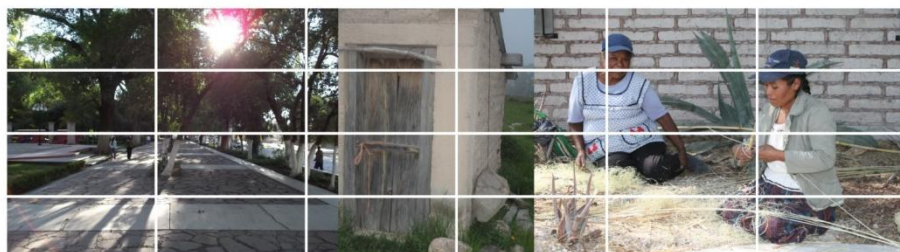




UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO

DIVISIÓN DE DERECHO, POLÍTICA Y GOBIERNO

DEPARTAMENTO DE GESTIÓN PÚBLICA
LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



“CONTEXTO DE LA PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES”

Caso de Análisis para el Estado de Guanajuato

TESIS DE LICENCIATURA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO
DE LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTAN:

ANA ROSA ROMERO BALDERAS
JESÚS GÓMEZ TOVAR

DIRECTOR DE TESIS:
M. EN A. P. DANIEL LANUZA RODÉ

Guanajuato, Gto., 5 de julio de 2013

AGRADECIMIENTOS

“Solamente aquel que construye el futuro tiene derecho a juzgar el pasado” (Friedrich Nietzsche)

Las diferentes etapas por las que hemos pasado han sido superadas gracias a la motivación, fortaleza, apoyo, ejemplo, guía, valores e inspiración que nuestras familias han cultivado en nosotros, es por ello que este trabajo de investigación no se habría logrado sin su apoyo, pues fueron nuestro soporte emocional, nunca dejaron de estar a nuestro lado, motivándonos para concluir esta fase sumamente importante de nuestra vida profesional.

Agradecemos a todas aquellas personas que fueron parte de este proceso, amigos, profesores, y en especial a nuestro director de tesis, M. en AP Daniel Lanuza Rodé, que siempre estuvo en la mejor disponibilidad de ayudarnos, asesorarnos, ser nuestra guía y sobretodo compartir sus experiencias.

A nuestra alma mater por cobijarnos durante nuestra formación académica, por haber cultivado la necesidad de seguir creciendo y contribuir a la sociedad como profesionistas de la Administración Pública, a nuestros profesores por compartir sus conocimientos, tanto de sus vidas profesionales, académicas, infundiendo en nosotros el deseo de superación.

CONTEXTO DE LA PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

Caso de Análisis para el Estado de Guanajuato

INTRODUCCIÓN	5
Comentarios afines de un concepto de Estado	5
Comentarios afines hacia los conceptos de planificación	5
La planificación y evaluación van de la mano	8
Comentarios a fines del concepto de evaluación.....	9
Comentarios sobre los conceptos de evaluación como argumento de planificación.....	10
Pertinencia de la evaluación y la planificación como eje de gobierno.....	11
I. IMPORTANCIA DE LA PLANIFICACIÓN	13
1.1. Un enfoque Liberalista	13
1.2. Otro enfoque: el Neoliberalismo	15
1.3. El enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP)	22
1.4. Planificación como herramienta.....	26
II. PLANIFICACIÓN	29
2.1. Aspectos Generales de la Planificación.....	29
2.2. Planificación Estratégica: Harvard University	34
2.3. Prospectiva Estratégica: Conservatoire National des Arts et Métiers	37
2.4. Arquitectura Estratégica: Ross School of Business, Michigan University	40
2.5. Norma (1983) de la Planificación en México: PND	42
2.6. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	44
III. EVALUACIÓN.....	47
3.1. ¿Por qué evaluar?	47
3.2. ¿Qué es esto de ‘Evaluar’?.....	50
3.3. Tipologías y Metodologías.....	54
IV. INSTITUCIONALISMO DE LO SOCIAL	70
4.1. Instituciones encargadas de los Programas Sociales	70

4.2.	Matriz Comparativa de Programas Sociales: INAFED 2008-2012	72
4.3.	Instituciones evaluadoras	93
V.	COINVERSIÓN SOCIAL	97
5.1.	Antecedentes: qué es esto de la coinversión, social y económica	97
5.2.	Operación y procesos	99
5.3.	Fines y aplicaciones	102
5.4.	Resultados esperados por el programa	103
5.5.	Análisis de un proyecto a modo de ejemplo	105
5.5.1.	Objetivos específicos	107
5.5.2.	Justificación del proyecto	108
5.5.3.	Resultados logrados por el proyecto	108
VI.	CONCLUSIONES	110
6.1.	Hallazgos.....	114
6.2.	Recomendaciones	116
6.3.	Comentarios finales	116
VII.	REFERENCIAS	118
7.1.	Documentales.....	118
7.2.	On-line	122

INTRODUCCIÓN

“Allí donde el mando es codiciado y disputado
no puede haber buen gobierno ni reinará la concordia”.

Platón (427 a.C.-347 a.C.)

Comentarios afines de un concepto de Estado

Desde remotos tiempos, los gobiernos en esta idea de buscar el bien común social, ha provocado que éstos se conviertan en una entidad muy digna para estudiarse; por supuesto que los gobiernos tienen mucho que ver con los regímenes de Estado que se ha diseñado, especialmente los Estados que tienen como enfoque el concepto de bienestar, proporcionando éste, justicia y las condiciones óptimas para un desarrollo integral de los ciudadanos, para lograr este objetivo se implementan políticas públicas dirigidas a prevenir problemas o solucionar problemas ya existentes de la sociedad, así como también solventar las necesidades y servicios básicos de la población.

Los ámbitos de gobierno que realizan y ejecutan políticas, incluida y de preferencia las públicas, deben considerar diferentes aspectos para delimitar su campo de acción, deben definir cuál será la acción más viable a realizar, cuál política tendría la posibilidad de obtener un valor marginal sobre la ciudadanía.

Comentarios afines hacia los conceptos de planificación

Comentario inicial acerca de la diferencia entre planeación y planificación. Es importante plantear las advertencias para contexto de la planificación.

En el sentido del por qué es que se hace referencia a la palabra “planeación” en el título del presente trabajo y en lo sucesivo del mismo el término que utilizamos es el de “planificación”.

En Estados Unidos, el término “strategic plannig” se ha traducido en México como “planeación estratégica”; planeación una palabra apenas aceptada en el español. No obstante la legislación de nuestro país y en la cotidianidad se toman como sinónimos las palabras planeación y planificación, “...lo que se puede justificar por razones del lugar o del idioma

donde son empleados los términos” (Gómez, 2005, p.3), empero existen diferencias significativas que se deben señalar.

Planeación, es una palabra que no se encuentra en el Diccionario de la Real Academia Española DRAE (2001), sin embargo si se presenta la definición de “planear” es:

1. Tr. Trazar o formar el plan de una obra;
2. Tr. Hacer planes o proyectos;
3. Intr.. Dicho de un ave: Volar con las alas extendidas e inmóviles
4. Intr.. Aer. Dicho de un avión: Descender en planeo.

Planificación es definido por la DRAE (2001) como:

1. F. Plan general, metódicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado, tal como el desarrollo armónico de una ciudad, el desarrollo económico, la investigación científica, el funcionamiento de la industria, etc.

Chapoy Bonifaz, hace también una diferencia entre “planeación” y “planificación”, señala que son un par de cuestiones distintas, pero ello no quiere decir que estén separadas o que sean contrarias, ambas están estrechamente correlacionadas. “Planificar es seleccionar entre las opciones disponibles, las que de acuerdo con propósitos coherentemente coordinados y metas concretas establecidas de antemano, den mejores resultados, tomando en cuenta que van a emplearse recursos limitados... es un proceso integral destinado a racionalizar las decisiones que influyen sobre el desarrollo económico y social” (Chapoy, 2003; p.3). Por otro lado, la planeación es “la función de la administración pública que consiste en determinar los objetivos generales de cada institución” (ibíd.).

De entre los distintos señalamientos que hace Chapoy (2003) respecto la diferencia de planificación y planeación, la que creemos más precisa es la que estima a la planificación como un proceso destinado al desarrollo económico y social, entretanto la planeación es considerada como el instrumento de la política que da la posibilidad de concretar las acciones coherentes de crecimiento.

Sobre la “arquitectura estratégica” Hamel y Prahalad proponen este nuevo término a razón de un despliegue de nuevas funcionalidades, de nuevas competencias, de una reconfiguración de las relaciones. Muestra como un anteproyecto arquitectónico detallado cuales son las estructuras que soportan la mayor cantidad de peso, pero no es tan detallado como para mostrar donde se encuentran las conexiones eléctricas, no obstante

demuestra en dónde se debe enfocar el mayor esfuerzo para anticiparse al futuro, prioriza las áreas en las que se debe comenzar a trabajar. De manera simplista puede decirse que la arquitectura estratégica es un plan que pretende atacar las oportunidades emergentes.

Otra de las advertencias tiene como objetivo establecer rápidamente “lo qué es” y “lo qué no es” este trabajo de tesis para evitar confusiones de lo que se pretende a lo largo del desarrollo del mismo. (Op. cit. Reyna, García, 2012)

Por esta razón se debe planificar tomando en cuenta el escenario y las situaciones actuales que presenta la sociedad, estos órdenes de gobierno y sus políticas públicas que se implementan deben ser evaluados, ya que estas acciones tendrán un impacto en la sociedad, sea positivo o negativo, cualquier acción que realice e implemente el gobierno debe ser evaluada, con el objetivo de conocer si las Políticas Públicas (PP) se están realizando de forma adecuada y/o están cumpliendo con los fines para lo cual fueron creadas y diseñadas.



Foto 1. Estufa Lorena del programa de Red Móvil. Dif. Foto de cortesía de Daniel Lanuza Rodé, 2012.

Al referirse a las PP que se formulan y se aplican en México en cualquiera de los tres ámbitos de gobierno: Federal, Estatal o Municipal, se requiere de la planificación previa, a partir de ésta es cómo se determina acerca de qué programas y proyectos se realizarán, junto con ellos se establecen cada paso que habrán de seguirse, los cuales estarán sujetos a la evaluación que determinarán las instituciones correspondientes, designando un tiempo específico para efectuar-

las, con ello se obtendrá en cada orden de gobierno la administración pública, eficaz y eficiente para que cada proyecto o programa se realice.

Partiendo de la premisa de que todo programa y todo proyecto deben identificarse sus fines últimos, los cuales pueden encontrarse en el marco de los objetivos, las estrategias y prioridades que se fijan para cada uno de ellos o proyecto expuestos en el plan, para el caso de México, el “Plan Nacional de Desarrollo” (PND), generalmente está basado en la búsqueda de la eficiencia, calidad e impacto social de los programas y proyectos, son entonces éstos los elementos que una adecuada evaluación

podrá identificar si se obtuvieron y estuvieron presentes los logros previstos.

Para visualizar ese futuro que el plan expone, es necesario el adecuado ejercicio de la *herramienta de planificación*, siendo indispensable que toda organización (pública o privada) ponga en práctica. Para el caso de este documento se entenderá por organización, la institución pública.

Desde la década de los cincuenta, en la Universidad de Harvard, el ruso Igor Ansoff, había visualizado resolver el costo-precio-productividad en las organizaciones privadas y especialmente en los medios de producción que el sistema americano había requerido posterior al declive de la recesión del 29, es que estas empresas necesitaban empuje, así nace la Planificación Estratégica (PE) y luego se desarrollaron otros modelos mejorados de ésta para impulsar los medios de producción, en un contexto del New Public Management (NPM) y del Neoliberalismo muy americano. De éste, se desprenden algunas tipologías de planificación, y quizá una de las más relevantes posteriores a la PE, sea la prospectiva estratégica que algunos expertos le han unido características semejantes cambiando el orden de dónde tiene lugar el inicio del Plan (Década de los ochenta), ya que al identificar y hacer un adecuado diagnóstico sobre algún problema se puede convertir ese problema en la oportunidad o varias oportunidades para el desarrollo.

La planificación y evaluación van de la mano

La planificación es una herramienta que se consolida con distintos elementos como la coordinación de los sectores de gobierno, definiendo las actividades de las diversas dependencias de los tres ámbitos. La planificación va de la mano con la evaluación, ya que esta dota a la primera de información para mejorar distintos procesos, como el presupuestario, toma de decisiones para ejecución de programas sociales, pues son estos la principal vía para reducir los niveles de marginación tan marcados en nuestro país, también pueden ser utilizados como un medio para la redistribución de los recursos públicos, es por ello que deben ir de la mano la planificación y la evaluación ya que no basta solo con decidir el destino de los recursos, sino que se debe saber el impacto que están causando, al identificar los resultados de estos bienes y servicios que el Estado ofrece, podremos incrementar su eficiencia, eficacia y calidad de los mismos.

En el transcurso del presente documento se abordaran teorías relevantes que influyeron en los esquemas de planificación, y que en su momento fueron empleadas con la intención de obtener beneficios económicos, salir de crisis económicas como ya se dijo –por ejemplo, caso de los

EE.UU.-, mejorando los esquemas de los diferentes gobiernos, tanto de índole nacional como internacional, tal es el caso de las teorías liberalista, neoliberalista y el enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP), que sirvieron como instrumentos para coadyuvar en el análisis de la planificación y evaluación en nuestros días.

Los primeros pasos de planificación tienen lugar en la década de los treinta con la creación de la “Ley sobre Planificación General de la República” (LPGR) que estuvo vigente durante más de cincuenta años, durante los cuales se tuvieron varios intentos por robustecer este enfoque, los procesos y necesidades de establecer planes de gobierno; tema que será abordado más adelante.

Comentarios a fines del concepto de evaluación

La evaluación, a modo de antecedente, se tiene registro principalmente en los EE.UU. cuando se presentó el declive financiero del 29, la caída de la Bolsa de Valores de Wall Street, como respuesta a la necesidad de conocer los efectos que se obtenían de los programas de la Great Society (Merino, 2010), se decidió medir los resultados mediante métodos experimentales con base a elementos empíricos, que consistían en tener dos objetivos controlados, de los cuales solo uno era beneficiario, sin embargo hoy día se sabe que éste no es el mejor medio de evaluación, el empírico.

Un caso en especial que puede verse en México acerca de la *evaluación*, es que durante el periodo presidencialista de Ernesto Zedillo, se presentó el “Programa de Modernización en la Administración Pública” (Propam), el cual quedó a cargo de la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SCDA). Este programa, dentro de sus principales puntos promovía la evaluación y medición de la Gestión Pública, con la intención de medir el desempeño de los servidores públicos y conocer el impacto que tendían los Programas Sociales; tema a la fecha existente. Esta desregulación administrativa fue uno de los primeros intentos para evaluar e identificar los elementos que fueran más allá a los datos puramente financieros.

Otro de los antecedentes se encuentra en el 2008, fecha en que se publica la reforma Constitucional en materia de gasto público y fiscalización (Ley de Contabilidad Gubernamental), la cual reitera y fortalece que es responsabilidad de los tres ámbitos de gobierno, especialmente de los dos locales, la evaluación de los resultados que se tengan del ejercicio de los recursos bajo los conceptos de eficiencia, eficacia, economía,

transparencia y honradez, un gran acierto aunque algo tardío para nuestro país en cuanto a que es hasta ese momento que se le otorga mayor énfasis a los temas de evaluación.

Comentarios sobre los conceptos de evaluación como argumento de planificación

Al hablar de la evaluación se entiende como una acción encaminada a valorar, apreciar, analizar o determinar la importancia de algo, en este caso se pretende determinar la relevancia que tiene una adecuada evaluación de los programas sociales, al evaluar los programas podremos conocer su impacto en la sociedad. Podemos entender a la evaluación como una “sistémica investigación a través de métodos científicos de los efectos, resultados y objetivos de un programa, con el fin de tomar decisiones sobre él” (Fernandez, 1995). También puede entenderse la evaluación definida por Spaniol como; un “proceso sistémico y continuo que proporciona información acerca del efecto o impacto de un programa y proyecto con objetivo de contribuir a adoptar una decisión política de trascendencia” (Op. Cit. González, 2004) (Spaniol, 1975).

La evaluación debe arrojar datos que ayuden a tomar decisiones futuras, apoyando el proceso de planificación, no solo crear información por crear información, ya que no le servirá a la institución para una acción o decisión, sino que debe contribuir con un conocimiento a partir de lo ya realizado por los entes e instituciones encargadas de efectuar dichos actos, para incrementar o mejorar el éxito que hayan tenido, o en el caso de ser ineficaces corregirlos y así el ente y la institución crecerán.

Basándose en estos argumentos pretendemos determinar la importancia de la Planificación y evaluación en los programas sociales que se apliquen en el Estado de Guanajuato, los cuales deberían tener como funciones principales “crear capital humano, compensación social y contribuir a la integración de los individuos en la sociedad” (Cohen, Franco, 2005). Por estas tres razones es trascendental planificar, medir o evaluar el impacto que tuvieron los programas sobre la sociedad, para eso se deben tomar distintos elementos, los cuales se mostraran en esta investigación, cuáles han sido y son más importantes.

La investigación mostrará por qué debe estar presente la planificación de los programas sociales, su normativa aplicada en el Estado de Guanajuato, los distintos tipos de planificación y la pertinencia de cada uno, de esta manera los diversos ámbitos de gobierno e instituciones pueden determinar o tomar en cuenta que tipo de planificación elegir para la realización de dichos programas, es así que planificar en conjunto con la eva-

luación nos arrojará una influencia favorable en todo el desarrollo de los programas sociales, como en los distintos elementos que los conforman.

La realización de una evaluación a los programas sociales que se implementan en el Estado de Guanajuato es relevante, ya que con ello se podrá analizar e investigar que determino su implementación y que resultados obtuvo, cuáles fueron sus efectos en la comunidad, y si realmente se obtuvo un cambio favorable en el grupo objetivo, ya que se considera que la mayoría de los programas sociales buscan darle a la sociedad un Valor Público el cual “se crea cuando se generan las condiciones orientadas a que todos los miembros de la sociedad disfruten de oportunidades para una vida digna, de empleo y bienestar, y garantizar el acceso a dichas oportunidades; es decir, cuando se aportan respuestas efectivas y útiles a las necesidades o demandas presentes y futuras de la población” (SHCP, Sistema de Evaluación del Desempeño, 2007).

Pertinencia de la evaluación y la planificación como eje de gobierno

Si se realizaran las evaluaciones a todos los programas se identificarían las necesidades de la sociedad, se apreciaría si realmente los programas son eficaces y eficientes, por ejemplo, haciendo alusión de que no importa que también este diseñado un programa, puede depender de distintos factores como la implementación del mismo, no importa los resultados que se obtuvieron sino que tan impactantes fueron dichos resultados, o si existió un cambio positivo en el lugar donde se aplicó el programa, de esta forma se podría fundamentar la necesidad de evaluar los programas.

En la realización de la investigación se pretende demostrar que la metodología de evaluación a los programas sociales de la Secretaria de Desarrollo Social y Humano del Estado de Guanajuato (Sedeshu), Sedesol, Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) sólo toman parámetros financieros y de satisfacción o cumplimiento de metas, dejando de lado indicadores de impacto social, así como elementos que demuestren la importancia que tuvo o tiene el programa a nivel social, esto se comprobaba indagando si las instituciones cuentan con un sistema de evaluación basado en la identificación del impacto de sus programas en la sociedad demostrando su eficiencia y eficacia.

Ya que la evaluación que considere elementos de impacto y cambio en la sociedad, además de los elementos financieros o cumplimiento de metas, podrá arrojar una mejor perspectiva del programa social, así se tomarán

decisiones que sean viables y que contribuyan al desarrollo del grupo objetivo y la población en general.

Esto conlleva a que la aplicación de la evaluación a programas sociales permita dotar de herramientas a la Planificación, la cual asignará de mejor forma los recursos que se le darán y su continuidad, ya que al medir los cambios en la sociedad se podrá obtener diagnósticos que arrojen mejores resultados en la intervención social que tienen los programas, y por ende una mejor toma de decisiones.

Por ello un orden de gobierno con un adecuado sistema de evaluación y planificación podrá justificar sus acciones, el gasto económico, social y humano que le conlleve ejecutarlas, por esto es pertinente conocer los antecedentes de estos elementos en México para determinar su situación.

Es necesario conocer la estructura, misión y visión de las instituciones encargadas de la ejecución de los programas sociales, así como de las instituciones que se involucran en los procesos de evaluación, tales como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de la Función Pública (SFP), Coneval, su intervención se mostrará en la investigación y se realizara una comparación de los programas sociales incluidos en el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (Inafed) a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) que comprenderá desde el año 2008 a 2012, cada uno de los programas será definido a grandes rasgos, mencionando el estado de sus recursos, la injerencia de los diferentes actores, la población objetivo, sus características y objetivo, ya que es sumamente relevante conocer su evolución en estos años, de ahí tomar uno de estos programas y conocer cuál o cuáles son los tipos de evaluación que se le aplican, su matriz de indicadores, resultados, impacto y seguimiento. Finalmente se darán conclusiones generales del proyecto de investigación.

I. IMPORTANCIA DE LA PLANIFICACIÓN

“Una sola cosa nos explica bien la historia y es
en qué consisten los malos gobiernos”.

