos.

Difusión y utilización de las recomendaciones

En este apartado se hace énfasis en los lineamientos de difusión del informe, los mecanismos de comunicación y el procedimiento para la emisión y cumplimiento de las recomendaciones emitidas.

- a)* No se especifican lineamientos para la difusión del informe, sólo en la metodología se hace énfasis en la confidencialidad de las personas que brindaron las entrevistas, las listas de cotejo, la ubicación de los refugios, etcétera.
- b)* En el informe no se determinan los mecanismos y responsabilidades para visibilizar los resultados obtenidos.
- c)* Se publican los resultados de la evaluación de procesos realizada a las organizaciones de la sociedad civil que operan refugios. La estrategia de comunicación se realizó a partir de la presentación de los resultados obtenidos con la presencia de funcionarias y funcionarios clave en el tema de refugios, así como de las organizaciones de la sociedad civil.
- d)* No se especifican los procedimientos para la emisión y el cumplimiento de las recomendaciones a partir de las conclusiones emitidas en la evaluación realizada.
- e)* En el informe no se establecen plazos de cumplimiento de las recomendaciones ya que las mismas no fueron vinculantes.
- f)* Los resultados de la evaluación aportan insumos para la rendición de cuentas de los refugios en relación con los recursos asignados por parte de las instituciones gubernamentales, se detectaron problemáticas por las que atraviesan los refugios en materia de financiamiento, infraestructura, estructura organizacional, rotación de personal, capacitación del mismo, así como se identificaron las necesidades y percepción de las usuarias sobre los servicios de atención que se brindan. Sin embargo, se quedaron en

- recomendaciones, la decisión que se tomó al respecto por parte del Indesol fue quitar del PCS la convocatoria específica para refugios.
- g) El procedimiento para el seguimiento de las recomendaciones no se especifica en el informe.

Conclusiones

Las conclusiones de la metaevaluación realizada se enmarcan en los siguientes puntos:

Fortalezas

Dentro de las fortalezas se identifica que la evaluación realizada cuenta con un enfoque constructivista sustentado en la idea de que debe construirse en función de las características específicas del Programa, aunque no fue posible hacerlo de manera participativa. El equipo evaluador, así como la institución que realizó la evaluación, cuentan con formación y experiencia acorde con los temas de violencia, metodología, estadística, conocimiento del programa del PCS, así como del programa de violencia implementado por el CNEGySR, como parte de las instituciones colaboradoras participantes. Asimismo, pertenece al catálogo de investigadores del Instituto Nacional de Salud Pública.

El informe de la evaluación es un documento completo, incluso cuenta con un apartado de ética, donde se hace énfasis en la confidencialidad de la información y ubicación de los refugios. La metodología fue adecuada para recabar la información requerida, se visitaron los refugios, se realizaron las entrevistas al personal que ahí labora, así como a las usuarias y ex usuarias de los mismos, se utilizó el método de la triangulación de información para corroborar las respuestas de las personas entrevistadas, se firmó una carta de consentimiento informado por parte de las personas que brindaron las entrevistas, en la que se estipulaba un apartado específico de la confidencialidad en materia de nombres y lugares de residencia, para evitar ponerlas en riesgo.

El análisis y la sistematización de la información recabada cubrieron las necesidades y objetivos de la evaluación, arrojó resultados importantes que forman la pauta para continuar el trabajo en el tema de violencia contra las

mujeres y, de manera específica, en la atención que se brinda en los refugios. La publicación de los resultados de la evaluación fue efectiva para dar a conocer la información obtenida, tanto a las instituciones gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y la Cámara de Diputados.

La presentación de la publicación donde se visibilizan los resultados fue una buena estrategia para compartir retos y responsabilidades en el tema y difundir el trabajo que se realiza en los refugios. La inclusión de las organizaciones de la sociedad civil fue fundamental para cumplir con los objetivos y metas de la evaluación, ya que sin su apoyo y colaboración no se hubiesen logrado. De manera general, es importante mencionar que fue un buen esfuerzo de evaluación en donde se pudo hacer notar el trabajo de los refugios, evaluar sus procesos y evidenciar sus necesidades en materia de profesionalización, fortalecimiento y financiamiento.

Debilidades

En lo que se refiere a las debilidades es importante mencionar que en el apartado de conclusiones y recomendaciones se debieron incluir puntos que sustentaran la realización de un diagnóstico de refugios, para conocer el contexto en el que se encuentran, así como sus diferencias y los puntos de convergencia. De igual modo se debe apuntar hacia la elaboración de un modelo de atención que brinde directrices para la atención de las mujeres; es necesario elaborar un programa de refugios que cuente con presupuesto asignado para su operación, realizar modelos de atención para las niñas y los niños que llegan a los refugios, que son 70% de la población y muchas veces se invisibiliza, y elaborar programas de prevención de la violencia.

En el documento, a pesar del nivel de profesionalidad de los autores, se alcanza a percibir cierta subjetividad en la información, sobre todo acerca del financiamiento y el gasto de los refugios para brindar la atención a las mujeres y sus hijas e hijos. Se requiere hacer énfasis en la necesidad de realizar evaluaciones de impacto de la atención que se brinda a las mujeres en los refugios, mostrar las curvas de transformación del proceso de empoderamiento de las mismas, y construir indicadores en materia de acceso a derechos, servicios, etcétera. En el levantamiento de la información realizada por las directoras de los refugios

faltó acompañamiento, seguimiento y observación participante por parte del equipo evaluador.

Luego de la evaluación y presentación de resultados no se realizaron acciones por parte del gobierno para contribuir al fortalecimiento y profesionalización de los refugios en beneficio de las mujeres. En relación con la muestra, sólo se contempló 20% de los refugios existentes, es importante mencionar que los refugios son diferentes en su contexto, en estructura arquitectónica, en tamaño, en el número de personas que laboran para brindar atención, en la capacidad instalada para atender a las mujeres, así como en su ubicación, zona rural, urbana e indígena, por lo que no se pueden hacer comparaciones y generalizaciones en materia de gasto, financiamiento y recursos, sin considerar dichas variables. Faltó el establecimiento de mecanismos de seguimiento a las recomendaciones planteadas de la evaluación, no se especifica a cargo de qué instituciones de gobierno se realizará el monitoreo.

Las organizaciones civiles no quedaron satisfechas con la evaluación realizada, sobre todo en la información acerca del financiamiento y distribución del gasto de los refugios, ya que no fueron tomadas en cuenta las variables antes mencionadas. La relación de colaboración y cordialidad entre el Indesol y la RNR se fragmentó, ya que el Indesol decidió quitar de su agenda política, así como de sus programas, el tema de refugios.

Oportunidades

En lo referente a las oportunidades es importante mencionar que la cultura de la evaluación en México aún está en construcción, se han realizado grandes avances, sin embargo aún hay un largo camino por recorrer. A pesar de que las evaluaciones pueden resultar desalentadoras, existen buenas razones y experiencias para evaluar los programas que se relacionan con violencia. La evaluación realizada en la materia sentó precedentes para las organizaciones de la sociedad civil que operan refugios, en aras de contar con elementos para el cabildeo e incidencia en materia de financiamiento en la Cámara de Diputados, posicionar el tema de refugios en la Secretaría de Salud, contribuir e incidir en la elaboración de la Ley general de acceso a las mujeres a una vida libre de violencia en su apartado de refugios.

Amenazas

Referente a las amenazas, la evaluación realizada puede incidir en la asignación de recursos para las OSC que operan refugios, los cuales pueden verse disminuidos por las subjetividades emitidas dentro de la evaluación en relación con la operación de los mismos.

Referencias

- Cámara de Diputados (s/f). “Ley de fomento de las actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil” [<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/266.pdf>], fecha de consulta: 12 de marzo de 2014.
- (s/f). “Ley de transparencia y acceso a la información pública” [<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf>], fecha de consulta: 12 de marzo de 2014.
- Cardozo Brum, Myriam (2006). *La evaluación de los programas públicos, el caso de los programas de desarrollo social en México*. México: Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa.
- (2012). *Evaluación y metaevaluación en las políticas y programas públicos*. México: UAM-Xochimilco.
- y Ángel Mundo (2012). *Guía de orientación para la evaluación de políticas y programas de desarrollo social*. México: Evalúa-DF.
- Guille Tamayo, Margarita (2010). *10 años de los refugios en México*. México: RNR.
- Salazar Rivera, Rosa María (2012). *Hacia la consolidación de una política pública de refugios*. México: RNR.
- Téllez Rojo, Martha María (2006). *Evaluación del funcionamiento de los refugios para las mujeres en situación de violencia familiar y sexual*. México: Indesol/INSP.

¿Cambio de paradigma en la evaluación
de las políticas públicas en Uruguay?
Un análisis de la evaluación del Plan de Atención a la Emergencia Social*

Martín Freigedo Peláez

Introducción

La evaluación de la gestión de políticas y programas de gobierno en América Latina, y en Uruguay específicamente, ha ocupado un lugar residual en la agenda de los gobiernos de la región si se la compara con los países desarrollados. Esto refuerza la idea del escaso progreso de los gobiernos latinoamericanos a la hora de gestionar políticas y programas, ya que el hecho de tener mecanismos poco establecidos que logren identificar los resultados concretos de una acción del gobierno demuestra una falla de dimensiones importantes en la gestión de las políticas públicas.

En el caso uruguayo, si bien han existido intentos por desarrollar una cultura que permita incorporar mecanismos de evaluación de la gestión de políticas y programas, por lo menos en dos periodos anteriores, es recién con el cambio de gobierno en el 2005 y la asunción del Frente Amplio que el tema comenzó

* Metaevaluación realizada en 2011. Fragmentos de este capítulo forman parte del argumento presentado en el artículo “Dimensiones político-institucionales del desarrollo de sistemas de evaluación. Un análisis a partir del caso uruguayo”, publicado en coautoría por Martín Freigedo, Alejandro Milanesi y Álvaro Rak en la revista *Política y Cultura*, núm. 47, 2017.

a tomar un lugar en la agenda pública que antes no tenía, sobre todo desde la creación del Ministerio de Desarrollo Social (Mides). De todas formas, y como se verá más adelante, todavía tiene un impacto muy tenue.

En este sentido, el siguiente trabajo tiene tres cometidos fundamentales. En primer lugar, se busca describir el marco organizativo de la evaluación en el Uruguay intentando responder algunas interrogantes básicas: ¿en qué momento histórico-político las evaluaciones se han desarrollado en el país y qué causas motivaron su impulso? Por otro lado, ¿cuáles fueron, cómo surgieron y qué cometidos tenían las organizaciones que han llevado adelante las iniciativas evaluadoras de programas en Uruguay?

El segundo cometido, de corte analítico, busca metaevaluar una evaluación de impacto sobre el Plan de Atención a la Emergencia Social (Panes), correspondiente al Mides, que se realizó en 2007, por medio de un equipo técnico externo perteneciente al Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República (Udelar). La finalidad de este análisis es, por un lado, explorar sobre un campo prácticamente sin desarrollo en Uruguay como la metaevaluación; y por otro, explorar la calidad de una evaluación en Uruguay.

Así, en las conclusiones se pretende contestar a dos preguntas que sirvan de reflexión final sobre la cuestión: ¿cuáles son los problemas que se deben superar para que se aspire a fomentar una “cultura” de la evaluación de la gestión en Uruguay?, ¿se puede esperar, por lo menos en el mediano y largo plazo, un desarrollo sustancial y estable de un sistema *evaluador en el país*?

La estructura del sistema de evaluación en Uruguay

El sistema de evaluación uruguayo ha tenido poco desarrollo. Son escasos los intentos que desde la esfera pública han impulsado la necesidad de contar con mecanismos que permitan conocer cómo se llevan adelante las acciones y qué impacto han tenido. De todas formas, se pueden encontrar tres periodos fundamentales de desarrollo del sistema evaluador.

Estos intentos fueron impulsados en diferentes momentos históricos, políticos y económicos del país, lo que lleva a que no exista una evolución homogénea del sistema; sino que cada reforma tuvo su propia ideología y su propia percepción

de cómo se debe entender el problema y la utilidad de la evaluación; que corresponden a cierto paradigma del Estado. Esto sin duda es una desventaja a la hora de pensar en un desarrollo sostenido del sistema evaluador porque, como se verá a continuación, cada reforma rompió y eliminó lo que se realizaba en esta materia.

El primer periodo se ubica en 1967 con la introducción del presupuesto por programa y la evaluación de los incisos en el presupuesto nacional. El otro avance se da en la segunda mitad de la década de 1990, específicamente en el segundo periodo de gobierno del doctor Sanguinetti, con la introducción al aparato estatal del Sistema de Evaluación de la Gestión Pública por Resultados (SEV), con responsabilidad del Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE), y con sede en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Por último, como se mencionó, con la llegada al gobierno del Frente Amplio en el 2005 se replantea la evaluación de la gestión, y como consecuencia se crea el Área de Gestión y Evaluación (AGEV) dentro de la órbita de la OPP y el área específica de Monitoreo y Evaluación dentro del Ministerio de Desarrollo Social.