Thomas Jefferson (1743-1826)

1.1. Un enfoque Liberalista

La teoría liberal tiene sus orígenes en los siglos XVII y XVIII como resultado a la búsqueda de las libertades individuales causadas por el sistema político y por una serie de acontecimientos que se presentaban en Gran Bretaña y Francia, inicialmente no había una definición como tal, sin embargo se puede señalar que es una corriente intelectual interesada por las libertades civiles de las personas, proponiendo la reducción de la intervención del estado en las cuestiones económicas dando como resultado una mayor intervención de la sociedad, es importante considerar que el fortalecimiento de México con el exterior es un aspecto que tiene que ser fomentado mediante el libre comercio, todas las propuestas económicas pretendían una mejor redistribución de los recursos manteniendo como ideología la igualdad de la sociedad.

Como ya se hizo mención la libertad individual es una de sus principales ideas, pues las personas son racionales, con capacidades para buscar su bienestar sin el perjuicio de otras, para J. Locke el liberalismo es una teoría que además de lo antes mencionado, hace referencia en el papel que representa el Estado, pues este es el resultado de la decisión de la sociedad y es por ello que debe estar a su servicio, el derecho a la propiedad debe ser un proceso en el cual el Estado no tenga injerencia, pues este es el resultado del trabajo de las personas.

Tomando en cuenta varias aportaciones a esta teoría por diferentes pensadores, es Adam Smith quien es reconocido como fundador de esta filosofía, al establecer la capacidad y libertad de las personas para decisiones económicas dentro del mercado, retoma las ideas de la propiedad privada y la ley natural, uno de sus principales argumentos es “dejar hacer, dejar pasar” que conlleva una serie de libertades como, la no intervención del Estado en la economía, en el mercado, en las decisiones de las personas, la eliminación de impuestos, es decir la oferta y la demanda originan el orden mediante la mano invisible, supuestos fundamentales del liberalismo.

Uno de los países que adoptaron esta teoría desde sus inicios y que a partir de entonces el papel que desempeñaría sería fundamental, son los Estados Unidos, estableciendo libertades, cuestiones acerca del papel que tiene el gobierno, como estar siempre bajo la autorización de la sociedad. Si bien no fue el primer país en aplicar las ideologías, hubo otros antecedentes como el caso de Inglaterra con la monarquía absolutista y con la revolución francesa que tenía dentro de sus fundamentos, ideas liberales.

Volviendo a Estados Unidos, a finales de la década de los treinta vive este país una crisis a causa de que la caída del Wall Street, afectando a otros países, desembocando en la debilitación del sistema económico, desempleo, bajas productivas y costos sociales, dentro de esta situación las políticas del liberalismo, como, la mano invisible no lograban corregir el problema, entonces se optó por aplicar ideas del modelo económico de J. Keynes, consistía básicamente, en la intervención del estado en los asuntos económicos del país, se decide invertir dinero en el mercado que proveniente de los recursos públicos con la finalidad de crear empleos. Su marco de acción ahora se ampliaría a aspectos jurídicos y políticos, en la búsqueda del Estado de bienestar, obteniendo una nueva concepción, liberalismo keynesiano.

EE.UU. tras la reunión con otros países en la década de los cuarenta (Bretton Woods¹), establecieron y redefinieron el rumbo de la política económica de varios países, tomando como uno de sus elementos la teoría Keynesiana y su proyección, se basaba prácticamente en la situación económica y de estabilidad de este país. Sin embargo criterios básicos como la nula intervención estatal quedaron atrás.

La teoría del liberalismo keynesiano estuvo vigente por varias décadas, pero a raíz de establecer la relación oro – dólar, es decir que los demás países debían de tomar eso como referencia para el valor de sus monedas. Una vez que los países se iban recuperando y saliendo adelante de la crisis de la década de los treinta, Estados Unidos cada vez menos podía mantenerse, pues generaba altos costos económicos, sumándole los de la Guerra Fría, se vio entonces la necesidad de romper con la relación oro–dólar, allegándose a la necesidad de una restructuración de la teoría liberal y grandes cambios en el marco internacional.

¹ Se refiere a una serie de reuniones llevadas a cabo en Nueva Hampshire, Estados Unidos, que tenían como propósito el establecimiento o restructuración de la política económica. Se creó el banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

México dentro del marco de la teoría liberal tiene influencias a partir del siglo XIX y particularmente reflejado en la constitución de 1857, la de I. Comonfort, posteriormente a Benito Juárez junto con una serie de ideas liberales se impone triunfador ante el partido conservador de Maximiliano. Esta teoría en nuestro país se vuelve una parte fundamental para su desarrollo y evolución, estableciendo, como ya se mencionó, libertad e igualdad de las personas, derechos civiles, mantener al gobierno dentro de lo establecido en el marco constitucional, la división de poderes, entre otras cosas más logró implantarse. Siendo inclusive, esta filosofía, la que estuviera latente en las causas de la revolución de 1910.

La libertad de las personas era una cuestión que difícilmente podía ser efectiva, pues si bien anteriormente México estaba bajo el control de la Iglesia católica, estando bajo su mando varias de las acciones más importantes del país, condicionando la libertad, situación que sería abolida en parte con la secularización de la iglesia y el Estado.

El periodo del liberalismo en México trajo consigo una serie de ideas nuevas y fundamentales que lograron plasmarse en documentos constitucionales, sirviendo como instrumento en la búsqueda de libertades individuales.

1.2. Otro enfoque: el Neoliberalismo

El neoliberalismo es una teoría que influyo en los sistemas políticos y de desarrollo en varios países, este enfoque pretende una economía más liberal, para comprender mejor este concepto es pertinente citar una definición: para David Harvey² en su ensayo titulado:

“Neoliberalism as creative destruction” el neoliberalismo es: ... “una teoría de prácticas políticas y económicas que proponen que el bienestar humano puede ser logrado mejor mediante la maximización de las libertades empresariales dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada, libertad individual, mercados sin trabas, y libre comercio (Op. Cit. Martínez, p.3)”. 2012 También señala que: “El intervencionismo del Estado en los mercados (una vez creados) debe limitarse a lo básico porque el Estado no puede posiblemente poseer suficiente información como para anticiparse a señales del mercado (precios) y porque poderosos intereses inevitablemente deformarán e influenciarán las intervenciones

² N. del A. Se trata de un sociólogo urbano e historiador social de la Universidad de Cambridge.

del Estado (particularmente en las democracias) para su propio beneficio” definición de David Harvey citado en *(Martínez, 2009, p. 3)*

Es sumamente relevante considerar que esta doctrina contempla al Estado como un mecanismo de política que interviene y regula toda su actividad, es decir no es excluido sino al contrario lleva a cabo actividades como; cuestiones de políticas salariales, laborales, temas sobre la deuda, entre otros, pero dejando claro que esta intervención del Estado solo debe limitarse a ciertas tareas, pues como es de suponerse el sistema por el cual se rodea condiciona su actuar, y puede no ser benéfico, considerando que los objetivos del neoliberalismo se centran principalmente, <además de una mínima intervención estatal>, en la búsqueda del mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y el libre mercado, siendo este último el encargado de regular la actividad económica. Sin embargo este mercado regulador también se encuentra sujeto a diversos elementos como la estructura social.

El neoliberalismo se consolidó a finales de la década de los treinta en París durante una reunión de ilustres pensadores a la que asistieron L. von Mises, F. Hayek, W. Röpke, J. Reuff, L. Baudin y A. Rüstow, una de las finalidades era renovar la Teoría Liberal, se le dio entonces el nombre de neoliberalismo, donde se establecía que el libre mercado lograría la maximización del bienestar de la sociedad y el uso racional de los recursos, el Estado se encargaría de dictaminar leyes para reglamentar esto; estas ideas rebustecidas por J Bentham y J. Mills. Otro de los elementos importantes era la designación de un porcentaje del ingreso hacia la satisfacción de necesidades colectivas.

Se realizó una segunda reunión en Mont Pélerin Suiza, a la cual acudieron otro gran grupo de pensadores como; F. Hayek, M. Friedman, B. Jouvenel, F. Knight, L. von Mises, K. Popper, entre otros tantos, la finalidad fue establecer los principios generales del neoliberalismo, la redefinición de los beneficios del libre mercado, y como se mencionara con mayor detalle, tuvo su aparición en regímenes conservadores (Estados Unidos y Gran Bretaña).

En el marco internacional, el neoliberalismo fue adentrándose en los sistemas de gobierno, comenzando a finales de la década de los setentas en Gran Bretaña por el primer ministro M. Thatcher y en los Estados Unidos por el presidente Ronald Reagan, considerados pioneros de la aplicación de la ideología neoliberal. Anterior a esto los gobiernos que habían estado en el poder eran de tendencia conservadora y habían sufrido durante la década de los setentas una crisis a causa de la suspensión del suministro

tro de crudo por los países Árabes, situación que aquejo a ambos países, sumándosele varios acontecimientos que reclamaban nuevas formas de gobierno.

Con la introducción de esta doctrina se comenzaron a implantar prácticas como; el reduccionismo de la intervención del Estado, la privatización de varias instituciones, la disminución de recursos públicos en varios de los programas sociales, medidas que sin duda alguna desembocaron en una mejoría de las condiciones económicas del país pero con altos costos en la sociedad, como la desigualdad.

En el contexto nacional la entrada a México del modelo neoliberal se presenta en el periodo de M. de la Madrid (1982-1988) periodo que se enfrenta ante un escenario de crisis y varios problemas económicos, ocasionados por sexenios pasados, años durante los cuales se suscitaron una serie de problemas como la devaluación del peso hasta en más del 500%, fuertes problemas de corrupción, entre otros más. En el comienzo de su sexenio M. de la Madrid puso en práctica diversas políticas que tenían el fin de contrarrestar los efectos, entre sus acciones estuvieron el aumento del IVA, de un 10% a un 15% así como un recorte en el gasto corriente, pero lo que llama la atención, para fines del enfoque neoliberalista, son las reformas constitucionales que se llevaron a cabo; la reforma al artículo 25, el cual le daba un giro al papel del Estado al convertirse en el encargado de dictar normas, quitándole su papel de administrador y separándolo de la intervención en la actividad económica, el artículo 134 se centró en la disolución acerca de que el Estado era el único que podía adquirir y disponer del uso de los recursos, dejándole la apertura a establecer los elementos constitucionales para vender las empresas del Estado, para esto se emplearon varias figuras como la privatización (cuestión que lamentablemente traería a México la presencia de los monopolios), la venta o disolución de las mismas, reduciendo en gran número su existencia, se trataron de crear las condiciones óptimas para incentivar la competitividad y la inversión. Otros de los aspectos relevantes, fue la aceptación por parte de México a una serie de compromisos establecidos en el GATT (Acuerdo General sobre Tarifas y Aranceles).

Sin duda alguna todas estas prácticas, la mayoría tomadas de los lineamientos establecidos por el Fondo Monetario Internacional (FMI), no fueron suficientes para el rescate de nuestro país, en un principio si se notaron ciertas mejorías, pero se finalizaba con una deuda externa exorbitante a causa de los altos intereses, así como también la disminución del precio de los barriles de petróleo, el cual paso de 30 dólares por barril a 13.50 dólares por barril, hecho significativo y alarmante ya que una de las formas de pagar la deuda establecidas por el FMI y el Banco

Mundial fue el pago mediante la ventas de petróleo destinadas a la Reserva de los Estados Unidos. En México este mecanismo se denomina Ingresos Fiscales Petroleros.

La ausencia de la falta de crecimiento del PIB, ocasionó otra fuerte devaluación, posicionando el peso frente al dólar en 2,295.00 pesos por dólar (Martínez, 2009), sin duda alguna las practicas neoliberales no fueron gratas para el rescate de la economía mexicana, dejándola en un panorama poco alentador para los sectores económicos, tal fue el caso del sector agrario, la disminución de subsidios a cuestiones básicas como, alimentos, transporte público, empleo etc.

México lamentablemente vivía uno de sus peores escenarios, causados por las crisis y malas prácticas administrativas heredadas por sexenios pasados, reforzándose con la implementación de este modelo neoliberalista, cuestión que no hizo más que agravar la situación del país con altos costos económicos, sociales, debilitamiento del sistema político y sus políticas de rescate empleadas, desde luego el Partido Revolucionario Institucional (PRI) pierde junto con los gobernantes un alto porcentaje de credibilidad así como de legitimación.

Carlos Salinas, una vez presidente de la República, y después de un “supuesto problema electoral” relevado por los contendientes y el IFE como respaldo institucional de la falla del PREP que se había alegado infructuosamente, según la memoria social y de los autores políticos del momento; integro un gabinete presidencial muy destacado con personas que gozaban de un alto y prestigiado nivel académico, resultantes de un movimiento tecnócrata, sin cuestión alguna los titulares de las principales secretarías de Estado estaban bajo la tutela de las más prestigiadas personas, comenzando por el Presidente de la Republica, pero sin embargo la situación del país no se resolvería con esto. Para ello se establecieron diversas estrategias en el Plan Nacional de Desarrollo que se suponía ayudarían a cambiar las condiciones de México.

Para comenzar se logra una reducción de la deuda externa de un poco más de 4 mdp, gracias a la disminución de las tasas del interés por parte del FMI, se siguió con la privatización de varias de las empresas del Estado incentivando como ya se mencionó la aparición de las prácticas monopolísticas y oligopólicas, ejemplo las televisoras (Televisa y TV Azteca), Aeroméxico, La Banca mexicana, Fertilizantes mexicanos, concesiones a empresas extranjeras para la explotación de recursos naturales. Otra más de las prácticas de este gobierno fue la firma para integrarse al Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) después de una serie de solicitudes y estudios, tal petición fue aceptada y firmada a principios

de los noventa, situación en parte exitosa para el desarrollo de nuestro país, al haber notables mejorías en la parte económica en relación a exportaciones e importaciones, así como en cuanto a inversión extranjera, pero sin embargo nuestro país no había logrado ponerse a la altura de los países miembros de este tratado. Sin lugar a duda la situación se tornó ahora en un país poseedor de mano de obra barata, dejándose de consumir las materias primas en nuestro país, afectando gravemente el sector agropecuario, obteniendo graves problemas como el abandono de tierras por los agricultores y un aumento en la emigración. Todo esto como resultado de prácticas neoliberalistas que no han más que empobrecido a México pues...

el “abrirnos al libre mercado” implica ser competitivos, lo cual implica también un desarrollo tecnológico, alta inyección de capital del cual carecemos, y una automatización que desplace a la mano de obra, lo cual es exactamente contrario a lo que necesitamos.(Martínez, 2009, p. 20)

Fue creado también el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que era una política social que tenía como enmienda el contrarrestar consecuencias de las practicas neoliberales, y desde luego aminorar ese costo social que se había tenido como resultado, pero se vio opacado por las revueltas zapatistas, el uso de este programa con fines electorales, presencia de corrupción, violencia, volviendo a situar a México en un plano de inseguridad e inestabilidad económica, terminando una vez más un sexenio con una elevada deuda pasando de los 77,770.00 millones a 85,435.00 y situándose el peso en 341 frente al dólar. (Martínez, 2009)

Cuando comenzó el sexenio del economista E. Zedillo, pareciera como rasgo característico el enfrentarse una vez más ante un desastroso panorama, pues México nuevamente estaba en condiciones económicamente, socialmente y políticamente reprobables. Uno de los rasgos que se pueden localizar en relación a la teoría neoliberal, es que México en su Plan Nacional de Desarrollo continuo, a pesar de todo, con el objetivo económico de seguir promoviendo el crecimiento del país de manera sustentable, así como también se mencionaba el ejercicio pleno de la soberanía, pero la realidad y las acciones eran otras.

El país recibe un crédito por parte de los Estados Unidos para reactivar su economía por parte de William (Bill) Clinton (error de diciembre³),

³ Crisis mexicana que logro causar fuertes estragos en la sociedad, como una fuerte devaluación del peso mexicano.

dicho préstamo representaba una gran suma de dinero expresada en dólares y que para su pago México se comprometió a pagarla con el uso de los recursos de las importaciones y exportaciones de petróleo depositados en la reserva federal de Nueva York, para llegar a cubrir algunos de los pagos. Estados Unidos se inmiscuiría demasiado en la política económica, pues se tenía que seguir una política fiscal establecida por el FMI. La que comenzó como ayuda para subsanar los pagos de la deuda, un proyecto para continuar con la privatización de empresas, quizá la más importante y de mayor resalte es; la de Ferrocarriles Nacionales de México (FNM), teniendo un gran éxito, incluyendo la reforma al artículo 28 constitucional, para la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Luz y Fuerza del Centro, no fue el mismo resultado por diversas presiones políticas y de sindicatos que la impidieron.

Otro elemento característico fue la adquisición de un crédito para salvar a los bancos que se encontraban en crisis (Fobaproa⁴), pues se había presentado una fuga de capitales, además de que las empresa dejaron de pagar sus créditos, es entonces que México decide rescatarlos, siendo esta una práctica neoliberalista al tratar de socializar la deuda, sin embargo todo se tornó en un círculo de corrupción existiendo empresas que mediante declaraciones falsas hacían uso de este crédito con numerosos desvíos de dinero y enriquecimiento ilícito. Otro caso es la igual socialización de la deuda de las concesionarias empresas de autopistas, al ser tomada su deuda a razón de que la inversión había sido mucho más alta que sus ingresos. Finalmente el sexenio y sus diversos matices dejaron al país con una deuda de 84,600.00 mdd, y la cotización del peso fue finalmente 9.36 pesos frente al dólar con una devaluación de 236%. (Martínez, 2009)

El modelo neoliberal hasta el momento no había tenido resultados que garantizaran esa estabilidad económica y más aún el bienestar de la población de México, en contraste en lugar de que hubiera una mayor igualdad y equidad económica, la riqueza se concentró en pocas manos, existiendo entonces una gran desigualdad y polarización en nuestro país, acompañada de altos índices de corrupción.

El PND para el periodo (2000-2006) vuelve a incluir entre sus estrategias una ideología neoliberal, se continua con una política privatizadora, por ejemplo se ponen en marcha varios proyectos como la instauración de las Asociaciones Público Privadas, que son una figura de inversión con la participación de ambos sectores, Proyectos para la Prestación de

⁴ Fondo Bancario de Protección al Ahorro: es un fondo de contingencia, creado con la finalidad de enfrentar problemas financieros.

Servicios a largo plazo, enfocado a apoyar al gobierno para que otorgue servicios públicos, Participación Privada en Infraestructura. La Conagua en la cual se logran integrar concesiones a empresas privadas, entre otros más modelos. Uno de los que quizás tome atención revisar es la cuestión de CFE, tema que se habían abordado con anterioridad por otros sexenios, en el caso de este se mandaron las iniciativas para reformar los artículos constitucionales 27 y 28, el tema en este momento no era privatizar sino ceder derechos de operación a particulares.

Fox logró la aprobación de una serie de reformas que sus antecesores no habían podido pasar por el congresos, ya que utilizó figuras administrativas que encubrían a la privatización, siendo este su trasfondo. Así también durante este sexenio el capital foráneo de la Banca en México asciende a un 82.3%. La deuda pasa de 84,600.00 mdd a 54,766.00 mdd, el peso estaría en 10.88 pesos frente al dólar (Martínez, 2009).

Durante el periodo presidencial de Felipe Calderón (FCH) se suscitaron varios aspectos relevantes, como lo fue su controversial entrada a la presidencia con un mínimo de ventaja ante su adversario Andrés Manuel López (AMLO), sin embargo siendo ya declarado como presidente legítimo a pesar de varios cuestionamientos y legalidad en el proceso electoral, este periodo marca ya una diferencia más contundente en cuanto a el establecimiento de sus estrategias, siendo como principales líneas de acción la creación de empleo y la lucha contra el narcotráfico, esta última obligada a partir de las situaciones vividas en México y que comenzaría con una alianza militar con los Estado Unidos.

Otro de los graves problemas que afectaría a México sería la crisis mundial causa de una desaceleración de la actividad económica de Estados Unidos, sufriendo nuevamente una devaluación del peso frente al dólar, posicionándose en 2008 en 13.83 pesos frente al dólar, la deuda aumenta y la creación de empleos se ve fuertemente truncado. La consecución de políticas de privatización seguía latente y una de las más destacadas era la Reforma energética, tomando como su antecesor una figura que no precisamente se llamaba privatización, se utilizó la figura de Contratos de Servicios Múltiples, sin embargo en relación a la reforma se aprobaron solo algunos de sus puntos.

Sin menoscabo esta referencia histórica de cinco sexenios ha corroborado aún más lo que ya se ha plasmado, que las prácticas de la doctrina neoliberal solo han marcado una amplia brecha entre lo que es un país desarrollado y lo que actualmente vivimos, un país con un sistema político endeble, ha sobresalido la corrupción, las fuertes devaluaciones, la

presencia de monopolios y oligopolios a causa de la privatización, pobreza, corrupción y marginación.

1.3. El enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP)

La nueva gestión pública es un enfoque que va en contra de los sistemas burocráticos, que influye en la manera de realizar las cosas, tratando en todo momento de mejorar la acción gubernamental. La premisa de este enfoque se centra afirmando que las prácticas gerencialistas son más eficientes, es decir, que deben ser adoptadas por la acción de gobierno para mejorar su papel con la sociedad. Tiene como finalidad el fortalecimiento de las capacidades administrativas de la administración pública, esta herramienta es vista en virtud del mejoramiento de respuesta del Estado, es decir mejorar sus resultados y por ende elevar la confianza y satisfacción en los ciudadanos. Uno de sus principales argumentos es contemplar al mercado siempre como el mejor mecanismo distribuidor, porque se maneja con mayor justicia e imparcialidad. Los ciudadanos son vistos como clientes ante servicios y bienes con mayor calidad.