El control presupuestal de la década de 1960

No hay mucho que destacar en este primer momento, fue el primer intento por realizar un control del gasto público, sobre todo por medio de la incorporación del control a la Ley de presupuesto nacional. Esto en su momento fue novedoso para América Latina, pero durante muchos años no se avanzó prácticamente nada (Cunill y Ospina, 2008).

La incidencia de la nueva gerencia pública y el Sistema de Evaluación de la Gestión Pública por Resultados

La llegada por segunda vez al gobierno del doctor Sanguinetti por el Partido Colorado, permitió la reapertura de la discusión en torno a la necesidad de evaluar la gestión del Estado. Sin embargo, esta discusión no se puede entender sin enmarcarla dentro de un proceso mucho más amplio de Reforma del Estado. Esta reforma tenía dos grandes componentes: por un lado la reducción del Estado

y, por otro, la reconstrucción institucional para adaptar el mismo a los cambios tecnológicos, económicos y políticos a los que se debía enfrentar. Esta idea de “reconstrucción” estaba fuertemente impulsada por el paradigma dominante de la administración pública en esos años: el New Public Management (NGP) (Narbondo y Ramos, 1999).

En este sentido, y asociada con la adaptación del Estado a estas nuevas exigencias, es que se forma el CEPRE, y a partir de esta comisión se crea el SEV. Lo primero a destacar de esta reforma, y del sistema de evaluación que se implantó por medio de la Ley de presupuesto 1995-1999, es que las evaluaciones que se fomentaron estaban centradas sobre todo en la atención en el desempeño de las unidades ejecutoras; pero no se tomaba en cuenta la evaluación de políticas, y mucho menos el desempeño de funcionarios. Por otro lado, el sistema evaluador se encontraba demasiado fragmentado y sectorizado ya que el Poder Legislativo, las empresas públicas, las intendencias departamentales y los bancos públicos, quedaron fuera del mismo (Cunill y Ospina, 2008).

A su vez, las principales contribuciones que ha tenido este sistema para el fortalecimiento de la gobernabilidad, tienen que ver con el mejoramiento de la calidad del gasto público y la mayor transparencia en el uso de los recursos públicos, pero no en el impacto de las intervenciones (Cunill y Ospina, 2008).

En síntesis, era un sistema de evaluación de corte positivista; este sistema de control que ha comenzado a poner en marcha la reforma es, de acuerdo con Ramos, “consistente con el nuevo paradigma de gestión para el sector público y su orientación en general, o sea, el desarrollo de la lógica de mercado en los servicios públicos” (2009:418). En esta misma línea, este autor también señala que estos sistemas “se concentran en el control y evaluación por resultados en sus aspectos cuantificables: la eficiencia y en los aspectos definibles en unidades de medida cuantitativas de la eficacia” (2009:415).

*La llegada del Frente Amplio al gobierno:
democratizar al Estado, AGEV y el Mides*

Con la asunción del gobierno del Frente Amplio en 2005, el sistema de evaluación tomó un nuevo impulso encuadrándose en un nuevo proceso de la Reforma del Estado que ha ocupado un importante lugar en la agenda política de este

gobierno, de hecho, el presidente Vázquez la catalogó como “la madre de todas las Reformas”.

Esta concepción reformista tuvo entre sus lineamientos principales la reestructura de la organización de la administración central, que fue definida como el primer paso para lograr la mencionada transformación democrática del Estado. Si bien no existió un plan general, sistemático y gradual para implementar dicha reestructura, algunos cambios fueron notorios y tuvieron cierto impacto en la administración central (Narbondo, Fuentes y Romeau, 2011). Uno de esos cambios fue la creación desde la OPP de la ya mencionada AGEV, sustituyendo al anterior SEV y modificando de esta manera la estructura de evaluación realizada hasta ese momento.

Esta área se crea con un perfil mayoritariamente técnico, cuenta en el equipo con académicos y ex funcionarios de organismos internacionales de gran prestigio en América Latina, que identificados con el proyecto de izquierda en el país, recaen en la administración central para colaborar en la gestión del primer gobierno frenteamplista. En este sentido, la misión de la AGEV es:

Promover los procesos de mejora y evaluación de la gestión pública, mediante el asesoramiento y apoyo a los organismos públicos, operando transversalmente y contribuyendo a generar capacidades.¹

Otro de los componentes fundamentales de esta reforma fue la creación del Mides; es de suma importancia mencionar a este nuevo organismo porque sin duda ha marcado, por varios motivos que se recogerán en las próximas páginas, un avance en la evaluación de programas sociales en Uruguay.

Lo primero a destacar es que la Ley 17.866 que crea al Mides, marca entre sus cometidos la obligación de evaluar las intervenciones sociales en el país:

Sin perjuicio de las competencias de otros ministerios y organismos formular, ejecutar, supervisar, coordinar, programar, dar seguimiento y *evaluar* las políticas, estrategias y planes en las áreas de juventud, mujer y familia, adultos mayores, discapacitados y desarrollo social en general.²

¹ [www.agev.opp.gub.uy].

² [www.parlamento.gub.uy].

La misma ley establece la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (Dinem), primera dirección nacional de evaluación, lo cual muestra un avance notorio en relación con los otros ministerios.

En los primeros dos años de gestión de la Dinem, es decir, de 2005 a 2007, el trabajo estuvo centrado en la evaluación del Panes. Luego, los niveles de atención de esta dirección se expandieron, en parte por los buenos resultados de las evaluaciones de este plan de emergencia social.

Criterios para abordar la metaevaluación del Plan de Atención a la Emergencia Social

Este trabajo busca realizar una metaevaluación que será, siguiendo la clasificación de Cardozo (2006), de tipo sectorial porque analiza una evaluación realizada en el sector social; formativa, debido a que realiza una valoración con el fin de perfeccionar la práctica de la evaluación; *ex-post*, porque su análisis es posterior a su aplicación; externa, ya que no se ha participado de ninguna forma en la realización de dichas evaluaciones; por último, será de tipo integral debido a que se intentará analizar el diseño, el proceso, los resultados y los impactos.

En cuanto a las técnicas que se utilizaron, las mismas son análisis documental (sobre todo leyes e informes de evaluación), y también entrevistas abiertas a ciertos actores relevantes del proceso.

El análisis de este trabajo tendrá tres componentes principales: 1) analizar las decisiones y el contexto que dieron surgimiento a las evaluaciones del Panes; 2) se refiere sobre todo a la metodología y a los procesos internos de la evaluación cuantitativa realizada en 2007; y 3) realizar un juicio de valor de dicha evaluación.

El sistema de evaluación del Plan de Atención a la Emergencia Social

El Panes, junto a la creación de un Ministerio de Desarrollo Social, fue uno de los buque insignia de la izquierda durante la campaña electoral rumbo a las elecciones de 2005. Por tanto, ha sido desde sus comienzos la política de mayor importancia y ambición que ha tenido el Mides y el gobierno frenteamplista en materia social.

Esta política de asistencia a la emergencia social, que se inició en 2005 y culminó en 2007,³ tuvo dos grandes cometidos. Por un lado, proporcionar asistencia a la población que se encontraba en los quintiles más pobres por medio de transferencias monetarias, transferencias alimenticias y mejoramiento del estado de las viviendas. Por otro, persiguió un cometido de largo plazo, la reinserción e independización de los hogares vulnerables y excluidos (Midaglia, Castillo y Fuentes, 2010).

Para cumplir con este cometido, el Panes está compuesto por una serie de programas que, si bien trabajan en coordinación, son independientes: Ingreso ciudadano, Rutas de salida, Trabajo por Uruguay, Asistencia alimentaria, Intervención de hábitat, Intervenciones específicas en términos de educación, Intervenciones en salud pública, Plan de apoyo a los “sin techo”.

Evidentemente, la gran ambición de esta política y la cantidad de cuestiones sociales a la que hace referencia, obliga al Mides a trabajar en coordinación con otros ministerios y con los gobiernos departamentales. Esto llevó, junto con otras metas, a la creación del Gabinete Social en el que participan representantes de diferentes organismos.

Decisiones y contexto de la evaluación del Panes

Como se mencionó, en este trabajo solamente se va a metaevaluar una evaluación en concreto, realizada por el Departamento de Economía de la Udelar en 2007. Sin embargo, es necesario contextualizar previamente cómo se conformó el sistema de evaluación del Panes. Por las características detalladas anteriormente, el Panes es una política ambiciosa que absorbió buena parte de la atención del Mides durante sus primeros años de gestión; esto derivó en que la evaluación de la misma fuera sumamente compleja e innovadora para el país. Por esto, se plantearán algunos puntos sustantivos que tienen que ver con el contexto del diseño de la evaluación de esta política.⁴

³ Pese a que el Panes finalizó en 2007, varios de los programas que componían esta política continuaron operando y este conjunto de programas, que también cambiaron de nombre, se denominó Plan de Equidad. Para más información véase Midaglia, Castillo y Fuentes (2010).

⁴ Este recorrido se realizó con base en entrevistas a actores calificados.

En primer lugar, se debe resaltar que, al ser el Mides un organismo nuevo dentro de la administración central, todo lo que se puso en marcha partió desde cero en materia de evaluación. Así, lo primero que buscaron los funcionarios encargados del proceso fue el apoyo de expertos en la materia. Por esta razón se firmó un convenio para elaborar un diseño y luego llevarlo a la práctica, donde una parte era financiada por los propios fondos del Panes y otra parte por el Banco Mundial (BM), incluyendo también a la Universidad de la República.⁵

Junto a este convenio y a la intervención de la academia uruguaya en el diseño de la evaluación, también se invitó a diferentes expertos internacionales latinoamericanos (argentinos, chilenos, colombianos) y europeos (italianos y españoles) a participar en la discusión sobre cómo evaluar la política. En este sentido, el diseño fue expuesto en seminarios y mesas de trabajo para recoger las diversas opiniones.

Sin duda, este método de trabajo fortaleció que el proceso de transparencia de la evaluación, y esto fue un factor importante para superar la escasa experiencia en relación con la evaluación de políticas y programas que tiene el gobierno uruguayo.

Previo a este proceso, también existió una negociación entre el equipo de evaluación de la Dinem y las autoridades políticas de este ministerio. Al comienzo de su gestión, el problema radicaba en que para las autoridades la prioridad no pasaba por pensar en la evaluación de la política, sino en su diseño e implementación. Parece ser un razonamiento acorde con la clásica “cultura” institucional que se tiene de la evaluación en las esferas políticas latinoamericanas. Sin embargo, a raíz de un largo proceso de negociación, las autoridades finalmente entendieron la necesidad de partir también con un diseño de evaluación, lo que permitió la firma del acuerdo entre el Mides, el BM y los académicos de la Universidad de la República.

Otro punto a destacar es que, si bien las evaluaciones son externas, el trabajo es coordinado de manera continua con el equipo de evaluación del Mides e incluso en varias oportunidades con la participación de las autoridades del Ministerio.

⁵ En donde trabaja el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias y el Departamento de Estadística de la misma facultad.

Para llevar adelante este trabajo se realizaron comisiones mixtas. Esto permitió que el sistema de evaluación, pese a contar con recursos humanos externos, siempre fuera dirigido por la propia Dinem. El resultado del trabajo conjunto es el diseño de evaluación en una primera instancia, la ejecución de este diseño en segundo lugar y, por último, la difusión de los resultados.

En cuanto a los recursos para realizar las evaluaciones, como se dijo anteriormente, los mismos provienen por una parte del mismo Panes y la otra del BM. Se invirtieron cerca de 200 mil dólares, de los cuales 75% lo aportó el propio Mides y 25% el organismo internacional que realizó una donación.

En relación con la difusión de los resultados, se pueden destacar dos mecanismos. Por un lado se realizaron dos seminarios de presentación de los resultados, en que la convocatoria atrajo sobre todo a académicos e interesados en el tema. En estos seminarios también se invitó a expertos internacionales que manifestaron su parecer sobre las evaluaciones realizadas.

Además, la otra parte de la difusión de los resultados se debió a la demanda de los actores participantes. En este sentido, cuando se realizó el trabajo de campo de la evaluación existió una fuerte demanda por parte de los participantes de conocer los resultados, algo que llamó la atención a los propios evaluadores. Incluso, antes de que el equipo evaluador planeara esos encuentros, los mismos participantes consultaban constantemente por la devolución de resultados. Como consecuencia, se realizaron varias instancias de intercambio, sobre todo en el interior del país donde, además de mostrar los resultados de las evaluaciones, se abrió el debate para tratar de conocer las impresiones de los participantes en relación con la evaluación, y así se recogieron algunas recomendaciones (cambios en el cuestionario, temas a tratar, etcétera).

El problema de estas instancias de difusión es que parece que quedó fragmentado en dos públicos: por un lado los académicos e interesados; por otro, participantes del interior del país, lo que impidió el acceso a un mayor porcentaje de ciudadanos.

Por último, respecto de la utilización de los resultados en la toma de decisiones, los entrevistados afirman que las evaluaciones han sido consideradas por las autoridades políticas, no sólo para cambiar el rumbo de las intervenciones del Panes, sino sobre todo para poner en marcha el posterior Plan de Equidad.

Antes de centrarnos en una de las evaluaciones que se llevaron a cabo, específicamente la de impacto de 2007, es importante aclarar que ésta no fue

la única evaluación que se realizó. Como resultado del diseño del sistema de evaluación, se decidió realizar dos tipos de evaluaciones: unas de tipo cuantitativa –que analiza impactos– y otras de tipo cualitativa.

Como la siguiente metaevaluación no refiere específicamente a las evaluaciones de tipo cualitativas, es por lo menos necesario realizar algún comentario al respecto, debido a que se debe entender que a la hora de elaborar el diseño del sistema de evaluación del Panes, se definieron ambos tipos como complementarios. Esto hace que los objetivos de uno y otro sean disímiles, pero no se puede comprender el proceso evaluador en general sin tomar en cuenta esta advertencia.

En este sentido, se debe destacar en primer lugar que estas evaluaciones cualitativas no abarcaron, por una cuestión de recursos, el total de la política de emergencia social como sí lo hace la evaluación de impacto cuantitativa, sino que hace referencia solamente a dos de sus componentes: Rutas de salida y Trabajo por Uruguay.

Con estas evaluaciones se utilizaron dos tipos de diseños: evaluación cualitativa de satisfacción, resultados y expectativas (por medio de la técnica de grupos focales) y seguimiento de trayectorias, con satisfacción, resultados y expectativas a partir del egreso del Programa (por medio de entrevistas semiestructuradas).

En cuanto al primer diseño, lo que se buscó fue describir las expectativas de los protagonistas en relación con la participación en el Programa, profundizar en resultados percibidos por los beneficiarios, identificar vínculos sociales generados a partir del Programa, como los cambios en las relaciones al interior del hogar (género y generaciones) y, por último, profundizar en el conocimiento y la cultura de los derechos de los protagonistas.⁶

El segundo diseño estaba orientado a evaluar la relación de los protagonistas con el mercado de trabajo, en dos rondas de entrevistas: 1) octubre 2006-febrero 2007; 2) marzo-julio 2007, para identificar problemas y potencialidades de la formación recibida para la inserción laboral y describir posibles cambios en la autopresentación, autoestima y autopercepción de las competencias laborales y sociales adquiridas en los meses siguientes a la salida del Programa.⁷

⁶ [www.mides.gub.uy].

⁷ *Idem.*

Aspectos metodológicos de la evaluación cuantitativa del impacto del Panes-2007

Con base en los criterios planteados anteriormente, se analizará la calidad de la evaluación desarrollada por un equipo externo del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas, realizada en 2007.

- Fuentes de información, recolección y tratamientos de datos

Este es uno de los criterios más importantes, debido a que refiere a todo el sustento metodológico, que luego producirá los resultados de la evaluación. En este sentido, la evaluación analizada tiene un apartado específico sobre la metodología utilizada que, debido a su complejidad, ocupa buena parte del informe final. En este apartado se presentan las dimensiones a evaluar y las variables seleccionadas para instrumentar cada dimensión, la estrategia metodológica escogida y, finalmente, las características generales de la encuesta de seguimiento realizada para la evaluación.

En relación con las dimensiones a evaluar, el informe aclara que “la evaluación cuantitativa de los impactos del Panes fue diseñada en términos de los objetivos que explícitamente fueron planteados por el programa. Se buscó considerar además los posibles efectos no previstos (favorables o desfavorables) de la intervención” (Vigorito, Amarante y Burdín, 2007:9). El Cuadro 1 resume las dimensiones y variables utilizadas.

En cuanto a la estrategia metodológica utilizada en la evaluación, se plantean dos tipos. Por un lado, la de *diseño discontinuo*, que según los autores es una estrategia que permite realizar evaluaciones de impacto cuando la asignación al tratamiento no resulta aleatoria, como en el caso del Panes, sino que depende de un índice o puntaje utilizado para la elegibilidad.⁸ Para esto se utiliza una comparación de hogares justo debajo del puntaje de corte (grupo control) y hogares justo por encima (grupo tratamiento).

⁸ La selección de los beneficiarios del Panes se realiza por medio de un índice que permita identificar los hogares que pertenecen al quintil más pobre de la población que, como se verá más adelante, es su población objetivo.

La otra estrategia utilizada se denomina *diferencias en diferencias*, esta metodología busca, por medio de una encuesta de seguimiento, conocer la situación de los beneficiarios antes de recibir los beneficios y durante la implementación del Programa, de esta forma se logra conocer las mejoras. El problema de esta metodología es que no toma en cuenta posibles consecuencias de otro tipo de intervenciones, coyunturas, etcétera.

CUADRO 1
Dimensiones y variables consideradas en la evaluación de impacto

Dimensión	Variable
Inserción laboral de los adultos	Actividad/empleo/desempleo/formalidad/horas trabajadas
Desempeño escolar (6-17)	Tasa de asistencia escolar
Trabajo infantil (6 a 13)	Porcentaje de niños que trabajan
Trabajo adolescente (14 a 17)	Porcentaje de jóvenes que trabajan
Condiciones habitacionales y acceso a bienes durables	Hacinamiento Calidad de la vivienda Índice de riqueza
Conocimiento de derechos	Índice combinado de conocimiento de derechos civiles Índice combinado de conocimiento de derechos laborales Índice combinado de conocimiento de derechos penales
Participación ciudadana	Índice combinado de acciones de participación Porcentaje de personas que realizó alguna acción participativa

Fuente: Vigorito, Amarante y Burdín (2007).

Por otro lado, según los autores, la información utilizada proviene del registro administrativo del Panes y de la Primera encuesta de seguimiento, realizada entre noviembre de 2006 y marzo de 2007, por el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales.

Por último, también se menciona el diseño de la muestra, la cual fue realizada por un equipo del Instituto de Estadística de la Facultad de Ciencias Económicas.⁹ En cuanto al tamaño de la muestra, el informe aclara que:

[...] se tomó una gran masa de observaciones en un entorno del 2% alrededor del punto de corte estandarizado por los umbrales regionales, de forma de disponer de un grupo de control cuyo puntaje fuese lo más similar posible al grupo tratado. Se tomaron mil observaciones a la izquierda del punto de corte, dos mil a la derecha y quinientas representativas del resto de los hogares pertenecientes al Panes (Vigorito, Amarante y Burdín, 2007:18).

- Pertinencia y diseño del Programa

En cuanto a la pertinencia y al diseño del Programa, esta evaluación recupera los objetivos y finalidades del Panes, y las razones que dieron origen al mismo. Se hace alusión brevemente al diseño, y a las estrategias de intervención por medio de los diferentes componentes.

Por otro lado, se menciona especialmente a la focalización por ser un factor determinante del diseño de la política. En este sentido, luego de un análisis con base en indicadores de eficiencia horizontal y vertical de la transferencia, se concluye realizando una comparación con la eficiencia de la focalización en los programas de transferencia latinoamericanos: “Rawlings (2005) indica que, en promedio, en los planes de transferencias condicionadas implementados en América Latina a partir de la década de 1990, 80% de los beneficios se destina al 40% de menores ingresos. En comparación con estos resultados, el Panes presentaría un nivel de focalización más elevado: 96% de los beneficios estaría localizado en 40% de la población de menores ingresos” (Vigorito, Amarante y Burdín, 2007:9).

⁹ Si bien en el informe no hay un apartado específico que muestre la metodología de la muestra, se aclara que en adjunto se presenta la información. El diseño de la muestra está disponible [www.mides.gub.uy].

- Medición de cobertura

La evaluación hace referencia tanto al porcentaje de la población objetivo atendida por el Programa, como a la población efectiva atendida.

En cuanto a la población objetiva atendida por el Programa, se deja en claro que la misma “corresponde al primer quintil de personas bajo la línea de pobreza (8% de las personas)” (Vigorito, Amarante y Burdín, 2007:4).

Por otro lado, si se busca conocer la población efectiva que ha sido atendida por el Programa, en el informe se puede identificar que la misma se calcula por medio de los hogares beneficiarios, este número es de 76 988 en el interior y de 19 138 en Montevideo. También se hace un cálculo de las personas atendidas por el Programa: 337 233 en el interior y 88 067 en Montevideo.

- Resultados e impactos

Siguiendo a Cardozo, realizar evaluaciones que busquen medir “el impacto de los programas es el tema más importante de una evaluación integral” (2010:65). La evaluación analizada, desde su título, hace referencia a que el objetivo fundamental sea medir el impacto del Panes. Para esto, se utiliza una metodología de tipo cuasi experimental que ya se ha detallado anteriormente y, por tanto, por medio de las variables e indicadores seleccionados, se busca medir el impacto. De todas formas, la única advertencia en este sentido, que los propios autores realizan, es que los resultados alcanzados son parciales y que el Programa tiene muy poco de ser aplicado como para sacar conclusiones contundentes en algunas de las variables analizadas.

- Participación y satisfacción social

No se puede entender este criterio sin mencionar a que la evaluación analizada es parte de un sistema de evaluación que comprende otros diseños. Concretamente, esta evaluación no hace referencia específica a la participación y a la satisfacción social con la política, pero es entendible que no lo haga debido a que los

mecanismos de participación y medición de satisfacción social en el sistema de evaluación diseñado, corresponden a las evaluaciones de tipo cualitativo.

Concretamente, esta evaluación lo que realiza es la medición del impacto que el Panes ha tenido para fomentar la participación, ya que este componente es uno de los objetivos de la política. Sin embargo, los autores concluyen que “debe destacarse que la evaluación de estos aspectos ha resultado dificultosa, ya que no se han establecido los aspectos específicos sobre los que se deseaba impactar” (Vigorito, Amarante y Burdín, 2007:12).

- Utilización de resultados y recomendaciones de evaluaciones previas

Evidentemente, es fundamental que las evaluaciones realizadas logren, de alguna manera, incidir en las decisiones de los operadores de las políticas o programas. En este sentido, según las entrevistas realizadas, se afirma que las evaluaciones del Panes, y especialmente las evaluaciones intermedias, como las realizadas en 2007, han sido de utilidad para modificar las reglas de operación (ROP) de la política.

- Informe final

El informe final está escrito de forma clara y concisa. Se debe destacar la claridad para definir la metodología utilizada que, si bien requiere de un conocimiento técnico especializado, fue desarrollada por los autores de manera sencilla para hacerla accesible a personas sin dicha experticia.

Quizás el punto más cuestionable del informe sea la mala utilización de algunos conceptos. Así, por ejemplo, no queda claro si el Panes es un programa o una política, debido a que los autores no hacen distinción entre uno y otro concepto, y los utilizan de manera recurrente para referirse al *Plan Nacional de Emergencia Social*. Evidentemente, no se puede exigir en un informe tan reducido que se realice una definición de cada uno de estos puntos, pero sí es necesaria la coherencia interna para un mejor entendimiento del informe.

Valoración global de la política y recomendaciones

Si bien en el informe se realizan algunos comentarios finales, éstos son poco desarrollados, y carece estrictamente de un juicio de valor del equipo evaluador. Sin duda, ésta es la principal carencia de la evaluación analizada. En cuanto a los comentarios finales, se deben destacar las recomendaciones en el sentido de ampliar las estimaciones econométricas y la realización de una nueva encuesta de seguimiento el año siguiente al que fue realizada esta evaluación; es decir, en el 2008, con el fin de identificar efectos de más largo plazo de la política.

En el último párrafo del informe se encuentra una reflexión final que puede ser una suerte de juicio de valor, aunque de forma muy resumida, ya que al aludir a los resultados se destaca que los mismos:

[...] son sugerentes en relación con la importancia de los aspectos de diseño e implementación de las intervenciones sociales. Pueden también inducir a una reflexión sobre los objetivos que pueden alcanzarse a través de transferencias de ingreso en períodos de exposición cortos, así como sobre la importancia de las intervenciones complementarias para el logro de objetivos más específicos vinculados con la autonomía de las personas. Esta discusión resulta especialmente relevante ya que en el país se está discutiendo el rediseño del sistema de protección social (Vigorito, Amarante y Burdín, 2007:34).