El mercado permite dentro del marco de la NGP, la obtención de elementos que los gobiernos buscan, tal es el caso de la justicia, la equidad, la eficiencia y la eficacia, pues una vez que las organizaciones e instituciones gubernamentales adopten mecanismos de mercado y una postura racional, lo demás será consecuencia de ello. La racionalidad que las instituciones adoptan bajo esta teoría desencadena o provoca un comportamiento racional también. Es entonces que el objetivo se centra en la maximización de ganancias y la minimización de costos. Muchas de las ocasiones para que esto pueda llevarse a cabo es necesario hablar de figuras como la privatización de algunos bienes y servicios, donde el gobierno autoriza la provisión a algún ente privado, siempre con la firme intención de brindar servicios y bienes con mayor calidad, cubriendo las necesidades de sus demandantes. Otra de las modalidades es la descentralización, que consiste en ceder parte de las competencias de gobierno a otro ente con personalidad jurídica propia, con la misma finalidad de lograr siempre una mayor o total cobertura de la sociedad.

Se habla acerca de la importancia de que los funcionarios públicos tomen un papel de gerentes, pues estos no se ven tan influenciados por diversos círculos viciosos que normalmente en el ámbito de gobierno se suscitan, tal es el caso de la corrupción, aunque hay que considerar que no siempre es así pues bien el ámbito privado también puede verse envuelto en situaciones de corrupción e ineficiencia.

Sin duda alguna es importante señalar por que la NGP es un enfoque que está en contra de los sistemas burocráticos, pues esto conlleva una excesiva presencia de procesos y procedimientos así como de reglas lo cual vuelve lento e ineficiente al sistema, es por ello que se ha llegado a considerar una posible desregulación para su mejor funcionamiento. Desde luego todas estas prácticas deben estar sometidas dentro de un marco de sistemas de control que garanticen la transparencia de las acciones de gobierno, por ejemplo la introducción de sistemas de evaluación, ha sido una de las practicas adquiridas de la administración privada, tomando en cuenta el interés por cuantificar los resultados, para ello no solo son necesarios modelos o sistemas de evaluación, sino que es necesario tener bases contables e indicadores de gestión que hagan más fácil estas tareas de evaluación de resultados. Aunado a esto la introducción de sistemas de tecnología, que sin duda alguna hacen más fácil la realización de las actividades no solo de control sino también de gestión, ha sido una medida y practica revolucionaria en la administración pública y con buenos resultados para la toma de decisiones, transparencia y para la planificación. Es entonces que se define la NGP como:

El objetivo de esta nueva forma de actuar es la consecución de un sector público que opere exclusivamente en aquellas áreas donde no exista un proveedor más adecuado y lo realice de forma eficiente y eficaz. Para ello, compite o colabora con el sector privado, allí donde es posible, con el objetivo de satisfacer las necesidades públicas, otorgándoles a sus ciudadanos un papel cada vez más activo en el campo público. Realizando, además, reestructuraciones internas encaminadas a eliminar la burocracia, a la adopción de procesos más racionales, a una mayor autonomía en la gestión, etc. (García, 2007, p. 2)

La NGP nace con la firme intención de buscar la solución a varios problemas que aquejaban al gobierno, perjudicando al ciudadano, los gestores de gobierno y sus instituciones, estas últimas estaban perdiendo esa credibilidad y confiabilidad que debe haber en la sociedad, situación que se vivía en varios países, es entonces que surge la necesidad de crear una nueva teoría que resuelva este panorama, siendo un enfoque que toma y se ve influenciado por distintos enfoques, en el siguiente cuadro se indican los aspectos y las teorías que incidieron en la NGP.

El siguiente esquema muestra las diferentes teorías que toma la NGP.



Fuente: (Sánchez, 2007)

Es relevante tener en cuenta que las influencias de este enfoque son distintas según las condiciones de cada país por ejemplo:

- Reforma radical, basada en la teoría de la nueva gestión pública. En términos generales asume que las técnicas de dirección privadas son superiores a las públicas, y por supuesto, pueden importarse a la gestión pública. Reformas realizadas en países como el Reino Unido, Nueva Zelanda y Austria. (García, 2007, p. 18)
- Reforma incremental, basada en una exigua modificación de la gestión pública tradicional. Introducción de pequeños cambios como sería la autogestión administrativa, una clara delimitación de los políticos en la administración, alta estabilidad en la función pública, y sistemas de promoción basados en méritos. Los modelos públicos de administración y la gestión privada son todavía significativamente diferentes. Uno ejemplo serían las reformas acontecidas en Francia. (García, 2007, p. 18)
- Gerencialismo moderado. Reforma situada en una posición entre los dos extremos anteriores. Este tipo correspondería a las modificaciones introducidas en Irlanda o los Países Bajos. (García, 2007, p. 18)

Para ubicarnos en el tiempo a partir de la década de los sesenta y setenta, cuando la NGP cobra vida, su fundador O. Gelinier, quien conocía el funcionamiento y gerencia de la empresa privada, cómo pionero comenzó con la introducción de los mecanismos de mercado, la competencia y la relación costo-eficacia, Gelinier se une años después, aproximadamente a

mediados de los setentas con M. Massenet quien en conjunto continúan con sus ideales de la introducción de prácticas privadas al ámbito público tal es el caso de la descentralización, sustentando que estas prácticas son la única salida para que la administración pública se vuelva más eficiente y de calidad. Después se incluyeron más personas como R. Laufer y A. Burlaud, ellos tratan de reforzar los conceptos fundadores de la NGP, como la cuestión del cliente y definir su importancia en la competencia y la relación con el gobierno.

A nivel mundial esta doctrina comienza a ser tomada como modelo en los sistemas de gobierno, en varias partes del mundo comenzando por Londres y Gran Bretaña alrededor de la década de los noventa, cuando en Francia se realizaban diversos estudios de la actividad empresarial.

Particularmente en México durante el periodo de Fox pueden localizarse varias prácticas, pues este presidente se manifestaba como un ideario de las practicas gerenciales, para comenzar su sexenio y la integración de su gabinete, recurre a una agencia llamada *head hunters* (“cazadores de talentos”) mediante la cual suponía tener a las mejores personas para colaborar con él, práctica que además de todo buscaba obtener credibilidad entre la ciudadanía. Otra de las acciones que se pretendieron realizar, en este tiempo fue la creación de una institución que se encargara de la supervisión del funcionamiento de los secretarios de Estado, mediante metas estratégicas con la utilización de un semáforo, práctica que no logro su propósito pues al no tener fortalecida y descuidadas las relaciones políticas y de consenso con el congreso no pudo ser fructífero.

La NGP no solo puede verse reflejada en el ámbito de gobierno federal, sin menoscabo durante estos años en México se podían identificar gobiernos locales que tomaban en cuenta consideraciones e instrumentos de la administración privada, tales son los casos; de León incluyendo la planificación estratégica que a grandes rasgos es una herramienta sistemática que define una serie de pasos que ayudan a proyectar ese futuro deseado, de lo cual se abordara con mayor detalle más adelante. Otro es Aguascalientes con la creación de la Secretaría de Desarrollo Empresarial (SDE), sorprendiendo ya que no era usual que los gobiernos locales tomaran a su cargo este tipo de competencias.

Finalmente se puede concluir que diversos países han sido influenciados por estas prácticas gerencialistas, pero que realmente y como todo ciclo, este ya no es el más factible de seguir, la actualidad apunta hacia necesidades nuevas que apremian y es urgente cubrir, se habla entonces de este enfoque y con ello conceptos fundamentales para esta teoría como la de cliente, funcionario por ciudadano o la de gerente, prácticas que basta

con ver lo que pasa en otros países para darnos cuenta que estos enfoques son precarios y que los ojos están puestos en nuevas doctrinas.

1.4. Planificación como herramienta

La planificación es un mecanismo que ayuda a las instituciones, públicas o privadas a establecer una serie de acciones que pretenden ser realizadas dentro de un marco de tiempo determinado, se establecen en el presente el conjunto de actividades que se llevarán a cabo para poder llegar a los objetivos que se plantean, es un instrumento que marca el camino por el cual un grupo de personas deben caminar de manera que todos estén en sintonía con lo que se busca y le toca hacer a cada individuo u organización para tener excelentes efectos. Este proceso no solo consiste en la definición de objetivos, metas y acciones, sino que consiste en la designación, con base a un diagnóstico, de los recursos que se emplearán, ya sean de índole; material, financieros, humanos, de tiempo, etc., y que serán los insumos para que mediante la planificación resulte ese futuro que se quiere.

Todo este esfuerzo para contar con una planificación, tiene el gran efecto de poder reducir la incertidumbre de las organizaciones, ayuda a mantener un control sobre las acciones que se deben de seguir, sobre los recursos que se van a emplear, de las variables que influirán en sus procesos y tratar, además de tenerlas en cuenta, de controlarlas, o bien, de tener previsto que se hará cuando dichas situaciones se presenten, todo siempre de manera organizada. Sin embargo acerca de la explicación más profunda sobre este tema se definirá a más detalle, mencionándose varios estilos en otro capítulo, ahora nos centraremos en citar algunos de los antecedentes de esta herramienta.

En México han surgido varios intentos por integrar la planificación a la acción gubernamental, desde luego una de las acciones que encaminan esto es la creación de diversos preceptos legales que en algunas ocasiones han logrado llegar a la práctica, aunque no en todas han tenido el éxito deseado. En la década de los treinta se expide la Ley sobre Planificación General de la Republica (LPGR), siendo el primer indicio dentro de la legislación mexicana que tenía la encomienda de brindar una organización, en cuanto al rumbo del país y pretender que las diferentes instituciones trabajaran juntas. Después en el año de 1933 surge el Plan sexenal (1934-1940), que pretendía planear una serie de acciones que orientaran la actividad económica, creándose un Consejo Nacional de Economía (CNE), cambiando después a Comité Asesor Especial (CAE) y finalmente en Oficina Técnica de la Secretaría de Gobernación (OTSG),

elaborando el segundo plan sexenal (1941-1946), de igual manera planteaba la organización de trabajo que se seguiría a consideración del presidente, se crea entonces la Comisión Federal de Planificación Económica (CFPE) a principios de los cuarentas, después de estos primeros intentos por contar con una planificación se expidieron y crearon diversas leyes, así como también instituciones para realizar varias de las acciones que se contenían, esto deja ver cómo los avances en esta materia eran deficientes, además de la ausencia de los órganos especializados.

La preocupación por la obtención de capital y de inversiones extranjeras llevo a la conformación de un Plan de inversiones por dos años en 1956.

Otro antecedente importante se sitúa en la administración de Adolfo López Mateos donde se llegan a tres acuerdos; el primero referente a la concertación, que las Secretarías de Estado, departamentos, y demás instituciones, deberían elaborar un programa anual en el cual plasmaran programas y actividades a realizar; el segundo, que mediante el acuerdo de la Planificación del desarrollo económico y social del país, se incluía la realización de trabajo en conjunto de las diversas dependencias y órdenes de gobierno; el número tres creaba una comisión intersecretarial para la formulación de los planes nacionales, creando esta ultima el Plan de Acción Inmediata (1962-1964), después se creó el Programa de Desarrollo económico y Social (1966-1970) encaminado al fortalecimiento de los principales sectores económicos del país.

A principios de los sesenta se presenta la iniciativa de la Ley Federal de Planificación (LFP), que estipulaba un carácter obligatorio y de coordinación dentro de todo el ámbito de gobierno.

Si bien es cierto habían varios vestigios de la planificación en México, pero sus problemas eran que no había una concordancia entre lo que se estipulaba en los planes en relación a variables como, la viabilidad o hasta la existencia de recursos, y no solo materiales, sino humanos, tecnológicos, que condicionaban su éxito. Durante la administración de L. Echeverría la planificación se encontraba depositada en la Secretaria de la presidencia, en la SHCP y la Secretaria de Patrimonio Nacional (SPN), lo cual traía repercusiones como la falta de coordinación entre estas secretarías, pues se manejaban sin tomar en cuenta a las otras ocasionando problemas con el manejo de datos, identificación de responsabilidades, complicación al llevar acabo evaluaciones. Como solución a estos y más problemas se optó por que las diversas actividades de Planificación, programación y presupuesto se consolidaran en la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP).

Con la llegada a la presidencia de J. L. Portillo (Jolopo), se propone que para llegar a ese futuro determinado dentro de la planificación es necesario anticiparse a los hechos, es decir pronosticar lo que va a pasar, sosteniendo que los problemas referentes a este proceso respondían a la falta de coordinación. Elaboro el programa de reforma administrativa que pretendía darle un redefinición al proceso programático para que las acciones correspondieran a los objetivos, para este punto se promulgo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Loapf) que dio pauta a una unidad presupuestaria, de programación y presupuesto.

II. PLANIFICACIÓN

“No hace falta un gobierno perfecto;
Se necesita uno que sea práctico”.
Aristóteles, (384 a.C.-322 a.C.)

2.1. Aspectos Generales de la Planificación

La planificación puede ser utilizada en cualquier aspecto de nuestra vida, el ser humano proyecta el deseo de un futuro mejor para él y los que lo rodean, parte de la necesidad de mantener y buscar un control sobre el matiz de su entorno, mediante un plan que determina lo que se hará, he ahí el beneficio de una planificación. Esta es una función básicamente administrativa, la cual determina una serie de actividades que la persona en conjunto con la organización, y mediante un diagnostico considere son las necesarias a seguir.

La planificación ofrece el poder de establecer y determinar una dirección o conducciones que las organizaciones, instituciones públicas pretenden seguir, estos entes por lo general toman la planificación como una herramienta la cual prevé una serie de pasos que ellos mismos determinan, todo esto con el fin de aprovechar y optimizar los recursos (humanos, materiales, económicos, etc.) que se tendrán o tienen a su alcance, es decir, las organizaciones buscan llegar a resultados eficientes, eficaces y de calidad, para alcanzar estos resultados se tiene que considerar y analizar todo tipo de elementos que puedan llegar a influir en el futuro anhelado.

Primero, los entes que apliquen la planificación deben plantear un futuro o perspectiva deseada, estos posibles escenarios deben ser viables y factibles, el devenir de estas acciones se deberá tomar como lo que se planea construir y los recursos que se estiman aplicar. Con el fin de reducir errores o evitar riesgos para las instituciones, principalmente en sus funciones administrativas, para ello se realiza un diagnostico o evaluación de la situación actual que enfrente la institución, ya que los escenarios deseados pueden ser modificados o verse obstaculizados, el proceso que se implemente podría llegar a ser influido por las variables que se presenten y modificarlo a tal grado que la finalidad buscada deba cambiar, por esto, la evaluación, análisis y/o diagnósticos que se haga sobre el entorno determinará las posibilidades y alternativas que se seguirán para obtener la meta u objetivo anhelado. La aplicación de elementos de evaluación puede ser externo e interno, cada ente determinara cual es el me-

jor para ellos, en el caso del gobierno mexicano determina que se deben hacer evaluaciones externas, para conocer el cumplimiento de los objetivos y metas. He ahí la importancia de que estos objetivos y metas establezcan su fin con claridad, para así colaborar con la evaluación y que esta conozca si se ha llegado o que tan lejos estamos del futuro planteado.

Estos objetivos y metas, ya que han determinado su factibilidad y viabilidad, deben ser expresados en un plan o documento para que las personas que conforman las instituciones comprendan y conozcan el camino que plantea seguir el ente para el cual laboran, si las personas conocen las acciones que realiza la institución se podrá crear un sentido de pertenencia, esto repercutiendo en el éxito de los objetivos y metas.

Para que una institución logre esta interacción con las personas debe tener bien definido y planteado su visión, misión y valores, si esta cuenta con una estructura funcional adecuada será más fácil comprender su actuar, la dirección de sus acciones e involucrase con ella. La misión debe contemplar el porqué de su existencia; porqué fue creada, su razón de ser, ya sea con ayuda de sus antecedentes. Un claro ejemplo, es en las instituciones gubernamentales encontrar la fusión de dos dependencias para formar una sola, en estos casos se debe plantear por qué se realizó esta acción de aquí se podrá saber cuál es la misión de la nueva institución. En cuanto a la visión, esta consta de una perspectiva de cómo se pretende que sea la institución, un horizonte en al cual se desea llegar. Sobre los valores estos dependerán de las instituciones, cada ente deberá formar sus propios valores de acuerdo al fin buscado, van de la mano con la misión, ayudan a explicar el futuro anhelado.

En cuanto a las metas u objetivos que buscan las organizaciones e instituciones gubernamentales, por lo general están dirigidos a solucionar un problema o demanda que afecta a la sociedad, o en el mejor de los casos prospectando y forjando un futuro deseado en beneficio de la población, creando las condiciones necesarias para que la ciudadanía acceda al valor público.

En México la planificación tiene su fundamento legal en la Constitución Política de México (Cpeum), la cual en el artículo 26, determina que debe existir un sistema de planificación democrática del desarrollo nacional, el cual buscará el crecimiento de la economía nacional por medio de los programas y proyectos que lleven a cabo las instituciones gubernamentales, esto plasmado en el PND al que estarán sujetos estos programas federales. Otro de sus sustentos legales se encuentra en la Ley de Planificación y la Loapf en las cuales se precisa las aéreas de responsa-

bilidad y coordinación de las dependencias y entidades. En el Estado de Guanajuato se cuenta con una Ley de Planificación que está sujeta al PND.

La planificación y sus diversos instrumentos (PND, Programas, Proyectos, etc.) son un medio por el cual se puede dotar a la ciudadanía de información sobre los bienes, servicios a los cuales se tiene acceso o se pretenden crear, así como los recursos que serán destinados para tales fines y las instituciones públicas y privadas que ejecutan estas acciones planteadas para llegar al objetivo deseado, este conducto ayuda al fortalecimiento del sistema democrático y a la participación ciudadana.

La participación ciudadana incrementa su importancia en nuestro país al tener el deseo de incidir en las acciones que se tomaran en cuenta para el diseño de las políticas públicas, que causaran efecto en nuestra calidad de vida, es decir, se debe tomar en cuenta y escuchar la perspectiva de la sociedad en relación con su situación y problemas latentes. Ya que la visión social, puede ser diferente a la de los especialistas encargados de la redacción de los planes, estos entes deben tomar en cuenta estas posturas y empatarlas con lo prospectado por ellos.

Es pertinente hacer una diferenciación entre plan, Planificación y planificación. “El plan representa la concreción documental del conjunto de decisiones explícitas y congruentes para asignar recursos a propósitos preestablecidos. La Planeación implica el proceso requerido para la elaboración del plan. En cambio, la planificación representa el ejercicio (la aplicación concreta) de la Planificación vinculada con la instrumentación teórica requerida para transformar la economía o la sociedad” (Miklos, 1998, p. 17). Es por esto que el tema principal es la planificación ya que es el instrumento rector que contempla a las demás para que en conjunto culminen con en el futuro deseado.

Para las personas o entes encargados de realizar la planificación de la toma de decisiones, su universo por lo general oscila en tres maneras de realizar la planificación, el primero es actuar de manera reactiva, es decir, este tipo de acción se realiza para corregir o enmendar un daño ya realizado en la sociedad, muy común esta planificación en épocas de crisis. La segunda forma de actuar es preactiva, la cual toma decisiones basadas en cambios que son predecibles y tienen elementos sustentables que se pueden pronosticar, se considera que es más barato prevenir que reparar, es decir, hacer lo posible porque las cosas sigan por un buen camino o guiarlas para que tomen el cauce adecuado. La tercera es proactiva la cual busca crear, provocar los cambios deseados, dependerá de los entes creadores de este tipo de Planificación la dirección que tomen

los actos, ya que se puede tener una gran imaginación, deseos y sueños sobre un futuro mejor, pero dependerá de las situaciones que se presente.

Finalmente se hace referencia y se explicaran en el siguiente cuadro a grandes rasgos algunos de los distintos enfoques de planificación que manejan los especialistas, sin embargo para efectos de esta investigación solamente abordaremos a mayor detalle la planificación estratégica, prospectiva estratégica y arquitectura estratégica.

Tabla 1
Enfoques de planificación

Enfoque	Principales Representantes
Incrementalismo Inconexo	Braybooker y Lindblom
Exploración mixta	Etzioni
Racional	Manheim, Banfield, March y Simon
Normativo	Ackoff, Ozbekhan y Sachs
Transactivo	Friedmann
Participativo	Grabow y Heskin, Ackoff, Davidoff y Schön

Elaboración con datos de Miklos (1998).