Juicio de valor sobre la evaluación del Panes

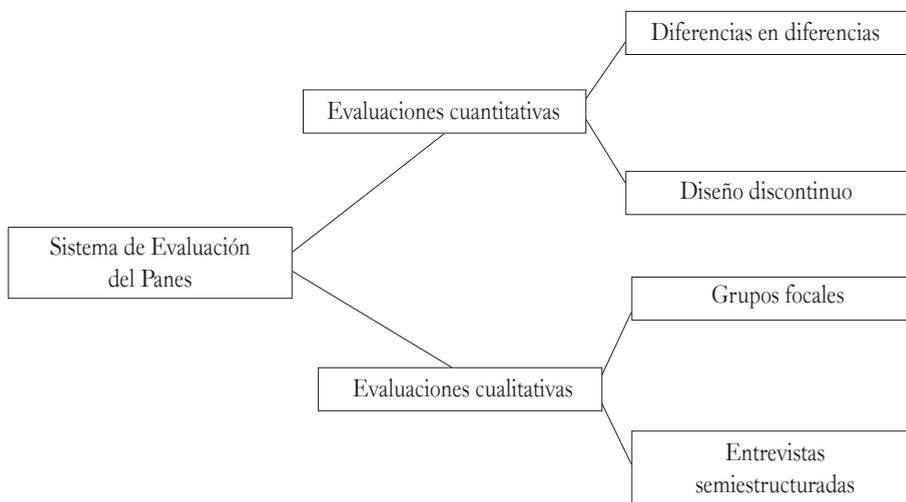
Como se mencionó, el sistema de evaluación del Panes es complejo ya que comprende evaluaciones cuantitativas y cualitativas. Por eso, el Esquema 1 busca ser un resumen para simplificar este entramado.

Lo que queda claro es que no se pueden entender las evaluaciones realizadas al Panes por separado, sin tomar en cuenta que las mismas forman parte de un sistema de evaluación que, desde su diseño, comprendió que las diferentes evaluaciones debían complementarse, para de esta manera alcanzar su mejor utilización.

Esto sirve para aclarar que el juicio valorativo que se realiza en este trabajo es parcial, debido a que solamente se ha metaevaluado una de estas evaluaciones.

Con esta advertencia, es posible afirmar que la evaluación cuantitativa del impacto del Panes-2007 es de buena calidad. Contiene un excelente análisis de la metodología utilizada, y da cuenta de los impactos que ha tenido la intervención de la política de emergencia social en sus beneficiarios. Así, los criterios analizados son cubiertos satisfactoriamente en su gran mayoría.

ESQUEMA 1
Sistema de evaluación del Panes



Fuente: elaboración propia.

Sin duda, la carencia más importante es la falta de un juicio de valor de la política, como se dijo, este punto no está desarrollado en el informe final y eso hace que no se pueda catalogar a la evaluación como excelente.

Conclusiones: ¿puede avanzar el sistema de evaluación en Uruguay?

Este trabajo ha mostrado que pese al poco desarrollo que tiene la evaluación en el país, la llegada al gobierno del Frente Amplio ha logrado, por lo menos en materia social, realizar un trabajo serio de evaluación. Este trabajo implicó

componentes novedosos que (pese a la poca experticia evaluadora en el país, con base en la apertura y entendimiento entre autoridades políticas, equipo evaluador interno y expertos externos) alcanzaron resultados que en principio llevan a pensar en la posibilidad de contar con evaluaciones de buena calidad en Uruguay. Sin embargo, éste es sólo un caso aislado dentro de la administración pública, por eso es pertinente contestar a las preguntas que se plantearon en la introducción.

La primera pregunta tiene que ver con las razones por las cuáles no existe una “cultura de la evaluación” en el país. Se plantean dos posibles causas que explican este problema, aunque la lista puede ser mucho más extensa.

En primer lugar, es evidente la existencia de un rechazo a las evaluaciones debido a que se suele asociar a las mismas con la sanción y así se genera una cultura negativa de la evaluación, sobre todo dentro de las organizaciones y sus funcionarios. Esto tiene que ver con un tema todavía más complejo asociado con la estructura burocrática de los Estados latinoamericanos y el uruguayo en particular. La discrecionalidad y el clientelismo que fueron pieza clave en la constitución de la estructura burocrática, hace que frecuentemente los recursos humanos no estén capacitados para cumplir con sus tareas (Panizza, 2002). Por tanto, esta incapacidad y la posibilidad de que su trabajo sea evaluado lleva a que posiblemente exista una mirada negativa sobre la evaluación, asociándola con el miedo de que refleje la brecha entre las funciones que se deben cumplir y la capacidad de los funcionarios para realizarlas de manera eficiente; por tanto, la cooperación para desarrollar este mecanismo es prácticamente inexistente.

Otro punto se refiere a la percepción que los ciudadanos tienen sobre el funcionamiento del Estado y su gestión. Si se revisan los informes de satisfacción con los servicios que brinda el mismo, se puede concluir que Uruguay es el país latinoamericano en que sus ciudadanos consideran de manera más positiva el rendimiento del mismo. En el informe realizado por Latinobarómetro en 2007, se puede apreciar la situación en que está Uruguay: 39% de la población se encuentra satisfecha con los servicios que otorga el Estado, en comparación con un promedio de 22% que tiene el conjunto de América Latina.

¿En qué sentido puede esto afectar? Evidentemente la evaluación, más allá de ser una manera para mejorar la gestión de las políticas y sus impactos (componente técnico), también es un mecanismo para rendir cuentas a la

ciudadanía (componente político). En la medida en que los ciudadanos se encuentren satisfechos con el funcionamiento del Estado y con los servicios que brinda, se puede pensar que la necesidad de conocer cuáles fueron los resultados de las intervenciones públicas va a ser menor que en casos en donde la ciudadanía no ve con buenos ojos la gestión del Estado. Por tanto, la falta de demanda de los ciudadanos por contar con evaluaciones que muestren las fallas en la gestión, parece ser una de las posibles causas que limitan la formación de una “cultura de la evaluación” en Uruguay.

Por otro lado, ante la pregunta de si es posible lograr un desarrollo del sistema evaluador uruguayo, evidentemente no hay una respuesta cierta, pero parece que por lo menos será muy dificultoso. Se pueden encontrar cuatro razones para explicar el porqué, aclarando que estas razones son hipótesis que no se han comprobado empíricamente: la primera tiene que ver con el marco normativo; la segunda, y muy relacionada con la anterior, pasa por la dependencia que el sistema evaluador tiene de la coyuntura política. Por otro lado, la tercera razón está asociada con una modificación mucho mayor, en el sentido de que será muy dificultoso lograr cambios en la cultura institucional del aparato burocrático. Por último, otra razón refiere a la poca experiencia en materia de evaluación, lo que lleva a que no existan suficientes recursos humanos capacitados y formados en el tema.

Contar con un marco normativo es quizás el primer y fundamental paso para avanzar hacia una mejor estructura institucional del sistema de evaluación. La única normatividad que se puede encontrar en el marco legal uruguayo que haga referencia a la evaluación está en las leyes de Presupuesto. También la ley de creación del Mides tiene dentro de sus cometidos la evaluación de su gestión, y de hecho se mencionó la creación de una Dirección al respecto, pero es un caso excepcional dentro de la administración central. Sin embargo, no existe una ley específica que regule la evaluación de la gestión de toda la administración central como sucede en otros países latinoamericanos. Si bien esto no garantiza obtener evaluaciones de buena calidad y que realmente sean útiles para mejorar la gestión, sin duda ésta es una carencia a la hora de pensar en un sistema de evaluación homogéneo, estructurado y, sobre todo, con aspiraciones de largo plazo que pueda superar los cambios políticos y económicos que han sido muy recurrentes en el país.

La segunda razón que puede dificultar la creación de un sistema de evaluación, tiene que ver con los cambios políticos. Como se observó, el sistema de evaluación ha sido modificado de acuerdo con las intenciones políticas de los gobiernos de turno, fragmentando el proceso y sin poder alcanzar un sistema de evaluación de largo plazo. Mucho tuvo que ver el contexto internacional, así, cuando en la década de 1990 la visión de la NGP era el paradigma central de la gestión de políticas, las reformas se realizaron sobre esta base. Con el gobierno de izquierda, se intenta romper con esta visión y se llevan a cabo cambios con base en un contexto donde el componente participativo está presente con un peso relativamente importante.

La tercera razón supera incluso las buenas intenciones que pueda tener la creación de un marco normativo. Romper con la cultura institucional tradicionalista del aparato burocrático y de las autoridades políticas (que no tienen incorporada dentro de sus patrones de comportamiento a la evaluación) dificulta pensar en la creación de un sistema de evaluación de largo alcance.

Sin duda, el caso del Mides es nuevamente una excepción dentro de la administración central en lo que a la estructura burocrática se refiere. Como se mencionó, el hecho de ser un organismo creado recién en el 2005 y que dentro de sus funcionarios se cuente con una gran cantidad de personal técnico de perfil social, permitió que junto con el comienzo de una nueva forma de entender las políticas sociales en el país, se incorporara también una cultura de evaluación.

Por último, la poca experiencia de los recursos humanos es un tema de urgente atención, no existen en Uruguay cursos de formación específicos sobre la materia, lo que obliga a los evaluadores a formarse conforme van adquiriendo mayor experiencia en la práctica.

La realidad es que la experiencia del Mides, y específicamente del Panes, muestra la gran utilidad que puede generar una evaluación de buena calidad. El problema es que en el caso uruguayo, el Mides parece ser un caso excepcional. Las condiciones que dieron surgimiento a este ministerio y la capacidad de las autoridades políticas para adaptarse a una forma de gestión que responde a ciertos patrones que distan bastante de lo que se puede encontrar en el resto de la administración pública de este país, permiten que esto sea así.

Sin embargo, estas características funcionales del Mides se deben poner en tela de juicio, o por lo menos preguntarse si en un futuro esta estructura burocrática logrará crear una institucionalidad autónoma que rompa con el

paradigma de evaluación en Uruguay o, por el contrario, si la propia inercia del Estado logrará permear esas particularidades y el Mides se transformará en otra estructura en que la evaluación quede en un lugar residual dentro del ciclo de las políticas, como sucede en la gran mayoría de la esfera pública uruguaya.

Referencias

- Cardozo, M. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. Colección conocer para decidir. México: Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa.
- (2009). *Evaluación y metaevaluación en los programas mexicanos de desarrollo social*. Colección teoría y análisis. México: UAM-Xochimilco.
- Cunill, N. y S. Ospina (2008). *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina. Informe comparativo de 12 países*. Caracas: CLAD/Banco Mundial.
- Latinobarómetro (2007). *Informe-resumen*. Chile: Corporación Latinobarómetro.
- Midaglia, C., M. Castillo y G. Fuentes (2010). “El significado político de los ministerios de desarrollo social”. *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública*, núm. 15-16. Chile.
- Narbond, P. y C. Ramos (1999). “La reforma de la administración central en el Uruguay y el paradigma de la nueva gerencia pública (1995-1999)”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Uruguay: Udelar.
- Narbond, P., G. Fuentes y D. Romeau (2011). “La reforma de la administración central. Marcha, contra marchas y bloqueos”, en P. Narbond y M. Mancebo (coords.), *Reforma del Estado y políticas públicas de la administración Vázquez*. Uruguay: Instituto de Ciencia Política/Editorial Fin de Siglo.
- Panizza, F. (2002). “Discurso e instituciones en la reforma de la administración pública uruguaya”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Uruguay: Udelar.
- Ramos, C. (2009). *Radiografía del cambio de paradigma en la administración pública*. Uruguay: Instituto de Ciencia Política/Udelar.
- Vigorito, A., V. Amarante y G. Burdín (2007). *Evaluación cuantitativa de impacto del PANES. Primer informe de avance*. Uruguay: Ministerio de Desarrollo Social.

Metaevaluación de la evaluación institucional y de resultados del Programa de Reparación Colectiva, Colombia*

Nayibe Castro Novoa

Introducción

En los últimos años se han presentado avances en cuanto a la importancia de la evaluación para la administración pública, poniéndose cada vez más en práctica. Las evaluaciones se centran en políticas, programas, planes e incluso estrategias en el ámbito de la administración pública; sin embargo, se suscita el interés en identificar la calidad del resultado que éstas producen. En ese sentido, surge la actividad de evaluar las evaluaciones, bajo el concepto de metaevaluación.

Con base en lo anterior, el interés de este trabajo es realizar una metaevaluación de la evaluación institucional y de resultados del Programa de Reparación Colectiva (PRC) de Colombia. El documento consta de cuatro partes: un recorrido por el marco normativo de las evaluaciones en Colombia; descripción del objetivo de la evaluación del PRC y el proceso de contratación; la metaevaluación como tal, y las conclusiones.