Incrementalismo inconexo: este enfoque es difícil aplicarlo en cualquier sociedad, ya que normalmente se sitúa en sociedades divididas donde además de ello es difícil consensuar, no altera de manera significativa variables importantes, y si llegase a contemplar una de estas no es relevante, las acciones están en función de los recursos disponibles, se plantea un panorama donde se establece la situación actual, a lo que se pretende llegar y las acciones a realizar. (Miklos, 1998)

Exploración mixta: sus decisiones, no todas están diseñadas con la intención de llegar a ese futuro anhelado, por lo regular se toman alternativas viables y no viables, ya que contempla la existencia de varios problemas que mermaran su posible actuar, sus acciones consisten entonces en contar con gente que pueda reaccionar en cualquier situación de manera que den buenos resultados. Durante la ejecución de sus acciones y dependiendo de la magnitud del objetivo se adecuaran las acciones de exploración según corresponda. (Miklos, 1998)

Enfoque racional: este parte de la racionalidad que está implícita dentro del proceso de planificación, se contemplan cuatro desafíos diferentes que se hacen presentes en el proceso; la complejidad que representa un grupo social y lo que esto conlleva, la necesidad de que exista una coordinación y organización dentro de ellos para fortalecer las tareas de control y la cohesión como mecanismo de satisfacción de sus propias nece-

sidades, estos elementos llevan al establecimiento de propósitos y caminos que le dan sentido a su razón de existencia. (Miklos, 1998)

Planificación normativa: esta Planificación a diferencia de otras ya mencionadas, sus actividades si están encaminadas a la obtención del futuro que se pretende, ya que primero se seleccionan las metas o fines y en relación a ellos se establecen y diseñan las políticas y programas que ayudaran a conseguir ese futuro. (Miklos, 1998)

Planificación transactiva: conocida también como de innovación o de investigación, dentro de sus herramientas resalta la importancia de las relaciones interpersonales con la finalidad de que exista retroalimentación mediante el dialogo y ambas partes se vean fortalecidas. Establece dos vertientes, la asignación que es el diseño de ese futuro y el cómo se llegara, la innovación es la realización de nuevas formas que ayudaran a este proceso. (Miklos, 1998)

Planificación participativa: como su nombre lo indica, es el proceso de participación un elemento fundamental mediante el cual se enriquece el proceso de la Planificación, pues es mediante ello que se definen objetivos comunes, es incluyente, descentralizada, es decir parte de la periferia hacia el centro basándose en acuerdos y dialogo, buscando cubrir las necesidades específicas de cada grupo objetivo. (Miklos, 1998)

2.2. Planificación Estratégica: Harvard University

La planificación estratégica es la más común en las instituciones y organizaciones del ámbito gubernamental, ya que es la que permite de manera sencilla a estos entes enfrentar situaciones que se pueden presentar, para eso determina sus acciones con ayuda de esta herramienta. Este tipo de planificación es sistemática, es decir, se acopla a un modelo, método que deberá seguir paso a paso tomando en cuenta los elementos que la conformen, según lo establecido por los especialistas que hayan determinado el modelo. Este proceso que se establece, tiende primero a determinar los objetivos y metas que se seguirán, como se llevarán a cabo y contemplarán las condiciones para que estos objetivos y metas culminen en éxito, el administrador o personas encargadas de llevar a cabo la planificación deben saber y conocer que la acción que se haya determinado tendrá grandes posibilidades de culminar satisfactoriamente, tener una seguridad de su éxito, previo a esto se hace un análisis, comparación, auditoria, evaluación de las circunstancias que se presentan para la institución, la información que obtengan determinara el alcance del objetivo y meta.

En este estilo de planificación se le da importancia al proceso que se llevará a cabo, las personas que interactúan en las distintas actividades planeadas llegan a importar más que el resultado, es decir, la forma en cómo se planteen las actividades, la manera que se seguirá es fundamental, debe tener ciertos elementos de flexibilidad, el proceso debe estar propenso a los cambios que la sociedad determina, más aún en una institución u organización gubernamental, en estos entes se debe conocer las necesidades de la comunidad ya sea por los distintos medios de participación que tenga cada gobierno, como en la guerra la estrategia que siga determinara el éxito de esta.

Este proceso administrativo que lleva la planificación estratégica debe de identificar las posibles oportunidades y riesgos que enfrentarán las instituciones para lograr el futuro anhelado, determina la dirección que seguirán dentro de sus distintos componentes, estas decisiones contemplaran la situación actual, al analizar o diagnosticar las diferentes posibilidades y alternativas que se tienen al alcance. Para realizar esto la planificación estratégica debe iniciar preguntándose (Op. cit. Lanuza, 201, p.16).

¿Dónde estamos hoy?

Análisis de la situación

Análisis del entrono

Análisis interno

Análisis de competencia

¿A dónde queremos ir?

Objetivos y metas a plazos

¿Cómo podemos llegar a donde queremos ir?

Comprender el mercado

Comprender la competencia negocio

Diseñar las estrategias apropiadas

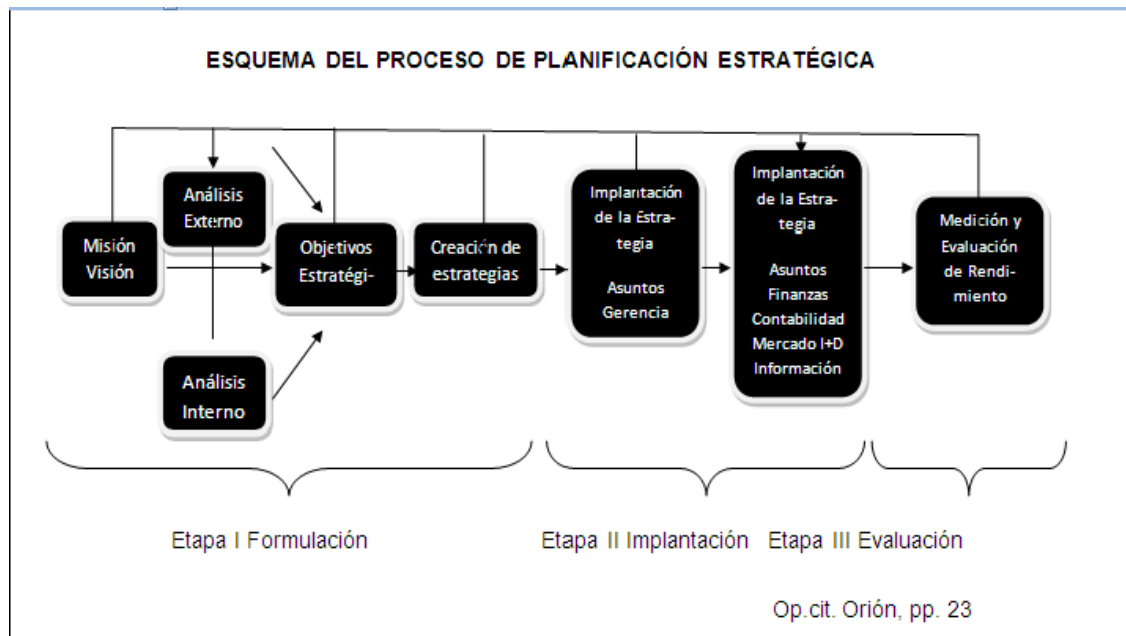
Para determinar la situación primero se debe conocer cuál es su misión, visión y valores, posterior a esto se establece, con un previo estudio cuáles son sus fortalezas, debilidades, oportunidades y aptitudes, con estos elementos como mínimo podrán conocer y dar respuesta a la pregunta ¿dónde nos encontramos hoy?, en el caso de las instituciones gubernamentales, en especial estos entes, también deben contemplar otras variables como la situación política, económica, social, cultural, demográfica del país, esto nos plantea el contexto nacional con el fin de dar respuesta y establecer donde se encuentra, qué situación se está viviendo, como ya se ha mencionado se realiza un análisis previo de estos elementos que apoyaran a determinar la estructura.

Al tener claro este proceso se continúa con la siguiente pregunta ¿a dónde queremos ir? La respuesta puede ser más sencilla ya que radica en la definición del escenario al cual se quiere llegar, sea determinado que componentes influyen o ayudan para encaminar las acciones de la institución, se debe establecer claramente quienes guiaran o llevaran a cabo las decisiones expresadas, quienes son los directivos, administradores, cualquier persona que esté involucrada en el proceso de la institución debe conocer su función específica, con esto nos damos una idea o determinamos las acciones que queremos y podemos realizar, claro sin dejar de contemplar lo inevitable, indeseable que se pueda presentar.

Para responder la última pregunta se debe implementar un estilo o tipo de metodología, ya que sea definido a dónde pretende ir, se determina como podemos llegar a ese lugar, por lo regular existen distintas formas y maneras de realizar una acción para obtener el fin deseado, esto dependerá de cada institución, estos entes deben conocer su nicho, hábitat, lugar donde pueden ejercer sus funciones, el mercado donde se desenvuelven, están obligados a identificar los recursos que tiene al alcance, ya sean materiales, humanos, tecnológicos, esta información ayudara a determinar cómo se llevara a cabo la planificación, en la metodología que se pretende implementar se determina el tiempo que tardaran en llegar al

objetivo anhelado, ya sea estableciendo un cronograma de trabajo, una ruta crítica con tiempos específicos, al determinar estos elementos de apoyo, se considera que el diseño será el apropiado para la institución.

A continuación se presenta un esquema simple de lo que consideramos es el proceso de planificación estratégica.



Como se muestra en el esquema una vez que se ha definido la misión y visión de la institución, se pasa a realizar un análisis del ente de manera interna y externa, la información que arroje estos elementos es adquirida con base a hechos, acciones y acontecimientos pasados y presentes de la organización, lo cual nos servirá para determinar el o los objetivos, estos deben ser claros, realistas, contemplar un tiempo específico para su culminación, flexibles y adaptables a los cambios, por ultimo deben tener indicadores que permitan su evaluación.

Después de esto el siguiente paso es plasmar el cómo se llegara al objetivo, formular las acciones que se realizaran, es decir, se expresa el proceso de implementación de la estrategia, los últimos pasos son la aplicación de esta estrategia, dependerá de la estructura de cada organización, por ejemplo una institución gubernamental se verá influenciada por las normas legales que la rigen, si la organización interpreto erróneamente las necesidades de la población la planificación estratégica está destinada al fracaso, por eso existe la necesidad del último punto del esquema, la evaluación, pues por medio de esta se sabrá y conocerá el alcance que tuvieron las actividades realizadas, su impacto, la viabilidad de los programas, sus aspectos financieros, entre otros.

2.3. Prospectiva Estratégica: Conservatoire National des Arts et Métiers

Antes de comprender la prospectiva estratégica, posición de Michel Godet (1980), se debe explicar la prospectiva, en este tipo de planificación se prevén varios y diferentes futuros o escenarios, se han deseables, indeseables, esperados o inesperados, para cada uno de estos posibles escenarios se debe contemplar el impacto, resultado de la acción que se pretende realizar. El ente planificador en este estilo tiene que considerar que unos escenarios son más posibles que otros, esto dependerá de la viabilidad que se haya previsto. “La prospectiva no pretende adivinar o descubrir un futuro único y unidimensional, sino que lo concibe y lo visualiza como múltiple y pluridimensional. Es más, no únicamente lo imagina como porvenir (estará por venir) sino que instrumenta su construcción como devenir (estará sucediendo con, y quizá gracias a, nosotros)” (Miklos, 1998).

Como podemos ver para este enfoque se identifica cual es el futuro, escenario, acción que deseamos realizar, plantear lo que se quiere y desea lograr, después conocer la realidad, saber cuáles son los elementos o recursos con los que contamos, identificando todo lo que esté a nuestro alcance, posterior a esta identificación se plantea lo que se puede realizar, es decir, comparar lo que deseamos con lo que se efectuara de acuerdo con los recursos que se cuenta. “En la prospectiva la Planificación se enfoca desde el futuro hacia el presente” (Miklos, 1998).

La prospectiva por lo regular implementa y realiza un análisis morfológico, este tiende a descomponer en distintas variables clave, como lo podrían ser efectos económicos, demográficos, sociales, tecnológicos u organizacionales y cada una de estas se puede interpretar como una vía o elemento para dar solución y en ocasiones argumentos para encaminar la dirección de la institución. Este tipo de análisis permite analizar los datos e información recabada de manera estratégica identificando, lo más pertinente, coherente, viable e importante.

Otra herramienta de la prospectiva es el análisis estructural, que a menudo se utilizaba de manera automática, para implementar esta realiza una reflexión colectiva. “Ofrece la posibilidad de describir un sistema con ayuda de una matriz que relaciona todos sus elementos constitutivos” (Godet, 2000, p. 68). Esta matriz se obtiene de un listado de distintas variables que el grupo conformado haya tomado, la descripción de estas variables es indispensable ya que ayuda a hacer una fácil explicación, seguimiento del análisis y la posible relación entre las variables contem-

pladas, identificando esto se podrá tomar en cuenta para la reflexión prospectiva.

Como se puede percibir los dos tipos de planificación pueden diferenciarse, pero a la vez van de la mano, los métodos que utilice la prospectiva podrán verse complementados por el análisis de la estratégica. Para la prospectiva estratégica probar distintos métodos y saber cuáles han sido sus resultados es una adquisición esencial.

La prospectiva estratégica plantea un conjunto denominado la caja de herramientas la cual contempla...

“iniciar y simular el conjunto del proceso de prospectiva estratégica, plantear las buenas preguntas e identificar las variables clave, analizar el juego de actores, balizar el campo de los posibles, reducir la incertidumbre, establecer el diagnóstico completo de la empresa frente a su entorno, identificar y evaluar las elecciones y opciones estratégicas” (Godet, 2000, p. 33) todo esto dependiendo del tipo de problema al que se esté enfrentando.

Los distintos métodos que utiliza la prospectiva estratégica dependerán del ente que los aplique, a continuación mencionaremos algunos de estos métodos probados.

Primero el Método de los Escenarios, el cual tiene por objetivo orientar a la institución de acuerdo a su entorno, determinando sus acciones y competencias que deba realizar, planteando, claro está, escenarios los cuales basados en hechos pasados y presentes construyen una visión futura, o simplemente contruidos a partir de un anhelo anticipando el futuro, este método puede pasar de un elemento a otro, se puede acoplar a las necesidades o circunstancias que surjan, aunque este debe tener un tiempo delimitado.

Los talleres de prospectiva estratégica comienzan formando un grupo en el cual se mostraran los elementos de esta, las personas que formen este grupo establecerán los principales aspectos del futuro determinando, las acciones que seguirán, según este método se podrá identificar de mejor manera el problema por los miembros que llevaran a cabo la metodología a implementar, en pocas palabras los entes que conforman la institución se reúnen apoyados por las herramientas de la prospectiva estratégica y determinan que es más importante realizar, como lo van hacer y cuál es el resultado al que quieren llegar.

Los árboles de competencia tiene con fin mostrar a la institución y organización gubernamental con todos sus elementos, “representados por las raíces que son las competencias, el tronco que es la capacidad de producción y las ramas representan las líneas donde se desarrolla”, se habla tanto de los productos y/o servicios que realiza, su aparato administrativo, el mercado en el cual está inmerso, para esto se debe saber de dónde se viene para encaminar a dónde se quiere ir.

El diagnóstico estratégico pretende identificar los aspectos internos y externos de la institución, para definir sus ventajas y desventajas, conocer los riesgos y oportunidades. Primero se establece cuáles son los productos, el mercado donde se desenvuelven, la tecnología que manejan, con el propósito de delimitar el entorno donde se desarrollan.

El método Mactor “busca valorar las relaciones de fuerza entre los actores y estudiar sus convergencias y divergencias con respecto a un cierto número de posturas y de objetivos asociados” (Godet, 2000, p. 75), este tipo de método puede compararse o relacionarse con el método de escenarios.

El análisis morfológico estudia los diferentes escenarios o futuros posibles a partir de sus partes, del resultado que se obtenga de la combinación de los componentes que se hayan encontrado en el sistema, podrán existir tantos escenarios como combinaciones realizadas.

El método Delphi “tiene como finalidad poner de manifiesto convergencias de opinión y hacer emerger ciertos consensos en torno a temas precisos, mediante preguntas a expertos por medio de cuestionarios sucesivos” (Godet, 2000, p. 86), es decir, se plantea un cuestionario o ciertas preguntas a un grupo de expertos con el fin de decidir el camino que se deberá seguir, los argumentos que den estos expertos deben ser claros y justificar el porqué de la acción que plantean. Otro método similar es el ábaco de regnier, este método también consulta a los expertos, solo que primero plantea el problema, definiéndola y precisando la problemática, es parecido al método anterior solo que el anterior busca resultados más cuantitativos que cualitativos como lo hace el ábaco de regnier, este se plasma en colores (verde, amarillo, rojo) el nivel del problema que ellos consideren.

Los métodos de impactos cruzados potabilizados “vienen a determinar las probabilidades simples y condicionadas de hipótesis o eventos, así como las probabilidades de combinaciones de estos últimos, teniendo en cuenta las interacciones entre los eventos y/o hipótesis” (Godet, 2000, p. 92), trata de determinar los futuros escenarios por medio de evaluacio-

nes, desde el una panorama menos favorable hasta los acontecimientos más probables.

El árbol de pertinencia tiene por objetivo “identificar proyectos coherentes, es decir, opciones estratégicas compatibles a la vez con la identidad de la empresa y los escenarios más probables del entorno” (Godet, 2000, p. 98) antes de esta selección de proyectos debe llevarse a cabo un análisis de sus posibles efectos que podrán alcanzar, los cuales determinaran con exactitud y claridad su acción.

Por último el método multipol el cual hace una comparación de las posibles estrategias que se han determinado para dar solución a los problemas que se enfrenta, realizando una evaluación de las acciones que emprende la institución “teniendo en cuenta la mediación de una media ponderada” (Godet, 2000, p. 101).

Como nos hemos dado cuenta la planificación estratégica y prospectiva, ofrecen elementos a las organizaciones para llevar de mejor manera sus actividades, evitando riesgos, maximizando la utilización de sus recursos, apoyándose con alguno o varios de estos métodos expuestos.

2.4. Arquitectura Estratégica: Ross School of Business, Michigan University

La arquitectura estratégica como los esquemas de planificación anteriores buscan dar dirección a la institución como organizaciones que prestan servicios, tal es el caso de los gobiernos, esta nueva teoría surge a raíz de que los enfoques ya mencionados no les dan los resultados que esperan. Se trata ahora no solo de buscar esa solución a los problemas sino de encontrar la mejor manera para que los esfuerzos que se realicen tengan los mejores efectos, se priorizan las acciones. Una parte fundamental desde la perspectiva de este enfoque, radica en que para llegar a ese futuro deseado y que se ha planteado, se necesitan de condiciones y de la existencia de productos o servicios, que en varias de las ocasiones no se tienen, es entonces que la solución no está en adecuarse a lo que se tiene, sino en crear todo ese conjunto de acciones que ayudara a tener lo necesario para cumplir con el fin último.

Es necesario tener en cuenta el lugar donde se tiene que adentrar, es un ambiente bajo competencias y es necesario estar a la altura de las mismas, es decir, busca incorporar las competencias en el proceso de la dirección estratégica, para que la institución sea competitiva debe contar dentro de su estructura con miembros altamente capacitados y especializados en las funciones que a cada uno le corresponde, además estas personas pueden contribuir en las decisiones que se tomen, la institución

tendrá que invertir en el capital humano e intelectual con el que cuente, al igual que otros estilos de la planificación se basa en buscar un futuro pero no solo buscarlo sino que debe construirlo, claro sin dejar de considerar que las variantes que pueden enfrentar son riesgosas, pero para contemplar este futuro la arquitectura estratégica determina que hay que desaparecer el pasado, dejar de contemplar los hechos y/o acontecimientos pasados, se tiene que considerar un conjunto entre los componentes de la organización.

Este tipo de planificación nos indica futuros posibles bajo escenarios, pero no determina cómo llegar a ellos, uno de sus aportes es que la organización cuente con elementos que puedan enfrentar las adversidades del futuro, ya que este es incierto, estas personas ven y crean las condiciones necesarias para ubicarse en el escenario anhelado.

Sin duda, una de las aportaciones que resultan nuevas dentro de este enfoque es la comunicación como elemento sustancial para la toma de decisiones, la cual ya no es tomada por los directivos, sino que se vuelve en un proceso participativo e incluyente, tomado principalmente las opiniones de los ejecutores directos de los programas o proyectos. Es un panorama que indica que las acciones que se realizan deben cumplir con las necesidades que se presentan día a día, porque hoy ya es futuro.

Esta enfoque es relativamente nuevo y en muchos casos desconocido en nuestro país, ya que dentro de nuestros sistemas de planificación se encuentra reflejado una clara inclinación hacia los preceptos de la planificación estratégica, la cual hasta la fecha no ha dado los resultados esperados, pero para entender más este enfoque es pertinente señalarlo en la siguiente tabla como una comparación con la planificación estratégica.

Tabla 2
Comparación de los enfoques de planificación

Planificación Estratégica	Arquitectura Estratégica
Establece dirección de la organización y relaciona el liderazgo en los mercados.	Establece dirección de la organización y relaciona el liderazgo en los talentos intelectuales dentro del mercado.
Discute posibilidades y plantea soluciones a problemas, busca maximizar.	Establece un nuevo orden de prioridades que se dirigen hacia las oportunidades, busca optimizar.
Planifica posteriores decisiones.	La clave es ver hacia adelante hacia un futuro incierto y ser previsor, establece políticas de competencia y de contingencia.
Ofrece cierta reducción riesgos inme-	No está exenta de riesgos, el futuro es

diatos y mediatos.	azaroso en mercados de contraste y muy competidos, la competitividad bajo competencias intelectuales es de alguna manera el acervo de la organización (capitalizar la gestión del conocimiento de la empresa).
Cultura organizacional y operativa.	Cultura intelectual y estratégica.
Visión de unidades por unidades y sus potencialidades. Análogamente es ver los árboles del bosque.	Visión de conjunto en la que se encuentran las unidades entrelazadas es el conjunto el que ofrece las potencialidades. Análogamente es ver el bosque

Elaboración con datos de Lanuza, 2011, p. 18.

Comprendemos que la arquitectura estratégica es una teoría relativamente nueva y sin su total aplicación en nuestro país, la cual muestra elementos favorables que mejorarían el proceso de planificación, tal es el caso de la toma de decisiones, que a diferencia de la planificación estratégica, son formuladas en la base de la institución, ya que son las personas que aplican los procesos, por ende conocer a fondo la situación. Para ello el personal debe tener un adecuado nivel de conocimiento, lo cual fortalecerá la toma de decisiones.

Otro argumento favorable es la actitud preventiva que tiene la organización y sus trabajadores al enfrentarse a posibles situaciones favorables y no favorables, siendo la base para la construcción de los medios utilizados para llegar al futuro anhelado.

2.5. Norma (1983) de la Planificación en México: PND

De los hechos más relevantes de la planificación, tuvo lugar cuando el presidente La Madrid regula la planificación de una manera que queda marcada la historia de la planificación del desarrollo en México. Para ello tiene lugar dos eventos trascendentes: los antecedentes obligados y que son recogidos como la experiencia acumulada por los otros gobiernos que precedieron al gobierno de La Madrid, empero a una caída vertical de la economía nacional (el Banxico reportó para ese periodo de gobierno que fueron 92 puntos de inflación durante el sexenio) y que obligó a repensar y replantear nuevos esquemas para la planificación, siempre bajo el tenor del neoliberalismo y el segundo evento, fue el empuje norteamericano que estaba llevando a las políticas nacionales sobre un terreno de poca experiencia para el caso mexicano: la NGP, el contexto administrativo de la regulación y de la simplificación administrativa, sin olvidar que México en términos reales y administrativos estaba entrando a la tercera generación de la administración pública y que con ella se replanta en los enfoques de la NGP que en los EE.UU estaba teniendo mucho éxito. México no podría haberse quedado atrás y el gobierno de

M. de La Madrid sentaría las bases para este proceso, así como sentar las bases de las nuevas relaciones con los EE.UU.: Nafta estaría gestándose para que el gobierno de la Salinas de Gortari capitalice en 1994.

El gobierno de Miguel de La Madrid se derogó la Ley de Planificación General de la República (LPGR) tras cincuenta años de operación y vigencia, introduciéndose así la Ley de Planificación que fue promulgada a inicios de los ochenta (1983) y que es la que actualmente está en vigor, claro con varias reformas, la última fue en 2012.

2.6. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

El presidente Enrique Peña Nieto (ENP) determinó con el instrumento del PND, el rumbo que seguirá para su gobierno en los próximos seis años (2013-2018), determinó las acciones que tendrán que realizar las dependencias de la administración pública, para lo cual se establecen cinco ejes generales; un México en Paz, un México Incluyente, un México con Educación de Calidad, un México Prospero y México con Responsabilidad Global, en éstos se encuentran incluidos tres estrategias transversales; Democratización Productiva, Gobierno Cercano y Moderno, y Perspectiva de Género.

En el momento de mostrar el PND a la población se puntualiza que para la realización de éste, tomaron en cuenta a la población por medio de encuestas ciudadanas vía internet, la recepción de propuestas a través de ventanillas electrónicas y físicas, acciones de consulta por medio de cinco Foros Nacionales, siete Foros Especiales, treinta y dos Foros Estatales, Paneles de Discusión y Mesas Sectoriales, lo cual dejó una participación mayor a 220,000 personas.

De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en cuyos datos del 2012, damos cuenta que aproximadamente cuarenta millones de mexicanos utilizaban internet en ese año lo que significa que probablemente un año más tarde haya un incremento no significativo, hoy a través de la encuesta consulta ciudadana por internet fueron en números duros 130,000 habitantes (no ciudadanos), más de la mitad del resultado final de la participación, en el mejor de los casos, si tomáramos a las más de 220,000 personas, nuestra ‘participación ciudadana’ por vía internet no llegaría ni al 1%. Es por esto que podemos determinar que la participación ciudadana no influye en la toma de decisiones por su baja representatividad, ocasionada por la falta de interés de las personas y/o desconocimiento de la elaboración de este tipo de instrumentos que contribuyen a la gobernanza. Si el PND desea hacer de una democracia representativa a una democracia participativa, se tiene que realizar esfuerzos titánicos para lograrlo.

No obstante a esto el PND cuenta con una recopilación de información considerable, se muestran datos que explican el porqué de ciertos acontecimientos, por ejemplo menciona que la violencia y la inseguridad han afectado la economía nacional, deteriorando el crecimiento y desarrollo económico. Expone en la Encuesta Nacional de Victimización de Empresas (ENVE), en 201 la cual de acuerdo a sus resultados “sugiere que la inseguridad impone un costo adicional a las unidades de producción, que equivale a 0.75% del PIB” uno de los medios que el gobierno toma para

medir su eficacia en cuanto a su labor. Nos damos cuenta que el gobierno en curso reconoce los problemas que la población identifica como necesidades prioritarias; la inseguridad, corrupción, carencia de servicios básicos, seguridad social, educación, alimentación y vivienda digna, todo estos elementos para el gobierno de la república son la base que les permitirá a los individuos desarrollarse a plenitud, es necesario tomar en cuenta que para contar con los elementos anteriores, las secretarías, ámbitos de gobierno y sus diferentes dependencias trabajen en conjunto, es decir, debe existir una colaboración y comunicación, elementos fundamentales, para el éxito.

Cada una de los ejes determina ciertas características, por ejemplo para México en Paz la cual hace referencia al pacto social que existe entre la sociedad y el gobierno, vínculo fundamental para establecer y fortalecer el sistema democrático, también deja en claro las necesidades de realizar modificaciones a las leyes con la intención de que toda persona pueda acceder a sus derechos y cumplir con sus obligaciones “en el marco de una democracia plena”.

En cuanto a un ‘México incluyente’, al identificar la baja cohesión social, la inexistente igualdad entre la población y los elementos que hacen al país contar con altos niveles de desigualdad, por esto el gobierno pretenderá dotar a la ciudadanía de los bienes y servicios básicos como agua potable, drenaje, saneamiento, electricidad, seguridad social... lo cual equilibrará la insatisfacción que sufre muchos mexicanos, de esta forma el PND pretende acabar o disminuir este problema, sin embargo un punto relevante para combatir la desigualdad es la reducción de la polarización en cuanto a los salarios en nuestro país, resultado del engrosamiento de la clase baja y bajos niveles de educación.

Sobre México con Educación de Calidad, este es tema de gran importancia ya que educar a la población no solamente se crean profesionistas, sino también ciudadanos comprometidos y colaboradores en el actuar de gobierno. Siendo un país con un sistema educativo deficiente, el cual produce un gran numero mano de obra barata, debido a su nivel escolar. El gobierno pretende fortalecer la vinculación entre la educación, investigación y el sector productivo, esto con el fin de mejorar la calidad de participación de los ciudadanos, al conocer la información que el gobierno brinde, sus aportaciones tendrán mayor impacto y serán tomadas en cuenta. Es claro que la opinión de una persona con un nivel secundaria como máximo grado de preparación, será de menor calidad el argumento que exponga por un tema que otra con nivel medio superior o superior, otro punto en específico sobre este tema es que el gobierno buscara capacitar a los ciudadanos en áreas de corte tecnológico.

El eje de México Próspero, es busca mejorar los bienes y servicios por medio de la productividad, otorgando financiamientos a empresas productivas para su expansión y creación, se fundamenta que uno de los elementos por los cuales se podrá invertir en la economía financiera del país es gracias a la estabilidad macroeconómica con la que contamos, claro esto comparado con países de la Unión Europea que se encuentran en recesión, en este parte del documento muestra ciertas cifras, entre ellas deja ver nuestra continua dependencia de los ingresos provenientes del petróleo, que sin él nos encontraríamos en otro escenario menos favorable.

Para el eje final del PND: México con Responsabilidad Global, pretende que el país crezca a través de las relaciones con el exterior bajo una política clara y transparente, de lo cual ha hecho mucho al ser uno de los país con mayores tratados internacionales firmados, acción que hasta el momento no ha entregado los resultados esperados, pero si nos basamos en la meta anterior sabremos que podrá ofrecer mejores escenarios a posibles inversionistas, por ejemplo la tan mencionada apertura de entes privados a Petróleos Mexicanos (Pemex), que podría traer beneficios, como mejor calidad del servicio y producto, tener infraestructura adecuada para el procesamiento del petróleo en el país.

Por último cabe mencionar que este PND es el primer plan en introducir Indicadores que servirán para medir las metas que pretende realizar el gobierno, la importancia o trascendencia en esto será por la claridad del indicador que se tome en cuenta, podrá dotar de información relevante para la toma de decisiones posteriores, cambios que deban realizar en los objetivos o solo será un referente del cumplimiento de metas.

III. EVALUACIÓN

3.1. ¿Por qué evaluar?

La importancia de la evaluación radica en la necesidad de saber, conocer e identificar los resultados que se obtuvieron por la realización de un acto, conocer la realidad de la ejecución por la acción de un determinado hecho <en este caso la aplicación de los programas sociales y la actividad de las instituciones gubernamentales>, con la firme intención de fortalecer la actividad institucional, con ello reforzando la toma de decisiones, la optimización de recursos humanos y financieros.

La evaluación puede servir de diferentes maneras, por ejemplo como una herramienta la cual dependerá de cómo se adapte a las necesidades de cada gobierno o la naturaleza de los programas sociales a evaluar, con ella se podrá tener un medio de control sobre los programas, las personas o instituciones que los ejecutan, saber si los recursos (humanos, materiales, económicos, políticos, etc.) han sido implementados adecuadamente, o se han usado en la búsqueda de los fines reales para lo cual se creó la política pública, de esta forma se podrán deslindar responsabilidades a las instituciones o personas que les haya correspondido la aplicación o elaboración de los programas sociales, con ello podremos crecer institucionalmente, ya que al exigir a nuestras instituciones que cuenten con sistemas de evaluación que reflejen con exactitud sus actividades, pudiendo identificar a los responsables, como muchas instituciones internacionales exitosas lo hacen, obtendremos el mismo resultado.

También la evaluación nos puede servir como un medio de legitimación para los programas sociales, al demostrar con argumentos el por qué es importante efectuarlos, así se obtendrían elementos racionales para sustentar la elaboración de cualquier programa social, justificando el por qué se debe seguir realizando o no dicho programa, y en algunos casos obtener la información suficiente para una redefinición del contenido de la política pública y saber si se puede rescatar el fin que buscaba, ya sea modificando distintos factores que conlleven a su éxito, como los montos, estructura del programa, aumentando o disminuyendo el grupo objetivo, entre otros.

Esta es otra de las razones por lo que el gobierno debe realizar monitoreo y evaluación a los agentes que realicen actividades gubernamentales:

“deberían cumplir dos funciones: la primera, asegurar que los productos que entregan los proveedores satisfagan los requerimientos contractuales y propiciar la corrección de divergencias, y la segunda, evaluar la contribución derivada de la externalización a la eficiencia y el impacto de los programas” (Cohen, Franco, 2005, p. 96).

La evaluación es una herramienta que aporta elementos para los procesos de transparencia, responsabilidad y participación, elementos que encaminan el desempeño de un adecuado papel de gobierno y sistema político, ya que no se puede dejar de lado esta estrecha relación. Por ejemplo, si las personas; ya sean académicos, servidores públicos, o ciudadanos en general requieren información sobre alguna acción que se haya realizado, y esta información que se ha obtenido de la evaluación a las políticas públicas, el gobierno decide que es de carácter público y la pone a disposición de la ciudadanía, dotará a la población de un excelente instrumento de información sobre las acciones que realizan las instituciones públicas, así se podrá saber que se está haciendo con los recursos, si se efectúan de forma correcta, honesta, clara y en búsqueda del bien común. Lo más importante el vínculo entre sociedad y gobierno aumentara obteniendo por ende el fortalecimiento del sistema democrático.

En particular hoy día vivimos en una sociedad con mayores exigencias hacia los entes políticos e instituciones, a los cuales se les demandan información y detalles, no solo de resultados financieros, si no el conocimiento de todo el proceso que conllevan, en especial, el impacto que se refleja en el ejercicio de los recursos, para lo cual el medio idóneo es un adecuado sistema de evaluación.

La forma en cómo se aplique la evaluación es importante, porque nos ayudará a identificar si el programa va por un buen camino, o si se necesitan realizar modificaciones en su estructura, gestión y/o ejecución, con base en esto se podrían reasignar recursos a proyectos que sean más viables o que tengan mejores posibilidades de éxito, los recursos deben ser optimizados tomando en cuenta las distintas situaciones por las cuales esté atravesando el gobierno o la institución.

La evaluación es un proceso que permite a los ejecutores y responsables directos del diseño y aplicación del programa social, obtener elementos que hagan más comprensible su actuar y razón de ser de esta, es importante que estos actores tengan un sentido de pertenencia para con los objetivos del programa y su injerencia específica, logrando insertarse en niveles de competitividad, cooperación que favorecerá a que todos los integrantes que convergen (actores políticos, responsables del diseño y

ejecución e instituciones) puedan crecer, incrementar su potencial, mejorar en sus acciones y resultados. Si todos estos elementos fueran entendidos se contribuiría a fomentar una cultura de evaluación, al dejar de ver este proceso como un medio de control el cual provoca renuencia, desagrado y temor a recibir sanciones.

Diferentes rasgos en el gobierno pueden influir en la implementación de un sistema de evaluación hacia las políticas públicas, el que se considera puede ser fundamental, es a quien le corresponde la aplicación o ejecución de la evaluación, si se realiza de forma interna o externa, si lo hace un ente privado o público, si es centralizada o descentralizada dicha evaluación.

Todo esto es porque se pueden llegar a dar situaciones en las cuales existan intereses particulares, personales, o que se esté comprometido con la institución a la que se evalúa, es decir, que las personas o instituciones que realicen la evaluación tengan un vínculo con los entes que implementan y aplican el programa, esto dando pie a la omisión de factores que pudieran demostrar el resultado o impacto real de una política pública.

Este efecto, que bien podríamos llamarlo *corrupción*, el cual se puede dar en cualquier institución en México y por lo mismo no ha permitido el crecimiento del país, ha contribuido a que la confianza en el gobierno sobre sus acciones no sea óptima, mermando el sistema de evaluación, es por eso que los entes de la evaluación deben estar definidos en Ley y/o reglamento, especificando con claridad lo que les corresponde a cada uno de ellos, que tenga el deber de explicar qué metodología utilizan, los indicadores que toman en cuenta para que así sea comprensible para la sociedad mexicana.

La corrupción es un mal latente y presente que puede llegar aquejar al aparato administrativo público, convirtiéndolo en un círculo vicioso, una manera de contrarrestar este problema es implementar las evaluaciones, estas pueden ser internas o externas, las personas que realicen esta actividad deben tener un amplio conocimiento del tema, ética profesional, entre otros requerimientos. Por ejemplo las evaluaciones internas realizadas por el mismo actor (autoevaluación) pueden ser cuestionadas al dejar elementos fuera, que un actor externo tomaría en cuenta, pero pueden ser positivas al tomar ciertos elementos que un agente externo podría tomar como irrelevantes, es decir, la selección del tipo de evaluación que se lleve a cabo corresponderá a las características y situaciones presentes de cada institución.

Normalmente la evaluación era pensada y vista solamente como un mecanismo de control que valoraba la actividad administrativa, respondiendo solo a preceptos legales, dejando de lado la importancia de una evaluación de impacto con indicadores de gestión, resulta con mayor trascendencia aplicar una evaluación de este estilo que considere estos elementos ya que ayuda a identificar componentes vulnerables y susceptibles de mejora, no solo en el proceso del diseño sino también de la implementación y su resultado.

La evaluación se debe distinguir de los distintos instrumentos tradicionales de gobierno; la auditoria, el control, la inspección y la investigación, ya que cobra real importancia al integrar todos los aspectos que conlleva un programa social, al tomar en cuenta elementos como; planificación, implementación, resultados e impactos.

La evaluación se distingue de todas estas actividades enumeradas, por lo general, por la naturaleza de los objetivos que estudia y su carácter holístico. “Cada vez más, los poderes públicos necesitan lógicas comprensivas que den sentido y significado a los datos, frente a los análisis fragmentados y micro-contextualizados de las técnicas gerenciales tradicionales”. (Merino, 2010)

Por último y gracias a todas estas razones planteadas las cuales buscan dar una justificación para realizar evaluación, pondremos atención al objetivo de la política pública, este determinara adecuadamente y de forma clara su fin, especificara qué es lo que pretende realizar. Para definir este elemento normalmente el gobierno puede apoyarse de distintos grupos de presión, que son los que están mejor organizados y reclaman necesidades que para ellos son fundamentales, pero el gobierno también debe contemplar a los grupos que no estén organizados, que por lo regular son las personas que conforman la clase baja, o en pobreza, hablamos entonces de una clara definición del grupo objetivo y de la debida atención a sus demandas, lo cual sin duda influirá en ese impacto que se busca al llevar a cabo evaluaciones.

Estos son algunos de los elementos que demuestran la importancia de realizar evaluaciones a los programas sociales, para una mejor comprensión de este tema, abordaremos otros indicadores como el definir que es la evaluación.

3.2. ¿Qué es ésto de ‘Evaluar’?

Para comprender el significado de evaluar debemos diferenciarla de otros conceptos con los cuales pudiese tergiversarse como lo son:

Control: Esta es una acción que se encamina meramente al cumplimiento de la normatividad, reglamentación, así como los lineamientos donde se encuentran establecidas las actividades por lo entes sometidos a este control, estos preceptos deben ser conocidos por ambas partes y preferentemente para obtener un buen resultado no debe haber de por medio una relación de empatía. Las consecuencias de los resultados según sea el caso puede desembocar en irregularidades o sanciones.

Seguimiento o Monitoreo: como la palabra lo expresa se trata de una acción que mediante el establecimiento de ciertos indicadores, está presente en el transcurso del desarrollo de una política, generalmente llevado a cabo por personal inmiscuido en el programa, su finalidad es dotar de información para llevar a cabo la evaluación, no emite juicios de valor.

Auditoria: es la actividad que mediante la recopilación de información a un ente en específico realiza un análisis del ejercicio de los recursos (humanos, materiales, financieros), con la finalidad de brindar datos y recomendaciones al ente, procurando la mejora de sus procesos o la aplicación de posibles sanciones. Los auditores pueden ser externos o internos.

Inspección: es una actividad que toma en cuenta la parte reglamentaria y/o normativa que rige a cada institución, se enfoca a momentos o prácticas específicas, es decir el papel que se realiza consiste en verificar un proceso, un sistema, una actividad, basándose en cuestiones reglamentarias para poder obtener un diagnóstico de estas acciones, y según sea el caso mejorarlas o validarlas.

Investigación: es una actividad cuya finalidad es resolver interrogantes o dudas de quien la realiza, tiene una iniciativa particular y no responde a un fin práctico, sino para generar conocimiento.

Al definir qué es la evaluación, se puede considerar que no existe un grado de complejidad, ya que por la misma naturaleza de la palabra podremos darnos una idea de su concepto e intención, el punto es comprender la importancia que los autores, países, e instituciones den como definición, cuestión que en la mayoría de las veces cambia, pero nunca su naturaleza, es por ello que se debe identificar qué es la evaluación, como la interpretan y comprenden las instituciones, personas que se encargan o están inmiscuidas en ella, ya que podemos evaluar tanto la actividad de las personas como el de las instituciones pero no se realizara de la misma forma las dos actividades, incluso se deben observar distintos facto-

res en ambas, se puede evaluar de distintas formas a dos personas o a dos instituciones, dependerá de lo que se busque identificar.

La evaluación no puede ser considerada una disciplina científica, ya que sus fines son distintos a los que realizan una investigación, los elementos que toma en cuenta pueden ser similares, pero la importancia que la evaluación les da a esos elementos es crucial, por ejemplo el tiempo en que se realice una evaluación puede llegar a ser fundamental, ya que los resultados que se arrojen demostraran la acción y actuar del gobierno, para lo cual esta información se usará con la intención de determinar responsabilidades de las acciones del poder público, he aquí su finalidad, dar una rendición de cuentas de estas actividades, aunque se debe aclarar que a la evaluación no le corresponde sancionar a las instituciones, personas o entes que lleven a cabo la política pública, programa o proyecto, le corresponde informar, dar a conocer datos que ilustren al ciudadano de las actividades que se realizan y una retroalimentación a los órganos competentes.

Las herramientas y/o la metodología que se utilizan para la evaluación de políticas públicas y programas sociales, puede confundirse con un mero instrumento de información u otros métodos como el control, la auditoría, investigación, monitoreo etc., que ayuden a la toma de una decisión, pero la evaluación cuenta con componentes que llegan a contribuir en la comprensión de las actividades públicas de una institución o persona, no crea conocimiento solo con el fin de crearlo, los datos que arroja buscan mejorar las acciones públicas que se realizan por medio de las políticas públicas y programas sociales, toda esta información pretende ayudar al ciudadano para fomentar la participación e intervención social.

“La evaluación se integra en una nueva cultura gerencial y política. La evaluación aporta a esa estructura atributos tales como su carácter relacional y holístico en la comprensión de la acción pública y su razón última es la eficacia social, por lo que la evaluación deviene instrumentos de mejora de las intervenciones públicas”. (Merino, 2010)

“El diccionario de la Real Academia Española indica que evaluar consiste en la acción y efecto de señalar el valor de una cosa”, (Merino, 2010, p. 13) esta es la forma más sencilla de identificar el sentido de la palabra, pero deja fuera distintos elementos que debemos considerar.