* Metaevaluación realizada en 2017.

Marco normativo de la evaluación en Colombia

Los antecedentes de la evaluación en Colombia se remontan a la década de 1980, en que se promovió la creación de dos organismos especiales: el Sistema de Evaluación y Seguimiento de Proyectos (Sisep) para apoyar el manejo de los programas financiados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo; y el Banco de Proyectos de Inversión Nacional, enfocado a la realización de evaluaciones *ex ante* de los proyectos que contaban con fondos del gobierno nacional, esto de acuerdo con la Ley 38 de 1989.

En 1991, con la nueva Constitución Política de Colombia, se estableció la importancia de la evaluación en la gestión de la administración pública en los siguientes artículos:

Artículo 343. La entidad nacional de planeación que señale la ley, tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine.

Artículo 344. Los organismos departamentales de planeación harán la evaluación de gestión y resultados sobre los planes y programas de desarrollo e inversión de los departamentos y municipios, y participarán en la preparación de los presupuestos de estos últimos en los términos que señale la ley. En todo caso el organismo nacional de planeación, de manera selectiva, podrá ejercer dicha evaluación sobre cualquier entidad territorial (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1991).

De acuerdo con estos artículos, vale la pena destacar el Decreto 2 167 de 1992 por el cual se reestructura el Departamento Nacional de Planeación (DNP),¹ y también la Ley 152 de 1994 que establece la Ley orgánica del *Plan de Desarrollo* que en su artículo 29 señala que será al DNP a quien corresponda el diseño y organización de los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración.

¹ Este Decreto fue derogado expresamente por el artículo 52 del Decreto 1363 de 2000, publicado en el *Diario Oficial* núm. 44.089, del 18 de julio de 2000.

Posteriormente, por medio del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) 2688 de 1994, se establece la evaluación de resultados en el sector público nacional, pensando principalmente en procesos de autoevaluación, y se comienza a diseñar la estrategia para el mejoramiento de la gestión pública a partir de la creación del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia). Para 1995, con el Conpes 2 790 se formula la estrategia general nacional de la gestión pública orientada a resultados para mejorar el cumplimiento de los objetivos establecidos en el *Plan Nacional de Desarrollo*, el cual tiene carácter de ley, y se establecen los instrumentos para su medición.

Asimismo, para el 2002 el Estado introdujo el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno (Sigob)² desarrollado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para identificar los resultados de las políticas de manera más clara. Luego, con el Conpes 3 294 de 2004 se buscó la renovación de la administración pública mediante la gestión por resultados a partir de tres objetivos centrales: 1) mejorar la eficacia y el impacto de las políticas, programas e instituciones públicas; 2) contribuir a mejorar la eficiencia y transparencia en la programación y asignación de los recursos; y 3) estimular la transparencia en la gestión pública, incorporando de manera activa el control de la ciudadanía.

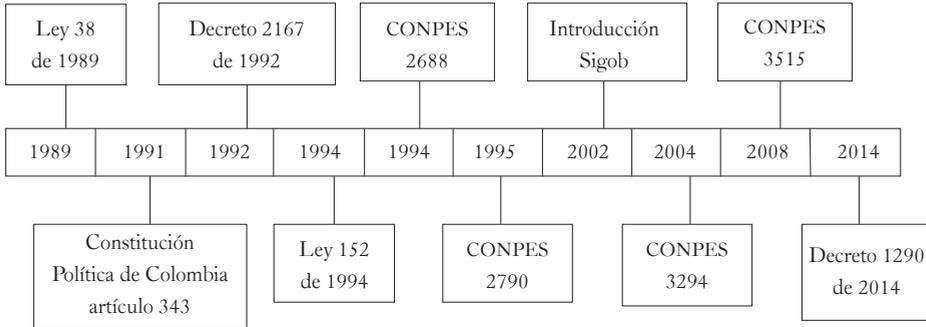
En 2008 se buscó, mediante un empréstito externo con la Banca Multilateral, consolidar las herramientas y los instrumentos de seguimiento, evaluación y gestión de la información en el sector público colombiano, con el fin de mejorar la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos públicos, así como la vinculación de las etapas que conforman el ciclo de la política pública: planeación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación (Conpes 3515, 2008).

Finalmente, con el Decreto 1 290 de 2014 se reglamentó Sinergia con tres componentes misionales: el seguimiento a Metas de Gobierno, la evaluación de Políticas Públicas y Sinergia Territorial. Se destaca que los integrantes del sistema son: la Presidencia de la República por medio de la Secretaría General, el DNP como coordinador técnico y administrador de Sinergia y los ministerios, departamentos administrativos y entidades descentralizadas funcionalmente o por servicios responsables de los programas y políticas objeto de seguimiento y evaluación (Esquema 1).

² Conocido ahora como Sismeg.

ESQUEMA 1

Línea del tiempo del marco normativo de la evaluación en Colombia



Fuente: elaboración propia.

La evaluación de las políticas estratégicas en Colombia se establece de acuerdo con las necesidades del gobierno nacional en relación con cuatro características principales:

- Orientada a la toma de decisiones: una evaluación se considera efectiva si llega a los tomadores de decisiones para que éstos, de manera informada, formulen acciones de mejora sobre la política pública evaluada.
- Procesos estandarizados: la estandarización de los pasos dentro de un proceso de evaluación potencializa la pertinencia y calidad de sus resultados, así como el posible uso que se le pueda dar a ellos.
- Acompañamiento permanente: la supervisión técnica permanente permite que las recomendaciones generadas por los consultores se fundamenten en evidencia, garantizando que la evaluación brinde información confiable para la toma de decisiones.
- Participación de los involucrados: una evaluación aumenta su efectividad si cuenta, desde su diseño, con la participación de los gestores de los programas y de los formuladores de las políticas públicas. La construcción y acompañamiento de la evaluación por parte de los actores involucrados hace que se legitime el proceso y sus resultados (DSEPP, 2014).

De acuerdo con la Dirección de Seguimiento de Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP), el proceso de evaluación de las políticas se realiza en cuatro fases: 1) la selección de la política a evaluar; 2) el diseño de la evaluación y la contratación; 3) la ejecución; y 4) la socialización de los resultados.

En la fase uno, para seleccionar las políticas a evaluar, cada año se crea una agenda de evaluaciones, la cual se establece en función de identificar las políticas, planes, programas y proyectos que inciden en los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo, así como los compromisos de evaluación consignados en Conpes. Se define la agenda y se aprueba por parte del director general del DNP para su publicación y socialización. Además, en esta fase se asigna un coordinador para cada evaluación.

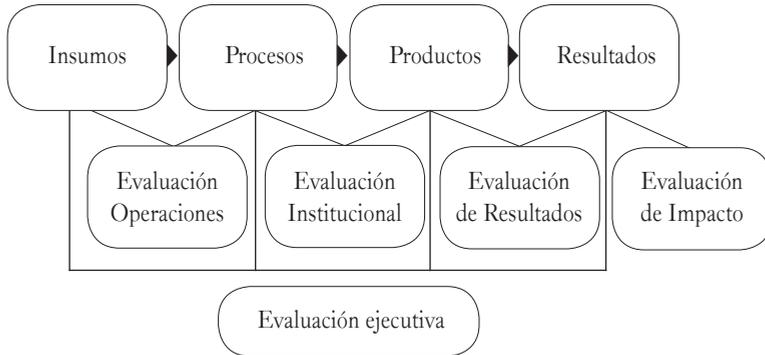
En la fase dos, de diseño de la evaluación, básicamente se concreta el alcance y los lineamientos metodológicos de las evaluaciones a realizar. En este punto, el coordinador de la evaluación debe identificar a los actores involucrados, reunirse con éstos, recopilar y analizar información relacionada con la política a evaluar, elaborar la cadena de valor³ de la política, identificar los problemas y necesidades asociadas con la misma y definir el alcance de la evaluación en función de las necesidades de las políticas, planes, programas y proyectos. Asimismo, debe precisar un cronograma, identificar el recurso humano necesario para desarrollar la evaluación, definir el costeo y flujo de caja de la evaluación, revisar el alcance de la evaluación y, finalmente, solicitar a la Secretaría General del DNP hacer la apertura del proceso de contratación del evaluador. Los tipos de evaluación clásicos que se desarrollan en Sinergia, se definen de acuerdo con la cadena de valor, como se observa en el Esquema 2.

La siguiente fase es la ejecución de la evaluación, para la cual se crea un Comité Técnico de Seguimiento a la misma y se inicia su ejecución por parte de la entidad contratada; durante el proceso se supervisa el desarrollo de las evaluaciones, se revisan los productos entregados y se retroalimenta a la firma consultora. Luego, se elabora un concepto técnico con respecto a los productos entregados, confrontando el contenido de los productos con lo solicitado en el contrato. Para que el producto se reciba a satisfacción se requiere que el director

³ La cadena de valor describe una relación secuencial y lógica entre insumos, actividades, productos y resultados en la que se añade valor a lo largo del proceso de transformación total.

de la DSEPP aprueba el contenido técnico realizado por el coordinador de la evaluación.

ESQUEMA 2
Cadena de valor y tipos de evaluaciones



Fuente: DSEPP (2014).

En la cuarta y última fase del proceso, la socialización y uso de resultados, el coordinador de la evaluación debe hacer una revisión de la ficha resumen y presentación de la evaluación entregada por la firma consultora, y cuando el director de la DSEPP valida la presentación, el coordinador programa la socialización de resultados por parte de la firma consultora. También en esta fase, el Comité Técnico de Seguimiento y los directores encargados de la acción pública evaluada se reúnen para crear la matriz de gestión de recomendaciones, cuyos encabezados aparecen en el Cuadro 1.

CUADRO 1
Elementos de la matriz de gestión de recomendaciones

Orden o factor de prioridad	Recomendación	¿Acoge la recomendación? Sí/No	Observaciones	Acciones a desarrollar	Actor responsable	Tiempo de implementación
-----------------------------	---------------	--------------------------------	---------------	------------------------	-------------------	--------------------------

Fuente: DSEPP (2014).

Con esta matriz básicamente se busca establecer el orden de prioridad de las recomendaciones señaladas por la consultora, de manera que se le presenten al responsable de la política, planes, programas o proyectos, quien deberá señalar si acoge o no la recomendación. Si la respuesta es positiva, señalar las acciones que va a desarrollar, quien será el actor responsable y el tiempo de implementación; por medio de esta matriz se podrá seguir el cumplimiento de las acciones. No hay suficiente información para determinar qué ocurre cuando una recomendación no es acogida positivamente.

Como se mencionó, en la fase de diseño de la evaluación se identifica el tipo de evaluación que requiere cada programa; pueden ser cinco: ejecutiva, de operaciones, institucional, de resultados o de impacto. En algunos casos se realizan evaluaciones conjuntas, por ejemplo, de operaciones e institucional o institucional y de resultados y, adicionalmente, se han elaborado evaluaciones específicas, como se verá más adelante. En el Cuadro 2 se especifica el objetivo de cada tipo de evaluación.

CUADRO 2
Tipos de evaluaciones desarrolladas por Sinergia

Tipo de evaluación	Objetivo
Ejecutiva	Establece análisis y propuestas específicas de ajuste sobre los principales aspectos del programa en revisión: diseño, resultados, insumos, manejo operativo, estructura organizacional, actividades de direccionamiento, seguimiento y control.
Operaciones	Analiza de manera sistemática la forma en que opera una intervención pública y cómo sus procesos conducen al logro de sus objetivos. Identifica las relaciones que cada una de las actividades requiere para producir un bien o servicio.
Institucional	Permite analizar y valorar un programa tomando como marco de referencia el arreglo institucional en el que opera. Estudia las razones por las cuales falla la capacidad institucional en los programas de una intervención, para brindar los insumos para mejorar la gestión y proveer de manera más efectiva los bienes o servicios.
Resultados	Determina los efectos intencionales o no de la intervención pública, una vez se han consumido los productos. Estos efectos deben estar relacionados con la intervención pública.
Impacto	Permite identificar los efectos exclusivamente atribuibles a la intervención pública. La medición de impactos permite cuantificar y verificar la relación de causalidad entre la intervención pública y el resultado.

Fuente: DSEPP (2014).

De acuerdo con el Cuadro 3, el número de evaluaciones realizadas en Colombia durante el periodo 2012-2017 oscila entre 34 y 22, siendo 2012 y 2016 los años con mayor número, mientras que 2017 y 2015 cuentan con el menor número de éstas. En relación con el tipo de evaluación, se resalta que durante el periodo se han realizado un mayor número de evaluaciones de resultados (27), seguida de impacto (23), e institucional y de resultados (20). Además, se hace evidente la realización de evaluaciones compuestas, es decir, con más de un componente, y de otro tipo de evaluaciones más especializadas como las de análisis funcional de gasto, económica, de análisis de impacto normativo y también el componente en evaluaciones de resultado, operaciones y de impacto con la creación de líneas base. En total se han realizado 162 evaluaciones.