“Evaluar es apreciar, analizar, valorar y juzgar los resultados e impactos de una intervención a fin de mejorar su calidad. La práctica de la evaluación incluye actividades técnicas de observación, de medida, de análisis, pero no

se reduce sólo a eso. Se apoya en el método científico pero no es una disciplina científica en el sentido habitual del término, sino una actividad institucional con vocación de integrarse en la gestión pública y en el funcionamiento del sistema político” (Merino, 2010, p. 13).

En los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (Lgepfapf) en su título primero fracción IV define evaluación como “al análisis sistemático y objetivo de los programas federales y que tiene como finalidad determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad” (SHCP, SFP. Coneval, 2007, p. 3)

Los países tienen distintas formas de evaluar, la explicación más sencilla del porque es esto, es qué se ven influenciados por su sistema de gobierno, ya sea Parlamentario, Presidencialista, Democrático, Socialista, Monárquico, etc. Por ejemplo en el texto Evaluación de Políticas Públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados escrito por Juan Pablo Guerrero Amparán (1995). Se menciona una definición para la evaluación, dependiendo del país y los elementos que ellos consideran importantes.

“Para los Estados Unidos la evaluación permite identificar: los programas públicos que se están aplicando, los servicios que dichos programas están efectivamente proporcionando, los servicios verdaderos de esos servicios y de esos programas, la eficacia, eficiencia y rentabilidad en la puesta en práctica de los programas y el costo social de la política pública evaluada” (Guerrero, 2005).

“En Alemania la evaluación es un mecanismo instrumental de revisión con el cual los administradores y los encargados de la decisión pueden juzgar el desempeño de un programa. Por lo general el gobierno alemán utiliza métodos científicos para la búsqueda de la eficiencia de los programas públicos y el análisis de sus efectos”. (Guerrero, 2005).

“En el Canadá el objetivo esencial de la evaluación es proporcionar a los usuarios (funcionarios) y al público una información suficiente y oportuna para mejorar la distribución de los recursos y facilitar la toma de decisiones que perfeccionan los programas”. (Guerrero, 2005).

“Para el Reino Unido la evaluación está ligada al proceso de control de presupuesto así como a la apreciación de la responsabilidad del funcionario público (su desempeño legal y administrativo, o accountability)”. (Guerrero, 2005).

“En Francia la evaluación es toda actividad que consiste en registrar los efectos de la política pública, analizarlos de acuerdo con un criterio preestablecido, elaborar un informe y presentarlo al comanditario que solicitó la evaluación”. (Guerrero, 2005).

“Para Dinamarca la evaluación es el análisis sistemático de la aplicación y los resultados de las políticas públicas”. (Guerrero, 2005).

“Para los Países Bajos la evaluación es la parte del análisis de pronóstico y retrospectivo de las políticas públicas, a fin de mejorar la calidad y el desempeño de éstas, así como los procedimientos administrativos”. (Guerrero, 2005).

“En Suiza la evaluación reúne una serie de mecanismos de control que varias agencias gubernamentales proporcionan de forma explícita”. (Guerrero, 2005).

“Para Noruega la evaluación busca garantizar que, a lo largo del proceso de la política pública, haya correspondencia entre los objetivos y el trabajo gubernamental para lograrlos”. (Guerrero, 1995, p. 101-110).

3.3. Tipologías y Metodologías

Para realizar una evaluación adecuada se deben considerar todos los aspectos de la política pública y en este caso programa social, tanto elementos financieros, indicadores económicos, que fueron utilizados para implementar el programa, así como factores sociales y políticos que pudieron afectar el resultado o el objetivo que se tenía previsto, también las instituciones o personas (externa o interna) que realice una evaluación puede definir factores que deben tomarse en cuenta para realizar la evaluación al programa o política social, ya que se pueden identificar elementos que no son comunes para las personas que elaboraron la política pública.

De esta forma se puede obtener un equilibrio entre los distintos órdenes de gobierno, si todas las instituciones están obligadas a llevar un sistema

de evaluación, interno o externo, se podría revisar la eficiencia, eficacia y el impacto de las políticas públicas que realice cada orden de gobierno, por ejemplo “el análisis de costo-impacto mide tanto la eficiencia como el impacto de los proyectos y permite verificar la magnitud de los cambios atribuibles al proyecto, así como los costos asumidos para su logro” (Cohen, Franco, 2005, p. 67).

Existen políticas públicas que están enfocadas a que la acción que se realiza se en búsqueda de eficiencia, que sería obtener el objetivo o la meta al menor costo posible, buscando siempre cumplir con el fin para el cual está hecha la política, esto puede repercutir en el éxito e impacto de la política, ya que si no se realizó un análisis previo a la implementación de la política, no se identificó o “focalizó” el grupo objetivo al cual está dirigida la política, y no se conocen cuáles son los elementos o factores que se deben utilizar para que esta tenga el éxito deseado, es decir se optó por buscar una “política universal” la cual trata de que todos reciban el mismo beneficio, pero en la búsqueda de este objetivo disminuye el impacto de la política, ya que la población objetivo puede llegar a no sufrir ningún cambio en su modo de vida, estatus quo y calidad de vida, es decir los efectos que se buscaban obtener no resultaron y es entonces que no se les está dando un buen uso a los recursos públicos y programas sociales.

Es por ello que para realizar una evaluación que busque identificar el impacto es necesario “utilizar indicadores relacionados con cada programa específico. En tal sentido, la relación costo-impacto permite apreciar si el programa está optimizando recursos o, dicho de otra manera, si maximiza el impacto al menor costo posible” (Cohen, Franco, 2005, p. 69).

México cuenta con distintas leyes en las cuales se contempla la realización de una evaluación, partiendo de la ley suprema del país, la Constitución Federal mexicana establece en sus artículos:

Artículo 74 fracción VI menciona que una de las facultades del Congreso es revisar la cuenta pública de año anterior, a través de la cámara de diputados por medio de la entidad de fiscalización superior de la Federación, pero esta revisión o evaluación solo toma en cuenta los resultados de la gestión financiera y cumplimiento de metas.

Artículo 79 determina las atribuciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, estipulando que tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus

atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley. Definiéndose como un ente imparcial, legal y confiable. Dejando claro que la principal evaluación es sobre los recursos financieros que se utilicen, y cumplimiento de los objetivos (metas) establecidos en los programas, haciendo referencia al desempeño de las entidades.

Por último el artículo 134 de la constitución determina como deberán estar distribuidos los recursos, por quienes deben ser evaluados los resultados que se den por el uso de estos, literalmente se menciona que “los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los Estados y el Distrito Federal” (2012, p. 106) dejando a libre elección los entes que realizaran la evaluación, esto es una forma de descentralizar.

Por ejemplo Arocena explica que *“En lo que se refiere al modo de funcionamiento y gestión, los municipios carecen en general de información y los medios necesarios para cumplir eficazmente su misión. En la mayoría de los casos no existen oficinas de organización y métodos, quedando todo librado a la reproducción de hábitos y costumbres incuestionados. Se repiten así las funciones tradicionales del municipio, sin posibilidades de interrogar sobre la adaptación a nuevos requerimientos. En la gestión cotidiana no se integra la dimensión de cooperación intermunicipal, perdiéndose así oportunidades y recursos que podrían utilizarse en ámbito de interés común de varios municipios”*. Citado por (Cohen, Franco, 2005, p. 75)

Por todo esto se debe trabajar en fortalecer las entidades federativas, y en especial los municipios, ya que si se cuenta con las características adecuadas para llevar a cabo un control y evaluación correctos, podrá existir incluso una participación ciudadana mayor, al obtener más información de los entes de gobierno.

En México se han venido promoviendo a partir del año 2007 los, Igepf así mismo como el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y el Presupuesto basado en Resultados (PbR).

México como muchos países del mundo tiene instituciones encargadas de mantener un control en los programas y/o proyectos que derivan de las

políticas públicas, las principales son la SFP y la SHCP, estas dos forman parte del poder Ejecutivo, y para mantener el equilibrio el poder Legislativo cuenta con la Auditoría Superior de la Federación (ASF), por parte del poder Ejecutivo a través de la SHCP, se cuenta con un manual denominado SED, el cual corresponde a una GpR, concepto que se centra específicamente en la obtención de resultados eficientes sobre el uso de los recursos públicos sin tomar mucha relevancia a los procedimientos, lo que busca la GpR es la creación del valor público, eficientar los procesos de rendición de cuentas y modernizar, así como complementar la Gestión Pública y desde luego su desempeño mediante una evaluación. Así como se habla de una GpR se deslinda entonces el Presupuesto basado en resultados (PbR) que funciona como una herramienta de apoyo a la GpR, mediante información de resultados con la finalidad de fortalecer el proceso de decisión presupuestaria ofreciendo entonces bienes y servicios de calidad a la ciudadanía. Es entonces que surge el SED.

El SED es uno de los principales elementos del PbR, a grandes rasgos lo que implica una correlación entre la planificación, ejecución y la evaluación, tomando estos tres elementos como la estructura de un buen funcionamiento de los programas y políticas públicas. Este sistema forma parte de un conjunto de acciones que repercutirán efectivamente en la toma de decisiones, es decir los responsables de la decisión del destino de los recursos serán dotados de herramientas de pertinencia para una mejor designación del presupuesto, alineándose entonces la planificación, designación, ejecución, evaluación de resultados hacia los objetivos y desde luego a las estrategias del PND.

El SED realizará el seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas y programas de las entidades y dependencias de la APF, para contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en el PND y los programas que se derivan de éste. “El SED brindará la información necesaria para valorar objetivamente y mejorar de manera continua el desempeño de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y de las instituciones, así como para determinar el impacto que los recursos públicos tienen en el bienestar de la población”. (SHCP, 2007).

Este sistema se integra por dos componentes: la evaluación de políticas públicas y proceso presupuestario mediante el seguimiento del Plan Anual de Evaluación (PAE), el otro componente es la gestión para llegar a una calidad en el gasto con la herramienta de Programa a Mediano Plazo (PMP).

En este programa la evaluación a programas federales tiene la siguiente clasificación:

Evaluación de Consistencia y Resultados: “analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas federales, para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la matriz de indicadores” (SHCP SFP. Coneval, 2007), este tipo de evaluación debe contemplar varios aspectos en sus informes, como todo lo referente a el diseño de los programas; la identificación del problema, su contribución a las estrategias de la dependencia, definición de grupo objetivo, entre otras más.

En materia de planificación estratégica, se enfoca a cuestiones como; la metodología para el establecimiento de metas, para coadyuvar a la gestión para resultados y el seguimiento que se dará con los resultados de las evaluaciones. En cuanto a cobertura y focalización, su nombre lo establece, todo lo referente para la identificación del grupo objetivo, como se cubrirá esta demanda. En materia de operación; lo que implique el procedimiento de implementación y gestión del programa, los estados financieros, así como la rendición de cuentas. La percepción de la población objetivo y en materia de resultados.

Este modo de evaluación tiene muy bien definido los criterios que se pretenden evaluar sobre el programa, los cuales deben contemplar el diseño, en esta parte se hace un estudio previo en el cual se identifica el problema o necesidad para la cual está dirigido el programa y las personas que se les va apoyar -grupo objetivo- también se contempla la planificación estratégica en esta se identifican los mecanismo y herramientas que se utilizarán en el programa, así como sus indicadores que ayudaran a definir los logros y metas a alcanzar, que están enfocadas a la GpR y al impacto en la población objetivo, otro criterio que se observa es la cobertura y focalización, en este punto se expresan datos cuantificables de la población objetivo, como lo pueden ser demográficos, geográficos o características particulares de la población beneficiaria, en materia de operación se identifica la organización, el reglamento operacional, el sistema de información, ya sea de datos financieros o resultados de la gestión del programa, otro punto importante es la percepción de la población objetivo donde se pretende identificar el nivel de satisfacción que han alcanzado gracias al programa, por último se contempla en materia de resultados para el programa contar con instrumentos que le permitan medir si los propósitos o fines fueron alcanzados, deben considerar la metodología aplicada, el impacto logrado en la población, estos y más indicadores les servirán para mejorar su desempeño.

Evaluación de Indicadores: la cual “analiza mediante trabajo de campo la pertinencia y alcance de los indicadores de un programa federal para el logro de resultados” (SHCP, SFP, Coneval, 2007)

Se considera que este tipo de evaluación toma en cuenta los experimentos, se basa en la evaluación experimental, al analizar el alcance de los indicadores que pretende usar para medir los resultados del programa, de cierta forma le permitirá identificar adecuadamente cuales son los más adecuados para referirse o darse una mejor idea del impacto que logran, también puede dejar de lado algunos aspectos que cuestionan el éxito del programa, esto dependerá de los agentes que realicen este análisis.

Evaluación de Procesos: esta pretende “analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión” (SHCP, SFP, Coneval, 2007)

Este estilo de evaluación se realiza durante el proceso del programa, pretendiendo conocer las dificultades que se presentaran para poder alcanzar la eficiencia y eficacia deseada, si el reglamento lo permite podrá modificar las circunstancias para mejorar la administración del programa, esta forma de evaluar dependerá de la institución que se realice, ya que debe ser flexible a los cambios que propuestos, así también como aceptarlos y acoplarse de manera rápida a ellos, de lo contrario no servirá de nada la aplicación de la evaluación, los resultados que obtenga, incluso aunque sean adecuados no importaran si la institución que aplica el programa no puede realizar los cambios pertinentes.

Evaluación de Impacto: “identifica con metodologías rigurosas el cambio en los indicadores a nivel de resultados atribuible a la ejecución del programa federal” (SHCP, SFP, Coneval, 2007)

A pesar de contar con una metodología rigurosa para el cambio de indicadores, se debe comparar con otro grupo, el cual no haya tenido la oportunidad de recibir los beneficios que el grupo objetivo. Esa metodología debe tener un análisis previo a la implementación de la política pública, los indicadores que se obtengan deberán contemplar elementos tanto económicos, sociales, políticos, etc. Dependerá del programa que se esté aplicando y del grupo objetivo que se tenga.

Evaluación Específica: son “aquellas evaluaciones no comprendidas en el lineamiento y que se realizarán mediante trabajo de gabinete y/o de campo” (SHCP,SFP, Coneval, 2007)

Este tipo de evaluación podría ser comparada con la evaluación normativa, ya que comprenderá elementos que no se tenían previstos, el evaluador o institución, por lo general externos, pueden determinar qué elementos son necesarios o faltaron de analizar en la política pública, pero deberán acatar los lineamientos y reglamentos de la institución que se esté evaluando.

Como pudimos observar la evaluación de consistencia y resultados, cuenta con mayores elementos para su aplicación, y por lo tanto es más completa que las demás, realiza investigación antes y después de la aplicación de la política, esto con el fin de saber qué es lo que debe realizar y como, trata de medir los beneficios que se obtuvieron, el impacto que se logró y como mejorar su acción. Una adecuada evaluación para los programas, aunque se le debería agregar los elementos para modificarla durante el proceso si es necesario, ya que si se hizo un adecuado análisis previo esto no será necesario.

La otra clasificación son evaluaciones estratégicas, son aplicadas a un programa o conjunto de ellos en relación a estrategias, este tipo y los anteriores son llevados a cabo por evaluadores externos y con cargo al presupuesto de la institución.

Los Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas Federales establecen que la evaluación de impacto será aprobada por la SHCP, la SFP y Coneval, según su ámbito de competencias, antes de la contratación de evaluadores externos. Existen también evaluaciones a los programas de nueva creación, pues antes de que entren en operación, estos deberán someterse a un análisis de sus diseño, su colaboración a los fines estratégicos de la dependencia, su matriz de indicadores, es decir, la institución encargada verificara dentro de sus competencias, la pertinencia para destinarle recursos públicos. Una vez pasada esta etapa y estando en el primer año de operación se le aplicara una evaluación de diseño y las dependencias llevaran a cabo un análisis de todo su funcionamiento.

Por último los lineamientos contemplan evaluaciones complementarias, estas serán opcionales y dependerán de las situaciones de las instituciones gubernamentales, se presentarán a la Coneval para su análisis.

Todo este conjunto de evaluaciones establecen una etapa de seguimiento de los resultados, pues es esta la parte medular del tema, respondiendo al convenio de compromisos de mejoramiento de la gestión para resultados que se haya acordado, y no menos importante las dependencias deberán

dar a conocer la información de los resultados de las evaluaciones externas que fueron aplicadas.

Esta participación beneficiaría en gran medida a la evaluación, ya que una evaluación que se realice a un programa social y en la cual se haya involucrado la sociedad obtendrá mayores beneficios:

“Mejorara el diseño de los proyectos, haciendo que el diagnóstico y las formas de intervención se adapten a las características de la población destinataria; también posibilita el control de la población destinataria sobre el proyecto, ayudando así a la transparencia en su manejo; y por último incrementa la sostenibilidad del proyecto al involucrar a los beneficiarios en la operación del mismo”. (Cohen, Franco, 2005, p. 85)

Claro que para que ésto funcione y se puedan observar óptimos beneficios, también debe existir un nivel de conocimiento o aptitudes en las personas participantes, como en el caso de los municipios, así su contribución arrojará mejores resultados en los programas y por supuesto en identificar cuáles son los indicadores que muestran de una mejor manera el impacto que tuvo el programa y/o proyecto.

Tomando en cuenta los costos y la eficiencia de los proyectos estos se verían mermados, ya que económicamente se podría aumentar las cifras que se tenían presupuestadas, al tratar de contemplar a todos los ciudadanos que quieran participar, y el tiempo podría extenderse. Todo esto dependerá o puede influir de la manera en cómo se lleva a cabo la gestión de la política pública.

El gobierno ha optado por distintas formas de gestionar sus políticas públicas, ha aplicado políticas que apoyen el libre mercado, para que éste pueda ofrecer los servicios y productos que la sociedad requiere, existe una diversidad de elementos que se deben considerar, como que la competitividad entre los productos, pero cuidando no crear un monopolio o duopolio, que los productos y/o servicios que se ofrezcan sean de buena calidad, es así como el Estado termina convirtiéndose en un gobierno regulador, pero no siempre puede o debe ser así, las situaciones económicas en distintos países como el nuestro, nos dejan ver que no todos pueden acceder a los productos y servicios que ofrezca el mercado. Es ahí donde el Estado tiene que convertirse en un gobierno interventor, para dotar a la ciudadanía de los servicios básicos que necesita.

Cual sea el caso el gobierno debe evaluar las acciones que realicen ya sea por agentes (externos o internos) involucrados en llevar a cabo las actividades, esto con el fin de deslindar responsabilidades.

Después de definir lo que se pretende realizar, se prosigue a establecer cómo lo va realizar, los medios que utilizara, en este paso se considera que tomar en cuenta, como la descripción a grandes rasgos de diferentes tipos de evaluación.

Al hablar de una evaluación ex-ante, tiene como “propósito fundamental determinar la viabilidad técnica de la implementación de una determinada política”. (Valdés, 1991) En este proceso se incluye también la inversión que se le dará al proyecto, muchas veces se cree que dependerá de la cantidad que se invierta o destine del presupuesto, el poder ver resultados mayores, es decir, el impacto en la población objetivo será positivo o mayor a lo esperado, esto no es una certeza, se puede gastar en demasía y despilfarrar el dinero o malgastarlo sin obtener realmente el cambio que se planea para el grupo objetivo.

Esto se puede explicar porque “si en el diseño de la política no se han establecido adecuadamente las relaciones causales entre los medios y el objetivo propuesto, es posible acrecentar los recursos sin generar impacto alguno”. (Cohen, Franco, 2005, p. 102) Se considera que herramientas de apoyo para este punto serían la evaluación ex-ante y la ex-post. Por esto a continuación se verán las distintas formas o tipos de evaluación, y la teoría de cómo se debe realizar.

Existe una variedad en los nombres de tipo de evaluación en la forma de aplicarlas, en términos generales podríamos evaluar de forma financiera, económica y social, pero para efectos de este trabajo se presentarán los tipos que se pueden utilizar. Partiendo de cuatro sencillas tipologías:

1. “Evaluación ex-ante: la cual su propósito fundamental es determinar la viabilidad técnica de la implementación de un determinado proyecto”. Es decir, primero se debe realizar una investigación previa al arranque del proyecto, esta debe contemplar distintos indicadores, según la naturaleza del proyecto que se vaya a implementar, así se tendrá una perspectiva de los resultados que puede obtener el programa y/o proyecto. Se contempla que cualquier política pública debe tener un conocimiento previo a su implementación.
2. “Evaluación intermedia o de proceso: su propósito es introducir modificaciones al proyecto en función de los cambios intermedios producidos en la población objetivo a partir del proyecto inicial”. Este tipo de evaluación permite a los agentes o instancias encargadas de la implementación del proyecto, mejorar la gestión de re-

cursos o rectificar los (financieros, humanos, materiales, etc.) para obtener la meta deseada. Este estilo ayuda a identificar los elementos que puedan modificar el proyecto y sobre los cuales no se tenía contemplado su intervención, (políticos, económicos, sociales) ya que en algunas ocasiones es complicado medir el nivel de influencia que pudieran tener sobre el proyecto.

3. “Evaluación ex-post la cual tiene como fin la estimación del margen de logro o fracaso de los objetivos planteados en el proyecto”. En esta evaluación se revisan los resultados del proyecto, se limita a la definición de las metas, saber cuáles fueron los objetivos que obtuvieron, y el éxito que se tenía pensado.
4. “Evaluación por impacto la cual su fin último es cuantificar los cambios o efectos observados a través de la implementación de los proyectos”. (Valdés, 1991, p. 14)

Este tipo de evaluación puede ayudar al gobierno al demostrar cuantitativamente los cambios que ha sufrido la población objetivo, se comparan las metas iniciales con los resultados de estas, solo que esta tiene un elemento en particular, esa comparación de las metas iniciales con las finales requiere de un grupo de control, con el cual se pueda comparar el proyecto, es decir, uno que haya recibido los beneficios del proyecto y otro no, para que este tenga mayor éxito, debemos “focalizar” los grupos. Cabe señalar que “ningún proyecto justifica los recursos que le fueron asignados por la mera entrega de sus productos a la población destinataria. Esa entrega debe proporcionar el impacto propuesto” (Cohen, Franco, 2005)

En la revista *Gestión y Políticas Públicas*, en su capítulo *Evaluación de Políticas Públicas: enfoques teóricos y realidades de nueve países desarrollados* escrito por Guerrero Amparán, se menciona cinco tipos principales de evaluación que el gobierno puede implementar en sus políticas públicas, las cuales son:

1. Evaluación Descriptiva: utiliza distintas técnicas, puede realizar “elaboración de muestreo, investigación por encuestas y circulación de cuestionarios, análisis estadísticos, observación participante o directa, análisis de contenido (informes gubernamentales) construcción de escalas o de modelos matemáticos, etc. Y el estudio de caso cuando este se limita a la descripción”. (Guerrero, 1995, p. 75)

Esta evaluación podría compararse con la evaluación ex-post, ya que se limita a la descripción de los cambios, sin realizar o determinar un grado de impacto en la población a la cual fue dirigida la

política pública. Es claro que parte de un objetivo general, es el problema que afecta a la ciudadanía, y por el cual se están realizando acciones para resolverlo, después de eso termina con conclusiones particulares, que son los efectos o resultados que se dieron por la implementación de la política pública, pero sin explicar por qué se dieron estos cambios o calificarlos de alguna manera, es como una fotografía toma el antes y el después, en este sentido también deben tomarse elementos de una evaluación ex-antes ya que identifica aspectos previos a la implementación de la política, pero esto no sirve de nada si no da un veredicto sobre la aplicación, que se tiene el conocimiento de que se están haciendo mal las cosas, sin identificar exactamente donde se tiene el error.

2. Evaluación Clínica: este tipo de evaluación utiliza las “encuestas estadísticas; la evaluación sumaria (antes y después)” (Guerrero, 1995, p. 75) o podría ser nombrada evaluación de impacto, “y la evaluación formativa (seguimiento progresivo)” (Guerrero, 1995) o evaluación intermedio o de proceso.

Esta a diferencia de la anterior identifica los elementos exactos que plantea la política pública, la evaluación sumaria, realiza un análisis previo a la implementación de la política, para después dar un dictamen de los resultados obtenidos con base a los criterios que se hayan adoptado para la implementación, el evaluador no puede incluir nuevos indicadores de evaluación a estos criterios si así lo necesitara, se tiene que basar en los ya establecidos, son endógenos, nacen de los mismos creadores de la política, aunque también se implementa la evaluación formativa, para identificar los posibles cambios al momento de ejecutar la política pública durante su proceso, ya que como se ha mencionado, existen elementos que no se pueden contemplar o saber si afectarían o modificarían los fines de la política, no servirá de mucho si no se le permite adecuarlos a las necesidades, o deben desde el inicio contemplar posibles fluctuaciones en la gestión de la política pública.

3. Evaluación Normativa: esta mide “la eficiencia, eficacia y pertinencia con base en las definiciones y reglas propias del evaluador. El razonamiento es deductivo: lo deseable/condenable es consecuencia del pensamiento del analista. El punto de referencia es la escala de reglas propuestas por él mismo” (Guerrero, 1995, p. 76).

Esta política es muy similar a la anterior, con la clara diferencia de que los criterios para la evaluación son determinados por el evaluador, esto pudiera ser bueno, ya que él evaluador puede tener

o identificar distintos elementos que los elaboradores de las políticas públicas no tomaron, pero aun así, no debe dejar de lado los criterios que ellos están tomando, ya que el análisis previo que realizaron las instituciones encargadas de implementar la política pública pueden servir, esa evaluación sumaria y formativa, arrojaran datos importantes que no se pueden descartar, si lo hicieran, este tipo de evaluación mostraría datos y/o resultados subjetivos, situación que no le serviría de mucho a los órdenes de gobierno para saber si deben o no seguir implementado la política pública.

4. Evaluación Experimental: esta evaluación realiza una “comparación (estadística, descriptiva, analítica, etc.) del grupo afectado por la política pública con un grupo de referencia o de control. El razonamiento que adopta es inductivo: se observan los efectos de la política a través del análisis del comportamiento de los grupos de control y tratados. Su punto de referencia comparativa es el grupo de control” (Guerrero, 1995, p. 76).

Esta evaluación como lo dice literalmente experimenta con las políticas públicas, comparte la herramienta del grupo de control con la evaluación de impacto, solo que esta tiene como objetivo principal realizar experimentos, y a partir de los resultados que estos ofrezcan, determinaran si la política es viable o puede funcionar, si lo que se observa afirma lo que se tenía previsto, es cuando se decide como adecuarla para seguir realizándose la política pública, sin embargo un problema sería, contemplar los cambios que pudieran suscitarse al transcurrir el tiempo, refiriéndose a eventos políticos, sociales, económicos, etc. en el país o lugar donde se aplique la política, tendrán que realizar otro experimento y ver que debe cambiar o si no han importado eso cambios y la política puede seguir efectuándose de forma normal. Puede ser un desperdicio de tiempo, el cual muchas sociedades no pueden darse ese lujo, al esperar que una política se haya probado en un muy pequeño grupo para posteriormente dependiendo de su resultado sea implementada en un grupo mayor.

Incluso puede suceder que el orden de gobierno haya realizado el experimento, pero el tiempo que tardo en realizar el experimento lo sobrepaso e hizo que las circunstancias volvieran a cambiar.

5. Evaluación Pluralista: en su búsqueda por interpretar los efectos de la política pública,” requiere de la reconstrucción (o conocimiento) de los diferentes objetivos de todos los actores sociales involucrados: autoridades responsables, elementos del aparato eje-

cutante, grupos sociales demandantes de la intervención gubernamental y grupos sociales afectados por la acción pública. La evaluación pluralista adopta los puntos de vista de varias categorías de sujetos, grupos o personas interesadas por el programa de la autoridad”. (Guerrero, 1995, p. 68)

Este tipo de evaluación depende mucho de los agentes que realizan la política pública y de las personas que reciben este apoyo, se fundamenta en la participación de estos agentes, pero para que esta evaluación tenga éxito, dependerá de la información y/o aptitudes de estos entes antes mencionados, ya que si estas no están preparadas o no tienen los conocimientos adecuados para apoyar a la implementación de la evaluación, los resultados serán obsoletos, no servirán para la toma de futuras decisiones, o simplemente que las personas no quieran participar.

Desafortunadamente nos encontramos en un país donde el nivel de interés por las actividades del gobierno es muy bajo, la justificación puede ser por los problemas que vivimos de corrupción, ineficiencia de las instituciones, entre otros posibles, el punto es el desinterés que afecta a la sociedad. Es por ello que este tipo de evaluación en México podría tornarse en un clima de ineficiencia o no tendría los efectos esperados.

Un organismo internacional con el que México tiene relaciones es la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), la cual forma parte o es dependiente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), tiene como fin promover el desarrollo económico y social, por lo tanto maneja y contribuye en varios proyectos, por esta misma razón cuenta con una variedad de manuales que le permiten evaluar dependiendo del tipo de circunstancia que se esté valorando, por ejemplo el Manual de Formulación, Evaluación y Monitoreo de Proyectos Sociales, que maneja la Cepal, basado en una metodología análisis costo-impacto, identifica la evaluación ex-antes y ex-post, en la primera nos menciona el texto que se realiza “antes de la inversión y la operación. Ella permite estimar tanto los costos como el impacto (o beneficios) y así adoptar la decisión (cualitativa) de implementar o no el proyecto”. (Martínez, p. 12).

Sobre la evaluación ex-post se menciona que “se lleva a cabo tanto en la etapa de operación como una vez finalizado el proyecto. Tiene dos funciones: una cualitativa, que permite decidir si debe continuarse o no con el proyecto -cuando se realiza durante la operación-, o establecer la conveniencia de formular otros proyectos similares -cuando se realiza después que éste ha terminado- y otra cuantitativa, que surge en proyectos que se encuentran operando y posibilita tomar la decisión de si es nece-

sario o no reprogramar”. (Ernesto, Martínez, p. 12) Como podemos observar la definición del texto sobre la evaluación ex-post incluye lo que habíamos nombrado evaluación intermedia o formativa, a pesar de ello, de incluir una forma o herramienta que le ayude a tener el control durante el proceso, esta otra la identifica como monitoreo, “se relaciona directamente con la gestión administrativa y consiste en un examen continuo o periódico que se efectúa durante la implementación del proyecto, en las etapas de inversión y/u operación”. (Ernesto, Martínez, p. 12).

Estas son las evaluaciones que menciona el manual, pero en el mismo texto identifica tres tipos de metodologías de evaluación, las cuales buscan comparar los costos con los objetivos logrados.

La primera Análisis Costo Beneficio (ACB): muy sencillo de identificar, comparas el costo con los beneficios, si el costo fue mayor a los beneficios del proyecto, este no debería continuar realizándose, al contrario si los beneficios fueron mayores a los costos, este análisis tiene mejores resultados en proyectos que tienen como fin la creación de un producto, ya que se puede medir monetariamente, al contrario de un proyecto social, el cual es difícil valorarlo de esta manera, este tipo de análisis se utiliza regularmente en la evaluación ex-ante.

La segunda Análisis Costo Mínimo (ACM): se enfoca en comparar los costos monetarios del proyecto antes y después, utilizando la evaluación ex-ante y ex-post, pero dejando de lado los objetivos de impacto, solo identifica que se logren los objetivos a un costo mínimo, sin tomar en cuenta si existió un cambio en la sociedad o grupo beneficiario.

El tercero es Análisis Costo-Impacto (ACI): siendo el más completo de los tres, al comparar los costos monetarios del proyecto con los objetivos de impacto logrados, buscando también que no solo exista eficiencia en el proyecto, sino también determinando los resultados de impacto que obtenga o que se pretendan obtener. Este tipo de análisis debe ser utilizado en la evaluación ex-ante y ex-post.

Otro organismo internacional como el que se acaba de nombrar y busca el desarrollo social a nivel mundial, es el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el cual tiene como fin mejorar la calidad de vida de las naciones, brindar el apoyo y los servicios del PNUD, consiste en programas, proyectos, alianzas y asistencia de apoyo, como la promoción, la asesoría en la formulación de políticas y el apoyo de coordinación, que pueden ser entregados, o no ser entregados, dentro de un marco de proyecto (Asoka, et.al, 2009, p. 128), por lo tanto cuenta con mecanismos que le permiten evaluar los programas y proyectos en los

que esta inmiscuido. Uno de ellos es el Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo, presenta los tipos de evaluación que se deben realizar para poder lograr la calidad deseada y cumplir con sus objetivos.

La primera que nos menciona es la evaluación independiente y descentralizada, la evaluación independiente como su nombre lo dice la debe realizar un ente que este separado de la administración del programa y que no sea parte de la toma de decisiones, esta lleva acabo la oficina de evaluación de la PNUD, la cual también debe realizar evaluaciones de los resultados del desarrollo a los países, evaluaciones de programa mundial y los programas regionales, entre otras.

Por otro lado la evaluación ejecutada por las unidades de programa, también realiza distintos tipos de evaluaciones como la evaluación de proyectos y efectos, este tipo de evaluaciones son regularmente realizadas por evaluadores externos. Aunque la evaluación independiente y descentralizada realice distintos tipos, se pueden reforzar unas con otras, por ejemplo antes de realizar una evaluación de los resultados de desarrollo, se debe hacer o tener datos de evaluaciones de efectos y proyectos.

Las evaluaciones de Efectos toman en cuenta los datos del marco de resultados de los programas y proyectos en los cuales esta inmiscuido el PNUD, al realizar este tipo de evaluación podremos obtener datos que ayuden a la rendición de cuentas de los programas, proporcionen “evidencia de la contribución del PNUD al logro de los efectos”, (Asoka, et.al, 2009) identifiquen fortalezas y debilidades del programa durante su ejecución determinando el rol que cumplen los miembros de los programas. Como podemos ver este tipo de evaluación se tiene que realizar durante y después del proceso, los datos que arroje servirán para tomar decisiones a las instituciones que lo apliquen.

La evaluación de proyectos es recomendable aplicarla a programas que cuentan con un tiempo de vida muy extenso, ya que “proporciona información útil sobre las modalidades de implementación del proyecto, el logro de los productos”, (Asoka, et.al, 2009, p. 132) y la estructura administrativa. De esta forma se podrán tomar decisiones que ayuden a mejorar la gestión del proyecto y a tomar futuras decisiones para otros.

Otro tipo de evaluación que se expone es la evaluación temática, esta se centra en analizar “uno o varios temas transversales que tienen trascendencia más allá de un proyecto o una iniciativa en particular”. (Asoka, et.al, 2009, p. 133) Es decir temas que influyen en el proyecto y que pueden modificar su objetivo.

Evaluación de programas, este estilo ayuda a que programas posteriores pueden tener mejores resultados, basándose en sus recomendaciones, puede usarse para “facilitar el diálogo con el Gobierno y con otros asociados nacionales” (Asoka, et.al, 2009, p. 134) y de desarrollo.

Sobre la evaluación de impacto se menciona que toma en cuenta el impacto final y los efectos a nivel de resultados, el primero lo toma como las metas a largo plazo, y el segundo a mediano plazo. Para el manual la evaluación de impacto “al analizar si la asistencia al desarrollo funciona o no, la evaluación de impacto también sirve para la función de rendición de cuentas. Por tanto, la evaluación del impacto se alinea con la GpR” (Asoka, et.al, 2009, p. 134). Este tipo de evaluación se le debe aplicar a programas o proyectos que tengan un tiempo de vida considerable, para que los datos sean mejores y certeros.

Existe una evaluación Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Manud) esta realiza una evaluación al equipo de las naciones unidas del país (UNCT), “el alcance de la evaluación del Manud depende de evaluaciones y estudios previos que se hayan realizado durante el ciclo programático y de la naturaleza de las operaciones del UNCT en el país” (Asoka, Et.al, 2009, p. 135). Es decir depende de otras evaluaciones como la de efectos.

Una evaluación que no se había comentado hasta el momento es la evaluación en tiempo real, la cual sirve en tiempos de posconflicto con el fin de dotar de información a los actores para conocer si la respuesta inmediata puede satisfacer los fines que se buscan.

Por último también hace mención de las evaluaciones ex-antes, ex-post y formativa, mencionando que otra forma de definir las es en función de cuando se realizan, pero en general todas las evaluaciones previamente mencionadas, hacen uso de estas, para llevar a cabo sus fines y claro la mayoría de las evaluaciones sirven para que los organismo puedan rendir cuentas de sus actos.

IV. INSTITUCIONALISMO DE LO SOCIAL

4.1. Instituciones encargadas de los Programas Sociales

En México existe una secretaría encargada de llevar a cabo lo correspondiente a desarrollo social, es una dependencia del Ejecutivo Federal dispuesta en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Loapf), y en su artículo 32 se establecen sus atribuciones. Dirige la política social que el gobierno pretende aplicar alineándose al PND, esta institución es la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) la cual fue creada en los noventa en el periodo del presidente Salinas, en este periodo se inició el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) que tenía como fin otorgar subsidios a familias en situación de pobreza:

“así como créditos para la producción y fondos para el desarrollo regional en forma de obra pública, a condición de que los beneficiarios se comprometieran de manera organizada con trabajo y aprendizaje para ser protagonistas activos del mejoramiento de sus capacidades. Se crearon entonces decenas de miles de comités que decidían las obras a realizarse conforme a prioridades que manifestaba la propia comunidad” (Villarreal, 2012),

Este programa fue llevado a cabo primero por la Secretaría de Programación y Presupuesto, para después pasar a la Secretaría de Desarrollo Social, como podemos ver la secretaría fue creada con el objetivo de apoyar a la sociedad en situación de pobreza, y ahora en nuestros días también pobreza extrema, de este modo la secretaría auxilia a los mexicanos con la intención de que las personas en estas condiciones lleguen a niveles de vida dignos, que abarquen todas las necesidades vitales para el ser humano, tanto culturales como materiales, por medio de su propio esfuerzo, logrando lo anterior la imagen de México a nivel global mejorara siendo un país con menores brechas de desigualdad, con un sistema más equitativo en la distribución de los servicios y su equipamiento.

Para la secretaría hasta diciembre del año 2012, *“del secretario de Desarrollo Social dependen tres subsecretarías, las delegaciones en los estados, la coordinación de Oportunidades, una oficialía mayor, una dirección general, dos unidades y un órgano de control interno. Asimismo, están sectorizados a Sedesol los institutos de las Personas Adultas Mayores y el de Desarrollo Social; los fon-*

dos nacionales para el Fomento de las Artesanías y el de Habitaciones Populares, las empresas Diconsa y Liconsa, y la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett)” (Villarreal, 2012).

La secretaría para lograr su objetivo se apoya de diversos enlaces como el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (Conadis), Sistema de Distribución Conasupo (Diconsa), Fondo Nacional para el fomento de las Artesanías (Fonart), Instituto Mexicano de la Juventud (Imujeve), Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam), Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), Leche Industrializada Conasupo (Liconsa), Oportunidades. Sedesol cuenta con delegación en los estados, como órganos administrativistas desconcentrados establecidos en el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social.

Un órgano desconcentrado administrativo de la secretaria es Indesol tiene como propósito mantener un vínculo con las organizaciones de la sociedad civil (OSC), los gobiernos locales e instituciones académicas mediante varios mecanismos como la asesoría, capacitación, la coinversión, el cual será objeto de estudio más adelante, con la finalidad de llevar a cabo la política social y la formulación de políticas públicas. La forma en la que opera es designando un representante que se encuentra en cada una de las delegaciones estatales de Sedesol.

Orta institución que está encargada de fortalecer y consolidar el federalismo es el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed) fue creada en el 2002, antes de esto era el Centro Nacional de Desarrollo Municipal (Cedemun), actualmente es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, esta instancia tiene que ver o esta inmiscuida en los procesos de planificación, enlace, comunicación y acuerdo, que permitan la coordinación adecuada de las políticas públicas, estrategias y acciones en el ámbito del federalismo.

Es la encargada de llevar y conducir los programas federales que se promueven para incrementar las relaciones entre federación y gobiernos locales, es decir, tiene que mantener abierta la participación de los gobiernos estatales, municipales, organismos sociales y sociedad en general. Para mantener esta comunicación y propiciar el vínculo el Inafed año tras años publica un catálogo en el cual plasma los programas que en los cuales pueden participar e implementar gobiernos estatales y municipales, en el caso del municipio de Guanajuato la instancia encargada de conocer y comunicar a las demás dependencias el catálogo, así como asesorar para formar parte de los programas es el Instituto Municipal de

Planificación (Implan) el cual revisa el programa y de acuerdo con los requisitos promueve la implementación en el municipio de los programas.

Este catalogo será abordado más adelante, conociendo la continuidad de los programas, y sus requisitos para ser implementados.

En el Estado de Guanajuato el órgano encargado de llevar a cabo la política social es la Sedeshu, mediante la ejecución de una serie de programas sociales que buscan el desarrollo humano de los habitantes del Estado, se pretende ayudar a la eliminación de carencias de alimentación, vivienda, educación, salud, seguridad y trabajo, que son las determinantes para alcanzar un nivel de vida óptimo. Especialmente en las localidades con índices de pobreza y marginación, mediante la promoción de una sociedad organizada, logrando de nuestro Estado un mejor lugar para vivir. La forma en la que opera es a través de la Sub-secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaría de Desarrollo Humano y el Área Staff.

Esta secretaría es relativamente joven, pues su creación tiene origen a inicios del periodo del gobernador J. C. Romero Hicks, es una institución que tiene vínculos importantes con la federación, otras dependencias, los municipios y desde luego con la sociedad organizada, pues el desarrollo social es una actividad que debe ser ejecutada por todos los actores en conjunto, si bien es cierto que no todos los programas corresponden a esta secretaria, es el vínculo para el conocimiento y acceso a varios programas sociales no solo estatales sino federales.

Dentro de los programas que corresponde su ejecución a la Sedeshu son:

1. Impulso a la Vivienda
2. Impulso al Desarrollo Social
3. Impulso a los Centros Comunitarios
4. Impulso al Desarrollo Humano
5. Impulso a la Comunidad
6. Impulso –ZUMAR
7. Impulso al Emprendedor

4.2. Matriz Comparativa de Programas Sociales: INAFED 2008-2012

En esta parte de la investigación se muestran los programas que se realizaron durante los ejercicios fiscales 2008 a 2012. Los datos que se exponen están basados en el Catalogo de Programas Federales del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed), la fina-

lidad de la tabla es mostrar la continuidad de los programas en el transcurso de estos cinco años.