Evaluación del Programa de Reparación Colectiva

En el marco del postconflicto y la Justicia Transicional en Colombia, uno de los puntos fundamentales ha sido la reparación a las víctimas, pues sólo de esta manera se podrán construir escenarios de reconciliación y paz. Por lo tanto, para lograr la reparación integral para éstas, se creó la ley 1448 de 2011 Ley de víctimas y restitución de tierras, la cual estableció rutas para la reparación tanto de carácter individual como colectiva, esta última se reglamentó mediante el decreto 4 800 del 2011, bajo el cual se previó la implementación del Programa de Reparación Colectiva (PRC) a cargo de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), siguiendo las recomendaciones de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, (CNRR) y en función del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

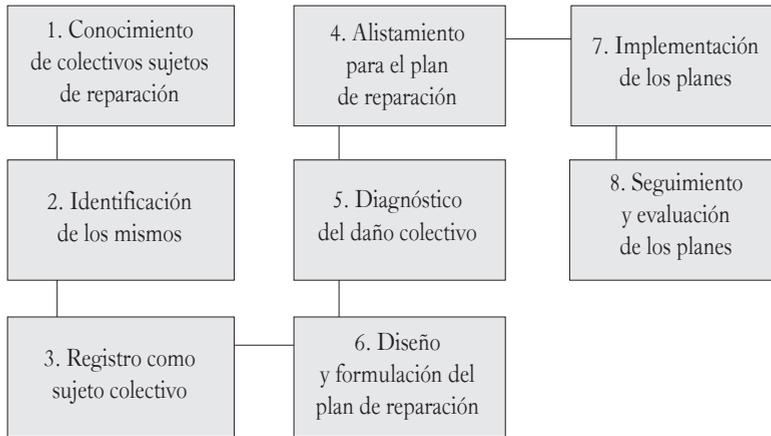
La reparación colectiva incluye todas aquellas medidas de restitución, compensación, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en los componentes: político, material y simbólico, tendientes a resarcir los daños sufridos directamente por los Sujetos de Reparación Colectiva (SRC), como un derecho fundamental de los grupos, pueblos, u organizaciones sociales y políticas que han sido afectadas por la violación de sus derechos (Esquema 3).

CUADRO 3
Número y tipo de evaluaciones realizadas en Colombia, 2012-2017

Tipo de evaluación	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Análisis de impacto normativo	0	0	0	0	1	0	1
Análisis funcional de gasto	0	0	0	0	2	0	2
Costo-beneficio	0	0	0	0	4	0	4
Costo-efectividad	0	0	0	0	0	1	1
Diseño	0	0	0	0	1	0	1
Económica	0	0	0	0	0	1	1
Ejecutiva	0	1	0	0	0	0	1
Estudio	0	0	0	0	1	0	1
Evaluación <i>ex ante</i>	0	1	0	0	0	0	1
Impacto	8	0	2	0	9	4	23
Impacto y línea base	0	0	3	8	3	0	14
Impacto y resultado	0	0	0	1	0	6	7
Impacto y sistema de seguimiento	1	0	0	0	0	0	1
Institucional	3	0	3	2	0	0	8
Institucional y operaciones	0	1	2	0	1	1	5
Institucional y resultados	0	7	6	3	2	2	20
Línea de base	0	4	1	0	0	0	5
Operaciones	2	3	1	1	1	0	8
Operaciones e impacto	3	1	0	0	0	0	4
Operaciones y línea base	1	2	0	0	0	0	3
Operaciones y resultados	3	0	3	5	2	3	16
Operaciones, institucional y resultados	0	1	0	0	0	1	2
Por definir	0	0	0	0	1	0	1
Prospectiva	0	0	0	0	1	0	1
Resultados	12	5	3	3	1	3	27
Resultados y diseño sistema de seguimiento	1	0	0	0	0	0	1
Resultados y línea base	0	1	1	0	0	0	2
Resultados, operaciones e impacto	0	0	1	0	0	0	1
Total	34	27	26	23	30	22	162

Fuente: elaboración a partir de las agendas publicadas por el Departamento Nacional de Planeación.

ESQUEMA 3
Ruta de reparación colectiva



Fuente: elaboración a partir de información del Programa de Reparación Colectiva.

Específicamente los SRC son aquellos que han sufrido algunos de los eventos definidos en el artículo 151 de la Ley 1 448 de 2011 y se describen a continuación:

- a) Violación de derechos colectivos: aplica para el caso de comunidades o grupos que hayan sufrido afectaciones a partir de actos que vulneren derechos colectivos, ejercidos de manera idéntica, uniforme y compartida.
- b) Violación de derechos de sujetos colectivos constitucionalmente protegidos: violación de derechos propios de sujetos colectivos reconocidos por la Constitución Política de 1991, como son los pueblos y comunidades indígenas, ROM y negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
- c) Violación sistemática y/o generalizada de derechos individuales con impacto en un sujeto colectivo: violación sistemática y generalizada de derechos individuales que afecta a varios miembros de una comunidad o grupo, ocasionando un impacto colectivo. Algunos casos de hechos victimizantes en este sentido son actos como las masacres, los desplazamientos forzados masivos, etcétera.

- d) Violación de derechos individuales con impacto en un colectivo: violación de derechos que afectaron a un miembro particular o a sujetos identificables de la comunidad y que lograron generar un impacto en el colectivo como la desaparición, el asesinato o tortura de líderes sociales, sindicales o comunitarios o de personas con roles significativos dentro del grupo, comunidad o colectivo (Unidad para las Víctimas, s/f).

En ese sentido, los objetivos del PRC son: reconocimiento y dignificación de los sujetos de reparación colectiva; reconstrucción del proyecto de vida colectivo y/o planes de vida y/o proyectos de etnodesarrollo; recuperación psicosocial de las poblaciones y grupos afectados; recuperación de la institucionalidad propia del estado social de derecho; y promoción de la reconciliación y la convivencia pacífica.

El objetivo de la evaluación, en este caso, fue valorar el componente institucional y de resultados del Programa de Reparación Colectiva, que permitiera identificar las acciones a mejorar en el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) y en sus instancias de coordinación, articulación y gestión, que tienen vínculo con la arquitectura institucional, el modelo de gestión e implementación desarrollado, los alcances y posibilidades; así como sobre sus oportunidades y retos nacionales y territoriales, para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Decreto 4 800 de 2011.

Es importante señalar que la evaluación de resultados no es (*ex-post*), sino una evaluación de término medio, para tener una comprensión de cómo se puso en marcha el programa, pues la vigencia de la Ley de víctimas se formuló con una duración de 10 años, es decir, alcanzaría su punto de culminación en el 2021. Además, destacar que ésta es la primera evaluación que se hace al Programa.

Para la realización de esta evaluación institucional y de resultados del PRC se realizó un concurso de méritos abierto en el cual podían participar las personas naturales, jurídicas, consorcios o uniones temporales, promesas de sociedad futura nacionales o extranjeras que cumplieran las condiciones establecidas en los pliegos de condiciones. Se abrió la convocatoria CM-013-15 con el pliego de condiciones definitivo el primero de octubre de 2015, siendo publicada en la página de internet del Sistema Electrónico para la Contratación Pública (Secop).

De acuerdo con el acta de cierre y recepción de propuestas del concurso, el 26 de octubre de 2015 fueron presentadas en el Grupo de Correspondencia del DNP cuatro propuestas. Las entidades proponentes fueron: Centro Nacional de Consultoría (CNC), Gestión Estratégica y Desarrollo, Agricultural Assessments International Corporation (AAIC) y la Fundación de Estudios para el Desarrollo de la Participación y la Integración Políticas y Social en Colombia (Creamos Colombia).

En el proceso de evaluación de requisitos habilitantes jurídicos, financieros y técnicos, resultó que ninguna de las propuestas quedó habilitada, desde el punto de vista técnico y jurídico; por lo cual, se solicitó a las entidades proponentes subsanar los requisitos para que pudieran ser habilitadas las propuestas; este proceso se realizó del 3 al 5 noviembre de 2015. Finalmente fueron habilitadas dos consultoras: el CNC y la AAIC, a las cuales les fueron evaluados cada uno de los puntos según lo establece el pliego de condiciones. El resultado del informe de evaluación técnica realizada por el DNP a estas propuestas de acuerdo con sus criterios fue:

CUADRO 4
Calificación de las propuestas habilitadas

Criterio	Puntaje	CNC	AAIC
1. Enfoque metodológico	40	27	16
I. Desarrollo metodológico	30	25	14
II. Criterios para la definición del trabajo de campo cualitativo	10	2	2
2. Experiencia y publicación del equipo de trabajo	40	36	40
3. Experiencia específica del proponente	10	10	10
4. Apoyo a la industria nacional	10	10	10
Total	100	83	76

Fuente: DNP, resolución 3 903 de 2015.

En el Cuadro 4 podemos observar que la entidad ganadora del concurso de méritos, para realizar la evaluación institucional y de resultados del Programa de Reparación Colectiva fue el Centro Nacional de Consultoría, con un puntaje total de 83⁴ puntos sobre 100. Sin embargo, se resalta que las dos propuestas habilitadas presentaron puntajes bajos en la parte metodológica.

La celebración del contrato de adjudicación se realizó el 24 de noviembre de 2015 por un monto de 496 339 640.00 pesos colombianos⁵ (aproximadamente 170 000 dólares), con un plazo de ejecución de ocho meses, es decir, que la evaluación fue realizada entre diciembre de 2015 y julio de 2016. El contrato establecía la entrega de cinco productos para los cuales se estableció desde el inicio su plazo de ejecución (Cuadro 5).

CUADRO 5
Fechas de entrega de los productos de la evaluación

Producto	Fecha de entrega
1. Informe metodológico	17 de diciembre de 2015
2. Informe de avance de trabajo de campo de la evaluación	22 de marzo de 2016
3. Informe final de trabajo de campo de la evaluación	19 de abril de 2016
4. Informe de resultados de la evaluación	2 de junio de 2016
5. Plan de transferencia e implementación de recomendaciones	5 de julio de 2016

Fuente: Contrato de consultoría celebrado entre el Departamento Nacional de Planeación y Centro Nacional de Consultoría.

Metaevaluación

En la evaluación a metaevaluar encontramos dos componentes, uno institucional y otro de resultados; sin embargo, de acuerdo con el contrato se solicitó un tercer componente dirigido específicamente a las recomendaciones que será abordado

⁴ El puntaje mínimo para que una propuesta sea considerada elegible es de 70/100, de los cuales 24 puntos deben corresponder al enfoque metodológico.

⁵ El valor establecido para la evaluación fue de 500 millones de pesos colombianos.

más adelante. Por lo tanto, considerando el pliego de peticiones del contrato y los elementos importantes de revisar en una metaevaluación, propongo para este análisis la siguiente lista de comprobación:

- Equipo evaluador
- Análisis del contexto
- Metodología
- Fuentes de información
- Componente institucional
- Componente de resultados
- Conclusiones justificadas
- Recomendaciones
- Difusión
- Claridad del informe
- Valoración final

Con el objetivo de generar una valoración final de la metaevaluación a la evaluación, se calificará cada componente de la lista de chequeo en una escala de 1 a 4 en función de la calidad en el cumplimiento de cada punto, en donde 1 es mala, 2 regular, 3 buena y 4 excelente. Para el caso específico del componente institucional y de resultados, que examinan varios elementos, se hará una valoración de cada uno de éstos y se ponderará para tener una calificación del componente completo.

Como se mencionó, la entidad que realizó esta evaluación fue el Centro Nacional de Consultoría, que resultó ganadora del concurso de méritos abierto del DNP. Dentro de los documentos a los que es posible acceder no se encuentra información específica del grupo de trabajo que realizó la evaluación, ni de la experiencia de la entidad. Sin embargo, cuando se revisan los lineamientos del pliego de peticiones, éstos detallan los requerimientos mínimos en cuanto al personal solicitado para la evaluación, en donde se destaca la exigencia de un analista cualitativo y un experto en población desplazada, pero no se hace evidente la solicitud de un experto en evaluación.

Desde la página de la entidad se puede identificar que trabajan en temas como posicionamiento de marca, mediciones de reputación de organizaciones, análisis de mercado para toma de decisiones, entre otros temas y que muchos

de los trabajadores de esta entidad tienen una amplia experiencia en estudios de mercado. Desde esta perspectiva, se puede señalar que la entidad no resalta temas relacionados con el objeto de estudio de esta evaluación, sin embargo, no es posible afirmarlo. Es importante recordar que en la valoración dada en la revisión de la propuesta que presentó la entidad, tuvieron una calificación de 10/10 en este aspecto, es decir, que cumplieron con los requisitos establecidos en el contrato. De acuerdo con lo señalado, la valoración de la calidad del equipo evaluador es buena (3).

Respecto al análisis de contexto, en el informe final se identifica la contextualización del Programa no sólo en la normativa colombiana sino en la perspectiva y el desarrollo de la justicia transicional, de tal manera se logra resaltar la importancia del Programa para el Plan Nacional de Atención Integral a las Víctimas y el proceso de postconflicto. No es un apartado muy extenso, pero se destaca precisamente que logran en pocas páginas concretar lo más relevante para entender el entorno en el que se circunscribe el Programa; en ese sentido, la valoración del análisis del contexto es excelente (4).

Ahora, uno de los productos establecidos en el pliego de condiciones es el informe metodológico, sin embargo, no fue posible acceder a él. En ese sentido, mi valoración se centrará en lo descrito sobre la metodología en el informe final y el puntaje obtenido por la consultora en la revisión de la propuesta por parte del grupo evaluador del Departamento Nacional de Planeación.

Específicamente, para el componente institucional, la evaluación adaptó metodológicamente los lineamientos del Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (SADCI); una metodología de evaluación institucional que se centra en analizar las fortalezas, los déficits de capacidad institucional y los principales “cuellos de botella” de las entidades participantes en una intervención, identificando a partir de ahí las categorías de análisis más adecuadas para la evaluación institucional. Por lo cual, se destaca que la selección de la metodología para este caso es muy pertinente en relación con el tipo de evaluación.

También en el informe se hace referencia al análisis documental, entrevistas con los funcionarios de las entidades y miembros de los SRC, y realizan una descripción sobre la metodología cualitativa como la más adecuada en función de las características del programa a evaluar, dado que tiene múltiples actores institucionales en diferentes niveles y gran diversidad en cuanto a los beneficiarios. Pero, aunque se señalan las metodologías a aplicar, en el informe no se especifica

cómo se llevó a cabo la revisión documental, el proceso de selección de la muestra para las entrevistas, ni su distribución departamental, a excepción de los SRC entrevistados en el componente de resultados.

Vale la pena resaltar que en la evaluación de la propuesta por parte del DNP, de los 40 puntos que correspondían al componente metodológico de la propuesta, la entidad tuvo 27, evidenciando falencias en este ítem. Por lo tanto, la valoración de la calidad de la metodología es regular (2).

En cuanto a las fuentes de información y tratamiento de datos, en la evaluación se hace referencia a varias fuentes de información nacionales e internacionales en relación con procesos de justicia transicional y reparación de víctimas, presentan una bibliografía adecuada y pertinente al tema. Además, dado que la evaluación es de carácter cualitativo, se destaca el uso de Atlas.ti para el procesamiento de la información. Así, la valoración para este apartado es excelente (4).

El objetivo de la evaluación respecto al componente institucional es hacer un análisis sobre la capacidad institucional para la formulación e implementación del PRC, considerando: los roles y competencias de los diferentes actores, la articulación y el nivel de injerencia de las entidades y organizaciones, el mapa de actores y el diagnóstico institucional del Programa.

Lo anterior en función de responder unas preguntas orientadoras preestablecidas en el contrato en relación con las siguientes categorías: marco normativo, estructura institucional, articulación, capacidad de las entidades a cargo de la formulación e implementación del Programa y planes de reparación colectiva; a partir de cada uno de estos elementos determino si la evaluación cumple con estos criterios del componente o no y genero la valoración del mismo.

Respecto al marco normativo, se señalan cuatro preguntas, de las cuales los evaluadores dan respuesta completa a tres, una referida a la relación entre el Programa, los objetivos, los procesos e instrumentos para la reparación colectiva; la congruencia de las competencias de las entidades a nivel nacional departamental y municipal, identificando, respecto a estos temas, las fortalezas y oportunidades de mejora. Por otra parte, se encuentra que una pregunta se responde de manera incompleta, dado que logra identificar los temas que no están delimitados en los Decretos, pero se queda solamente en un ejercicio descriptivo sin señalar cuales podrían ser los instrumentos para delimitarlos claramente. Y finalmente, hay una pregunta que no se responde, relacionada con el alcance de la reparación colectiva.

En ese sentido, la valoración para este apartado en cuanto al cumplimiento es regular (2).

Sobre la estructura institucional, solamente hay una pregunta, la cual se responde de manera amplia, los evaluadores describen cómo funciona el Sistema Nacional de Reparación Integral a las Víctimas, identifican los diferentes actores, realizan un diagnóstico de su funcionamiento, y establecen la importancia de la participación de otras entidades según las características de implementación y seguimiento de los Planes Integrales de Reparación Colectiva; es decir, que se cumple a cabalidad con la pregunta, se va más allá de la simple descripción, la respuesta y el análisis son congruentes con las necesidades de los territorios y las dinámicas bajo las cuales se implementa el Programa. La valoración de este punto es excelente (4).

Referente a la articulación se establecen tres preguntas, una se responde de manera parcial, en cuanto resalta la importancia de la participación de las diferentes instancias del Estado en distintos momentos de la ruta de reparación colectiva, pero no describe mecanismos para garantizar una mayor participación. Las otras dos preguntas no se responden, relacionadas con la participación de entidades diferentes a las estatales y la relación del Programa de Reparación Colectiva con el individual. Cuando los evaluadores se refieren a la articulación siguen describiendo la estructura institucional y normativa pero no tienen en cuenta el elemento fundamental en este aspecto, que es la participación, quedando descubierto este punto, por lo cual, la calidad de respuesta es mala (1).

En cuanto a la capacidad de las entidades a cargo de la formulación e implementación del Programa se consideran dos preguntas a las que se les dan respuestas congruentes, en cuanto a la incapacidad institucional y fiscal de Estado, las respuestas no son completas principalmente por falta de información para identificar los presupuestos que destinan las diferentes entidades del SNARIV, lo cual dejan claro en el informe; por tanto, el cumplimiento de este punto es bueno (3).

Asimismo, en cuanto a los planes de reparación colectiva las tres preguntas de este apartado, todas se responden de manera coherente, destacándose el esfuerzo que realizaron los evaluadores para hacer una estimación del costo de estos planes, en función de los establecido en el Conpes 3 726 de 2012, evidenciando así las falencias presupuestarias. Además, identifican el uso de recursos humanos,

internos y tecnológicos para el funcionamiento de los planes que contribuyan a la reparación del daño. El cumplimiento de este punto es excelente (4).

Considerando la valoración de cada elemento del componente institucional, el promedio de este ítem es de 2.8.

Por su parte, la evaluación del componente de resultados busca identificar el avance en el cumplimiento de los objetivos del Programa, teniendo en cuenta la implementación de la ruta y de las medidas de reparación colectiva, principalmente identificar la asociación entre la intervención y los resultados respecto a: *i*) el reconocimiento y dignificación de los sujetos colectivos victimizados, *ii*) la recuperación de la institucionalidad propia del estado social de derecho y a la promoción de la reconciliación, *iii*) la convivencia pacífica, *iv*) la reconstrucción del tejido social y cultural de los sujetos colectivos, *v*) el proyecto de vida colectivo, y *vi*) la recuperación psicosocial de las poblaciones y grupos afectados.

Las preguntas orientadoras de la evaluación hacen énfasis en cuatro aspectos: los resultados esperados del Programa, los planes de reparación colectiva, las medidas y los aspectos generales del programa; por lo cual, éstos serán mis focos de análisis respecto al cumplimiento de la evaluación.

En relación con los resultados esperados del Programa, se realizan dos preguntas, las cuales son respondidas de manera amplia, usando testimonios de las entrevistas realizadas a los sujetos de reparación colectiva, identificando los diferentes aspectos en los que ha influido el Programa y aquellas acciones necesarias para que el sujeto se sienta reparado plenamente. Por lo tanto, de acuerdo con la coherencia y congruencia del abordaje de este punto su calificación es excelente (4).

Por su parte, las tres preguntas referidas a los planes de reparación colectiva, se dirigen a la relación entre los planes y los objetivos del Programa, la superación del daño y los mecanismos para la ejecución de estos planes. Los evaluadores responden a las tres preguntas con suficiencia y proponen opciones para superar los problemas identificados, principalmente en el momento de implementación de los planes de acción. La calidad en el cumplimiento de este aspecto es excelente (4).

Respecto a las medidas que se definen en los Planes Integrales de Reparación se hacen seis preguntas, en relación con el cumplimiento de expectativas, estrategias e implicaciones del no cumplimiento y, en ese sentido, el informe

presenta información clara respecto a estos temas, incluso llegan a identificar las medidas más importantes por tipo de actor y su relación para la integración comunitaria y para mejorar el diálogo de la comunidad con el Estado. Asimismo, describe los obstáculos que impiden generar las medidas necesarias. En consecuencia, el cumplimiento de este aspecto es excelente (4).

Sobre los aspectos generales del Programa, se realizan ocho preguntas, de las cuales seis se abordan de manera adecuada y clara, determinando los diferentes actores, las fases de la ruta de reparación, los beneficios para la población víctima y para los territorios; las otras dos se responden superficialmente, faltando profundidad sobre el enfoque transformador del Programa. La valoración es buena (3).

Considerando la valoración de cada elemento del componente de resultado, el promedio de este ítem es de 3.8.

En cuanto a las conclusiones, se presentan de manera ordenada respecto a cada componente, se encuentran justificadas en el desarrollo argumentativo del contenido completo del informe, es decir, que logra recuperar los principales elementos de observación del análisis de manera congruente y concreta; la calidad de las conclusiones es excelente (4).

Adicionalmente, se presentan once recomendaciones pensadas en la superación de los problemas encontrados a nivel institucional y de resultados, en función de escenarios prospectivos. En general se identifica una relación lógica entre lo identificado en el proceso de evaluación y las recomendaciones establecidas. Además, se destaca que la entidad evaluadora establece en cada recomendación las acciones concretas a realizar y el o los responsables de llevarla a cabo. Por lo tanto, la calidad de las recomendaciones es excelente (4). Vale la pena aclarar que éstas no están contenidas en el informe final, pues como se señaló en el Cuadro 5, las recomendaciones son un producto que debe entregar por separado la entidad que realizó la evaluación.

En el informe no se especifica nada respecto a la difusión, sin embargo, desde el contrato se señala que la entidad debía entregar para el proceso de difusión de la evaluación los siguientes contenidos: ficha técnica autocontenida, presentación extendida, presentación simple, un video, infografía y fotografías. En la página de internet de Sinergia es posible acceder a estos contenidos, únicamente no se encuentran las fotografías; por lo cual, su valoración es buena (3).

Respecto a la claridad del informe, se observa que éste es muy organizado y su redacción es buena; presenta una introducción, los antecedentes del programa de forma clara y concreta, luego divide la evaluación institucional y la evaluación de resultado y genera conclusiones para cada tipo, finalmente presenta la bibliografía correspondiente, por lo tanto, la estructura es muy clara y permite seguir el hilo conductor del trabajo. El contenido del informe hace referencia a las diferentes categorías necesarias para cada tipo de evaluación y consta de un total de 128 páginas. Su calidad es excelente (4).

Finalmente, en una escala de 1 a 4, donde uno es malo y 4 excelente, la valoración de la metaevaluación realizada a la evaluación institucional y de resultados sobre el Programa de Reparación Colectiva es de 3.35, es decir, que hicieron falta elementos para que fuera excelente, principalmente en metodología y algunos elementos del componente institucional, pero en general es una evaluación buena. En el Cuadro 6 se observa la valoración de acuerdo con cada aspecto establecido en la lista de verificación.

Conclusiones y recomendaciones

La evaluación institucional y de resultados del Programa de Reparación Colectiva es buena y las preguntas orientadoras de la evaluación establecidas en el pliego de condiciones del contrato fueron pertinentes en cuanto a los intereses sobre el Programa y el grado de avance del mismo. También, las recomendaciones realizadas por el Centro Nacional de Consultoría son muy específicas, de tal manera que si se lograran concretar se tendría una evolución importante en términos institucionales y de resultados del Programa para cumplir las metas establecidas en el Conpes 3 726 de 2012 y las necesidades establecidas en el Plan Nacional de Atención Integral a las Víctimas.

Como se señaló, una de las principales falencias fue la metodología de la evaluación, pues sólo se pudo tener una noción parcial de ésta de acuerdo con lo señalado en el informe, dado que fue establecida en el contrato como un producto aparte. En ese sentido, una recomendación importante para la entidad contratante, en este caso el DNP, sería la de facilitar un mayor acceso a toda esta información.

CUADRO 6
*Valoración de evaluación institucional y de resultados
 según componentes de la lista de chequeo*

Lista de chequeo	Valoración
Equipo evaluador	3
Análisis del contexto	4
Metodología	2
Fuentes de información y tratamiento de datos	4
Componente institucional	2.8
<i>Marco normativo</i>	2
<i>Estructura institucional</i>	4
<i>Articulación</i>	1
<i>Capacidad de las entidades a cargo de la formulación e implementación del Programa</i>	3
<i>Planes de reparación colectiva</i>	4
Componente de resultados	3.8
<i>Resultados esperados del Programa</i>	4
<i>Planes de reparación colectiva</i>	4
<i>Medidas</i>	4
<i>Aspectos generales del Programa</i>	3
Conclusiones justificadas	4
Recomendaciones	4
Difusión	3
Claridad del informe	4
Valoración total	3.35

Fuente: elaboración propia.

Una vez que se emiten las recomendaciones se crea una matriz de gestión de recomendaciones, en la que se da orden de prioridad a las mismas y las entidades responsables adoptan o no las recomendaciones y señalan los plazos para ello, por lo tanto, dado que esta evaluación es del año pasado, se debe esperar un poco para evaluar si las recomendaciones fueron llevadas a cabo con éxito o no.

Referencias

- Alcaldía Mayor de Bogotá (1991). *Constitución Política de Colombia* [<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>], fecha de consulta: 27 de octubre de 2017.
- Cardozo Brum, M. (2009). *Evaluación y metaevaluación en los programas mexicanos de desarrollo social*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- (2012). *Evaluación y metaevaluación en las políticas y programas públicos. Estado del arte*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes 3515) (2008). *Concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la Banca Multilateral, destinado a financiar parcialmente el programa de crédito para el Fortalecimiento de la Información Pública, Seguimiento y Evaluación para la gestión* [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/3515.pdf>], fecha de consulta: 27 de octubre de 2017.
- (Conpes 3726) (2012). *Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el plan nacional de atención y reparación integral a víctimas*. Bogotá, 30 de mayo [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3726.pdf>], fecha de consulta: 27 de octubre de 2017.
- Departamento Nacional de Planeación (2015). *Pliego de condiciones definitivo. Proceso de selección por concurso de méritos abierto*, núm. CM-013-15. Bogotá. 1 de octubre [<https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=15-15-4225476>], fecha de consulta: 27 de octubre de 2017.
- (2015). Resolución 3903 de 2015. Por la cual se adjudica el proceso de selección por concurso de méritos abierto N° CM-013-15. Bogotá D.C. [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Contratacion/AVISO%20DE%20CONVOCATORIA%20CM-013-15.pdf>], fecha de consulta: 27 de octubre de 2017.
- Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP) (2014). *Guía metodológica para el seguimiento y evaluación a políticas públicas. Sinergia, dirección de seguimiento y evaluación de políticas públicas. Departamento Nacional de Planeación* [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Cartilla%20Guia%20para%20Seguimiento%20y%20Evaluaci%C3%B3n%20Ago%2013.pdf>], fecha de consulta: 27 de octubre de 2017.
- Gobierno de Colombia (2011). *Decreto 4800 de 2011. Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, 20 de diciembre [<http://www.unidadvictimas.gov.co/es/decreto-4800-de-2011/13108>], fecha de consulta: 27 de octubre de 2017.

—— (2011). *Ley de víctimas y restitución de tierras. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, 10 de junio [http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/ley_victimas/ley_victimas_completa_web.pdf], fecha de consulta: 27 de octubre de 2017.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (s/f). “¿Qué es la reparación colectiva?” [<http://www.unidadvictimas.gov.co/es/atencion-asistencia-y-reparacion-integral/reparacion-colectiva/119>], fecha de consulta: 27 de octubre de 2017.

Conclusiones generales

Myriam Cardozo Brum

Sin pretender que las cinco evaluaciones realizadas tengan ningún nivel de representatividad en un universo tan grande, en todas se valoran los avances realizados pero se identifica muchos retos en torno a las resistencias de los operadores de programas a entregar la información necesaria, ausencia de diagnósticos accesibles, poca transparencia sobre el manejo del presupuesto, limitada participación ciudadana, entre otras dificultades. Estas limitaciones provocan que las evaluaciones no impacten positivamente en el diseño e implementación de los programas en proporción al esfuerzo realizado.

Sin embargo, también se señalan algunas excepciones positivas y buenos resultados como: cierto nivel de transparencia y rendición de cuentas en el Programa Apoyo para Adultos Mayores; a pesar de la presencia de algunos conflictos, fuerte participación, compromiso y aprendizaje de los participantes e impacto altamente positivo del Programa de Mejoramiento Barrial en sus beneficiarios directos; algunos mecanismos discontinuos de participación y metas superadas en materia de cambio climático en la Ciudad de México, programa pionero en América Latina; correcto funcionamiento del Programa Conformación de Comunidades Deportivas, a pesar de sus problemas de diseño, gracias al compromiso que los operadores y beneficiarios tienen hacia él. Estos tres últimos en el gobierno local de la Ciudad de México (antes Distrito Federal).

También aparecen conclusiones en el sentido de coordinar los programas con otros del mismo u otro nivel de gobierno que podrían ser complementarios para aprovechar sus posibles sinergias (pueblos mágicos, acción climática). Dicha

resistencia constituye uno de los puntos débiles de la administración pública, resaltado en múltiples trabajos.

Por su parte, las cuatro metaevaluaciones de evaluaciones mexicanas mostraron que, en general, los trabajos fueron correctamente realizados, contando con equipos *ad hoc* en función de su conocimiento del tema y del trabajo evaluativo (Seguro popular, Refugios para mujeres), lo que sin duda constituye un avance respecto de otros ejercicios previamente efectuados. Otro aspecto positivo, que normalmente no está presente en las evaluaciones solicitadas con base en el marco de los Lineamientos del Coneval, fue definir una metodología participativa de las organizaciones de la sociedad civil y realizar una publicación para dar a conocer los resultados a todos los actores involucrados, en el caso de la evaluación de los refugios para mujeres solicitada por Indesol. Un último aspecto novedoso se presenta en el caso de la evaluación del diseño de la Cruzada nacional contra el hambre, que entabló un diálogo continuo entre el Coneval y la Sedesol. Entre los problemas identificados resalta la falta de términos de referencia (TdR) y contratos de evaluación públicos (Cruzada nacional contra el hambre), limitada independencia de los evaluadores y presencia de juicios subjetivos (Cruzada contra el hambre y Refugios para mujeres), y la ausencia de mecanismos de seguimiento a las recomendaciones propuestas y acciones en sentido contrario (Refugios para mujeres).

En el caso uruguayo, la evaluación analizada resultó de alta calidad; sin embargo, como señala su autor, se trata de un caso aislado en la administración pública del país, ubicado en el Ministerio de Desarrollo Social, institución de reciente creación y caracterizada por su alta composición de personal técnico de tipo social, que dista bastante del perfil del resto de la administración pública. Esto lo lleva a cuestionarse sobre temas que van más allá de la mera metaevaluación, como las razones que han impedido el desarrollo de una cultura de la evaluación en el país (su identificación con la aplicación de sanciones o la relativamente alta satisfacción de los ciudadanos con el desempeño gubernamental) y sus limitadas posibilidades futuras (empezando por la ausencia de un marco normativo *ad hoc*).

Por último, la metaevaluación de una evaluación colombiana también fue bien calificada, desde su pliego de condiciones del contrato hasta sus recomendaciones muy específicas, quedando pendiente conocer si éstas fueron tomadas en cuenta debido a su reciente formulación. Sólo se identificó un problema en torno a la

falta de información disponible sobre la metodología propuesta por el equipo, que sólo pudo valorarse indirectamente.

Los autores de los trabajos presentados expresan sus opiniones en el sentido de que la cultura de la evaluación aún está en proceso de construcción a pesar de los avances mostrados y de la necesidad de continuar evaluando para contribuir a la mejora de las políticas y programas públicos en materia de eficacia, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas, aunque a veces se encuentren experiencias desalentadoras. Asimismo reconocen la importancia del aprendizaje realizado en su programa de estudios para permitirles, ya sea su incorporación a este mercado de trabajo profesional o la realización independiente de trabajos críticos en la materia.

Finalmente, en el marco de las limitadas oportunidades de formación en evaluación existentes en nuestros países latinoamericanos, esperamos haber contribuido con una diversidad de casos nacionales (México, Colombia y Uruguay), tipos de evaluación (de diseño, operación, impacto y metaevaluaciones) y en una amplia variedad de temas (sociales, medioambientales, turismo, deporte, etcétera) que recogen nuestras propias experiencias y demuestran lo que pueden llegar a hacer los estudiantes que dedican un trimestre de tiempo completo al estudio del tema; trabajos que muchas veces superan en calidad a los contratados y publicados o, al menos, pueden compartir dignamente sus presentaciones. Con este espíritu realizamos también su presentación en una mesa organizada ex profeso durante la Semana Internacional de la Evaluación de 2018.

Productos de la enseñanza de la evaluación de políticas y programas públicos. La experiencia de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad Autónoma Metropolitana (Xochimilco), coordinado por Myriam Cardozo Brum, terminó de imprimirse el 30 de septiembre de 2018. Edición e impresión: Váksu editores, Gallo 40, col. Granjas Banthí, 76805 San Juan del Río, Querétaro, tel. 427 138 1568 [vaksu.editores@gmail.com]. El tiro consta de 100 ejemplares.

NOVEDADES EDITORIALES

Ética, política e Injusticia social

Joel Flores Rentería

Tractatus politicus mimimum.

Ensayos sobre la política de la crueldad de Nietzsche

César Velázquez Beceril

*La reglamentación municipal
como instrumento de gestión*

Gerardo Zamora y Rigoberto Ramírez

*Las vicisitudes de la innovación en biotecnología
y nanotecnología*

Daniel Villavicencio (coord.)

*La Unión Europea, perspectivas internas y externas
a 60 años de su conformación*

Beatriz Pérez, Graciela Pérez y Cuauhtémoc Pérez (coords.)

Políticas públicas y medio ambiente

Esthela Sotelo y Angélica Rosas (coords.)

Estudios y argumentaciones hermenéuticas, vol. 3

Humberto Guerra (coord.)

Rupturas y continuidades. Historia y biografías de mujeres

Ana Lau Jaiven y Elsie Mc Phail (coords.)

Pasaporte sellado.

Cruzando las fronteras entre ciencias sociales y literatura

Alberto Trejo Amezcua

*Análisis multidimensional de la desigualdad social y
educativa, Nuevo León y Oaxaca. México 2008 y 2010*

Alberto Isaac Pierdant Rodríguez

Reformas estructurales y proyecto de nación

Pablo Mejía Montes de Oca y José Javier Contreras

Carbajal (coords.)

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Argumentos. Estudios críticos de la sociedad, núm. 86.

Los avatares del Estado: gobiernos y elecciones
en América Latina, siglo XXI

DCSH PUBLICACIONES

www.facebook.com/DcshPublicaciones

México ha dado importantes pasos en materia de evaluación de programas y políticas públicas. Estos avances contribuyen sin duda a la consolidación de una gestión pública basada en resultados. La evaluación posibilita que los tomadores de decisión obtengan información valiosa acerca de sus procesos, la alineación de los resultados obtenidos con los objetivos propuestos, el impacto de las acciones realizadas sobre el estado del problema, entre otras.

Para aprovechar el beneficio que la práctica evaluativa tiene en la gestión pública, es necesario: *i)* que las evaluaciones realizadas cuenten con la calidad necesaria; y *ii)* que los resultados derivados de los procesos evaluativos se utilicen para mejorar la toma de decisiones. Tanto la calidad como la utilización de las evaluaciones son temas en la formación profesional. Se requieren, por un lado, profesionales entrenados en este modo particular de generar información relevante sobre la gestión de diferentes actores públicos y, por otro, tomadores de decisión que comprendan el valor agregado que una evaluación genera.

En esa veta de análisis se inserta esta obra, al identificar claramente que una barrera que enfrenta la calidad de la evaluación en México y América Latina es la falta de espacios de formación. Ante esta problemática, la Universidad Autónoma Metropolitana, por medio de la Maestría en Políticas Públicas, asume la responsabilidad de impulsar la formación académica de analistas de políticas, entrenados en el quehacer evaluativo de las decisiones públicas, y de los resultados e impactos que estas decisiones tienen en la sociedad. Con este compromiso se ha impulsado este proyecto editorial que reúne los mejores trabajos sobre evaluación desarrollados por nuestros estudiantes.

ISSN: 978-607-26-1424-0



9 786072 814240



Publicaciones