Tabla 3

Desglose de los ‘Programas Sociales’ entre el 2008 al 2012

Matriz que compara los programas sociales en cuanto a los fines y sus aplicaciones

Programas 2008	Programas 2009	Programas 2010	Programas 2011	Programas 2012
Programa de Microrregiones		Programa Apoyo a los Avecindados en condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares	Sin cambio	Sin cambio
Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria (PAZAP)	Programa Desarrollo de Zonas Prioritarias	Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias	Sin cambio	Si cambio
Programa HÁBITAT	Programa HÁBITAT	Sin cambio	Sin cambio	Sin cambio
Programa de Rescate de Espacios Públicos	Programa de Rescate de Espacios Públicos	Sin cambio	Sin cambio	Sin cambio
Programa de 3X1 para Migrantes	Programa de 3X1 para Migrantes	Sin cambio	Sin cambio	Sin cambio
Programa Tu Casa	Programa Tu Casa	Sin cambio	Sin cambio	Sin cambio
Programa Vivienda Rural	Programa Vivienda Rural	Sin cambio	Sin cambio	Sin cambio
Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	Sin cambio	Sin cambio	Sin cambio
Programa Opciones Productivas	Programa Opciones Productivas	Sin cambio	Sin cambio	Sin cambio
Programa de Coinversión Social	Programa de Coinversión Social	Sin cambio	Sin cambio	Sin cambio
Programa de Guarderías y Estancias Infantiles	Programa de Guarderías y Estancias Infantiles	Sin cambio	Sin cambio	Sin cambio
Programa de Atención a Adultos Mayores de 70	Programa de Atención a Adultos Mayores de 70 Años	Programa de Apoyo Alimentario	Programa prevención de Riesgos en Asentamientos	

Años			Humanos	
Programa de Empleo Temporal Sedesol, Sct, Semarnat, (PET)		Programa de Empleo Temporal SEDESOL, SCT, STPS.	Sin cambio.	Programa de Empleo Temporal
		Programa Abasto Rural		
		Programa Abasto Social de Leche		
		Programa Oportunidades		
		Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías	Sin cambio	Sin cambio

Fuente: Elaboración propia con datos del Catálogo Inafed (2008-2012).

Tabla 4
Los Programas Sociales de acuerdo al Inafed (2008)

PRO- GRA- MA MICRO RRE- GIO- NES 2008 A 2012	QUÉ DEL OBJE- TIVO	EL CÓMO DEL OB- JETIVO	QUÉ ACTO- RES INTER- VIE- NEN	PROCE- DIMIEN- TO	QUIÉNES EJECU- TAN	A QUIÉN ESTÁ DIRIGI- DO	CÓMO ESTAN LOS RE- CURSOS	CON QUE OTROS ACTO- RES PU- BLICOS SE TRANS- VERSA- LIZA
Toman- do como referen- cia estos años el progra- ma ya no con- tinúa después del 2008.	Dismi- nuir la desigual- dad re- gional de las zonas con ma- yor mar- ginación.	Mediante infraes- tructura social y de servicios, dignifica- ción de la vivienda, organiza- ción y desarrollo comunita- rio y, pro- moción social y vincula- ción.	Los mu- nicipios, Estados y organi- zaciones civiles.	Presentar el proyec- to, previa- mente validado por el Coplade y luego por Sedesol, cumplido con estos dos pasos los actores intervie- nen, deci- den cuánto y quién lo ejecuta.	Munici- pios, Esta- dos y Or- ganizacio- nes Civiles de la So- ciedad Civil (ONG y OSC), El gobierno del Estado, aprueba el proyecto.	A comuni- dades entre de 500 y 15000 habitantes, primor- dialmente indígenas.	El recurso puede ser entregado al Estado, Municipio u Organi- zación Civil, para realizar las acciones o canalizarlo a los bene- ficiarios.	Con la Secretaría de Desa- rrollo Social de la entida- des federa- tivas, cuando las haya y cuando no, con las ONG, como enlace con el gobierno federal, a través de Indesol.

Fuente: Elaboración propia con datos del Catálogo Inafed (2008-2012).

Tabla 5

Sigue: Los Programas Sociales de acuerdo al Inafed (2008)

Progra- ma de Apoyo a Zonas de Atención Priorita- ria (PA- ZAP) 2008 a 2012	QUÉ DEL OBJE- TIVO	EL CÓMO DEL OB- JETIVO	QUÉ ACTO- RES INTER- VIE- NEN	PROCE- DIMIEN- TO	QUIÉNES EJECU- TAN	A QUIÉN ESTÁ DIRIGI- DO	CÓMO ESTAN LOS RE- CURSOS	CON QUE OTROS ACTO- RES PU- BLICOS SE TRANS- VERSA- LIZA
	Reducción de las desigualdades municipales y regionales, con mayor marginación del país	Mediante inversión en acciones para el mejoramiento de la vivienda e infraestructura social básica y la vinculación.	Los Municipios, Estados, Federación y organizaciones civiles.	Presentar los proyectos al Coplade y este entrega a Sedesol para su validación. Los Estados y/o municipios y/o organizaciones de la sociedad civil deciden quien ejecutara.	Municipios, Estados y Organizaciones Civiles de la Sociedad Civil (ONG y OSC),	A municipios y localidades con alta o muy alta marginación.	El recurso puede ser entregado al Estado, Municipio u Organización Civil, para realizar las acciones o canalizarlo a los beneficiarios. La Federación entrega este recurso directamente al beneficiario.	Con Sedesol de las entidades federativas, cuando las haya y cuando no, con las ONG, como enlace con el gobierno federal, a través de Indesol.

Fuente: Elaboración propia con datos del Catálogo Inafed (2008-2012).

El programa durante los años subsecuentes sufre cambios en cuanto:

Para el ejercicio fiscal 2009 pasa a ser llamado Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, vigente hasta la fecha, manteniéndose los mismos montos, sin embargo ya no puede ser ejecutado por el municipio, y su recurso deja de ser directo e indirecto para ser solamente directo, además de que sus recursos deben ser complementados con los de otras instancias. En cuanto a la recepción de solicitudes esta se vuelve exclusiva de la Delegación Federal de Sedesol, dejando fuera la intervención estatal.

Durante el año 2010 sufre algunas variables, el estado vuelve a tener una intervención en cuanto la aprobación de solicitudes, el municipio puede

ejecutar los proyectos a diferencia del año anterior, los montos se mantienen pero ahora el recurso no tiene que ser complementado con los de otras instancias, los montos federales pueden cubrir la totalidad del proyecto. Un componente nuevo es la introducción de localidades con población predominantemente indígena para ser beneficiarios. Se añade un apartado donde señala las formas adicionales de participación del municipio.

En 2011 se siguen manteniendo varios de los aspectos de este programa a diferencia de la competencia del Estado, pues ahora lo vuelve a aprobar y a partir de entonces suben los montos medio millón. Es así que durante los ejercicios fiscales 2011 y 2012 vuelve a tomar la figura del 2008 a diferencia de los recursos son directos.

Tabla 6

Sigue: Los Programas Sociales de acuerdo al Inafed (2008)

Progra- ma HÁBI- TAT 2008 a 2012	QUÉ DEL OBJE- TIVO	EL CÓMO DEL OB- JETIVO	QUÉ ACTO- RES INTER- VIE- NEN	PROCE- DIMIEN- TO	QUIÉNES EJECU- TAN	A QUIÉN ESTÁ DIRIGI- DO	CÓMO ESTAN LOS RE- CURSOS	CON QUE OTROS ACTO- RES PU- BLICOS SE TRANS- VERSA- LIZA
Este programa no ha tenido cambios, a excepción de 2012 donde los recursos toman el carácter de directos.	Integración social y urbana de los habitantes de zonas urbanas marginadas y en situación de pobreza.	Mediante inversión en infraestructura básica y equipamiento y la entrega de servicios sociales y acciones de servicio comunitario.	Los Municipios, Estados y Federación.	Los tres ámbitos de gobierno acuerdan el monto y deciden la instancia ejecutora, esta presenta los proyectos a la delegación federal de Sedesol para su evaluación.	Preferentemente los municipios.	A localidades urbanas con una población mayor de 15 mil habitantes.	El recurso debe ser entregado a la instancia ejecutora.	Con la Sedesol de la entidades federales.

Fuente: Elaboración propia con datos del Catálogo Inafed (2008-2012).

Tabla 7

Sigue: Los Programas Sociales de acuerdo al Inafed (2008)

Progra- ma de Rescate de Espa- cios Públicos 2008 a 2012.	QUÉ DEL OBJE- TIVO	EL CÓMO DEL OB- JETIVO	QUÉ ACTO- RES INTER- VIE- NEN	PROCE- DIMIEN- TO	QUIÉNES EJECU- TAN	A QUIÉN ESTÁ DIRIGI- DO	CÓMO ESTAN LOS RE- CURSOS	CON QUE OTROS ACTO- RES PU- BLICOS SE TRANS- VERSA- LIZA
	Contri- buir al rescate de espa- cios públicos que pre- sentan proble- mas de deterioro, abando- no e inseguri- dad, de las ciu- dades y zonas metropo- litanas	Realiza acciones mediante dos moda- lidades, Participa- ción social y seguri- dad comu- nitaria y, mejora- miento de los espa- cios públi- cos.	Los mu- nicipios, Estados, Federa- ción y sociedad.	La Federa- ción y Estados acuerdan el monto y la instancia que ejecu- tara, esta presenta los proyec- tos a Sede- sol para validación.	Preferen- temente los munici- pios.	Ciudades y zonas metropoli- tanas de 50 mil habi- tantes o más.	El recurso puede ser entregado al Estado, Municipio u Organi- zación Civil, para realizar las acciones o canalizar- lo a los beneficia- rios.	Con la Sedesol de la entida- des federa- tivas.

Fuente: Elaboración propia con datos del Catálogo Inafed (2008-2012).

Durante el ejercicio fiscal de 2011 el Estado ya no tiene la facultad de aprobar los proyectos, y en 2012 el recurso se vuelve directo, es decir lo recibe la instancia ejecutora directamente de la federación y el Estado vuelve a tener la facultad de aprobar proyectos. Otro dato relevante es que durante el 2010 se integra la Dirección General de Equipamiento e Infraestructura en Zonas urbano–marginadas (Dgeizum) para mejorar la calidad y resultados del programa.

Tabla 8

Sigue: Los Programas Sociales de acuerdo al Inafed (2008)

Programa 3X1 para migrantes 2008 a 2012.	QUÉ DEL OBJETIVO	EL CÓMO DEL OBJETIVO	QUÉ ACTORES INTERVIENEN	PROCEDIMIENTO	QUIÉNES EJECUTAN	A QUIÉN ESTÁ DIRIGIDO	CÓMO ESTAN LOS RECURSOS	CON QUE OTROS ACTORES PÚBLICOS SE TRANSVERSA-LIZA
	Apoyo a iniciativas de migrantes radicados en el extranjero para promover el desarrollo social.	Mediante iniciativas realizadas por migrantes, se contribuye resolver carencias de infraestructura básica, de servicios o generar fuentes de ingreso para la población.	Los municipios, Estados, Federación y organizaciones de migrantes.	La asociación de migrantes presenta proyectos a la delegación de Sedesol, se conforma el Comité de Validación y Atención a Migrantes (COVAM), que se integra por los aportantes al proyecto, este valida y determina el ejecutor, y se envía informe a la Dirección General de Seguimiento.	Federación, Estados y Municipios y/o organizaciones de Migrantes. El estado tiene que aprobar el proyecto.	A las localidades que los migrantes decidan apoyar.	Los recursos son compuestos de la siguiente manera: 25% Gobierno Federal, 25% organizaciones de migrantes y 50% Estados y/o municipios. Y el recurso es entregado mediante otras instancias.	Con Sedesol de la entidades federativas y Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano.

Fuente: Elaboración propia con datos del Catálogo Inafed (2008-2012).

En el año de 2010 se incluye la vertiente de Proyectos Productivos para el Fortalecimiento Patrimonial, donde además de una descripción del proyecto y demostrar solvencia económica para poder cubrir las aportaciones que corresponden al migrante para la ejecución del proyecto, que serán del 50%. Así como un apartado donde establece las formas en las que el municipio puede colaborar. Dentro del procedimiento cuando se presenta el proyecto por parte de los migrantes, ahora se deberá de entregar una copia al municipio correspondiente y al Coplade, y se podrán presentar las solicitudes ante las oficinas de Representación del Gobier-

no Mexicano en el Exterior, ellos analizan la factibilidad de los proyectos antes de convocar a la Covam.

En el 2011 el monto Federal sube a 1,000,000.00 mdp para los proyectos correspondientes a infraestructura, equipamiento y servicios comunitarios.

Tabla 9

Sigue: Los Programas Sociales de acuerdo al Inafed (2008)

Progra- ma Atención a Jorna- leros Agríco- las 2008 a 2012.	QUÉ DEL OBJE- TIVO	EL CÓMO DEL OB- JETIVO	QUÉ ACTO- RES INTER- VIE- NEN	PROCE- DIMIEN- TO	QUIÉNES EJECU- TAN	A QUIÉN ESTÁ DIRIGI- DO	CÓMO ESTAN LOS RE- CURSOS	CON QUE OTROS ACTO- RES PU- BLICOS SE TRANS- VERSA- LIZA
	Contri- buir a la mejora de las condi- ciones de vida de los jorna- leros agrícolas durante su ciclo migrato- rio.	El apoyo se otorga mediante dos vías: en conjun- to con los producto- res, esta mediante acciones de promo- ción y participa- ción social, así como infraes- tructura y equipa- miento, y de manera directa con el rubro de alimenta- ción y educación.	Los mu- nicipios, Estados, Federa- ción, OSC y jornale- ros.	Los jorna- leros acu- den a la delegación para incor- porarse al padrón de beneficia- rios y presentan sus proyec- tos, y este los valora para sus- cribir el acuerdo de Concerta- ción.	La Federa- ción y Estados, el Estado tiene que aprobar.	A la po- blación jornalera agrícola.	Los recur- sos Federa- les deberán comple- mentarse con los de Estados, Municipios u OSC. El recurso es entregado mediante otra ins- tancia para ser canali- zado a los beneficia- rios.	Con la Sedesol y la Direc- ción Gene- ral de Atención a Grupos Priorita- rios.

Fuente: Elaboración propia con datos del Catálogo Inafed (2008-2012).

En el ejercicio fiscal 2009 hay algunos cambios; los recursos son ahora entregados de manera directa a beneficiarios, en cuanto a las caracterís-
ticas de apoyos, no solo se establecen los montos, sino que se contemplan
corresponsabilidades y las condicionantes para recibir dichos apoyos, se
estableces apoyos en despensa para el transito migratorio y los montos

según los integrantes de la familia, la descripción de programa es más amplia.

En el 2010 uno de los cambios más significativo es la facultad del municipio al poder ejecutar este programa, los tipos de apoyos se dividen en más vertientes y sus montos de los apoyos según el nivel escolar de los niños cambia de entre 145 a 265, a 120 a 280 pesos. Así como también los proyectos de infraestructura deberán justificar debidamente su beneficio a la población agrícola y basada en diagnósticos de problemática regional. Se añaden algunos pasos en cuanto al procedimiento; como la realización de diagnósticos de las problemáticas regionales que repercuten en la población agrícola, esos diagnósticos los realizan Grupos de Coordinación Estatal, integrados por instancias de los tres órdenes de gobierno, organizaciones civiles y entes privados, la Delegación de Sedesol y la unidad responsable del programa lo difunden en las zonas de cobertura, se les orienta en cuanto a derechos humanos y laborales.

Para el 2011 se mencionan las Subregiones de Atención Jornalera, siendo estas unidades mínimas de Planificación para la entrega de apoyos, los montos en cuanto a los niños según su nivel se vuelven a modificar oscilando entre 124 y 545 pesos, y en el año de 2012 el estado adquiere la facultad de aprobar los proyectos que se presenten.

Tabla 10

Sigue: Los Programas Sociales de acuerdo al Inafed (2008)

Progra- ma Atención a Adul- tos Ma- yores de 70 años 2008 a 2012.	QUÉ DEL OBJE- TIVO	EL CÓMO DEL OB- JETIVO	QUÉ ACTO- RES INTER- VIE- NEN	PROCE- DIMIEN- TO	QUIÉNES EJECU- TAN	A QUIÉN ESTÁ DIRIGI- DO	CÓMO ESTAN LOS RE- CURSOS	CON QUE OTROS ACTO- RES PU- BLICOS SE TRANS- VERSA- LIZA
En el año 2010 este progra- ma pasa a ser parte de la Estra- tegia Vivir Mejor	Mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores de 70 años o más principalmente de zonas rurales.	Mediante un apoyo mensual en efectivo, así como acciones de promoción y participación social.	La federación, población de 70 años y más.	La delegación promueve el programa mediante mesas de atención, a donde los solicitantes acuden, ahí se llenan los formatos y se envían a la Dirección General de Grupos Prioritarios, quien valida. Después se integra el padrón de beneficiarios.	La Federación.	A los adultos mayores de 70 años o más.	El recurso es entregado de manera directa al beneficiario, bimestralmente.	Con la Sedesol y la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano.

Fuente: Elaboración propia con datos del Catálogo Inafed (2008-2012).

Tabla 11

Sigue: Los Programas Sociales de acuerdo al Inafed (2008)

Progra- ma de Empleo Tempo- ral SE- DESOL, Sct, Semar- nat, (PET) 2008 a 2012.	QUÉ DEL OBJE- TIVO	EL CÓMO DEL OB- JETIVO	QUÉ ACTO- RES INTER- VIE- NEN	PROCE- DIMIEN- TO	QUIÉNES EJECU- TAN	A QUIÉN ESTÁ DIRIGI- DO	CÓMO ESTAN LOS RE- CURSOS	CON QUE OTROS ACTO- RES PU- BLICOS SE TRANS- VERSA- LIZA
	Apoyar temporalmente en su ingreso a la población de baja demanda laboral y emergencias, en proyectos de beneficio primordialmente comunitario.	Se apoya a los beneficiarios pagándoles un jornal por la realización de trabajos que benefician a la comunidad.	Sedesol, SCT y Semarnat.	Las solicitudes son recibidas por la delegación correspondiente según el tipo de proyecto, y este es validado, se firma un convenio el Comité de beneficiarios	Delegaciones, Estados y Municipios. El Estado no tiene que aprobar.	Localidades de hasta 15 mil habitantes de zonas rurales, y serán beneficiarios los habitantes de 16 años o más.	Los recursos son entregados del Gobierno Federal directamente a los beneficiarios.	Con la Sedesol.

Fuente: Elaboración propia con datos del Catálogo Inafed (2008-2012).

En el 2009 este programa deja de aplicarse, en el 2010 se vuelve a retomar con el nombre de Programa de Empleo Temporal Sedesol, SCT, STPS, en este se detalla más a fondo los temas que deberán ser abordados por los proyectos, su descripción, focalización y objetivo. En cuanto a los apoyos estos cambian pues ahora serán hasta 176 jornales por año y el monto será del 99%del salario mínimo general diario vigente. Se establecen corresponsabilidades, se realizara un cuestionario por parte de Sedesol para las cuestiones socioeconómicas. El procedimiento para ser beneficiario es más completo, pues es explicado más a fondo estableciendo con ello más condiciones o etapas. En 2011 la cobertura sigue igual, solo que ahora se les dará preferencia a las localidades de hasta 5 mil habitantes y ahora los jornales serán 132 por año, y pudiéndose entregar 2 por día.

Tabla 12

Sigue: Los Programas Sociales de acuerdo al Inafed (2008)

Progra- ma Tu Casa 2008 a 2012.	QUÉ DEL OBJE- TIVO	EL CÓMO DEL OB- JETIVO	QUÉ ACTO- RES INTER- VIE- NEN	PROCE- DIMIEN- TO	QUIÉNES EJECU- TAN	A QUIÉN ESTÁ DIRIGI- DO	CÓMO ESTAN LOS RE- CURSOS	CON QUE OTROS ACTO- RES PU- BLICOS SE TRANS- VERSA- LIZA
	Contri- buir a mejorar las con- dicio- nes de pobreza patrimo- nial.	Los Esta- dos y Mu- nicipios manifies- tan a la Federación el partici- par en el programa Apoyan o con subsi- dios para la amplia- ción, ad- quisición, mejora de la vivien- da.	Los mu- nicipios, Estados, Federa- ción, FON- HAPO y sociedad interesada.	La Federa- ción, Esta- dos y mu- nicipios acuerdan la instancia que ejecu- tara, el beneficia- rio hace solicitud a la instancia ejecutora. Fonhapo valora y aprueba.	La pobla- ción bene- ficiaria, la Instancia ejecutora. El gobier- no del Estado debe apro- bar el proyecto	Ciudadanos con pobreza patrimo- nial, en específico a dos tipos de vivien- da UBV y UBVR con población mayor a 2,500 y requisitos específicos sobre la superficie.	La Federa- ción, Esta- dos, Muni- cipios y beneficia- rios aporta- ran recur- sos depen- diendo del tipo de proyecto que se realice.	Con la Sedesol y Fonhapo (Fideico- miso Fon- do Nacio- nal de Habitacio- nes Popu- lares).

Fuente: Elaboración propia con datos del Catálogo Inafed (2008-2012).

El programa hasta la fecha ha tenido algunos cambios en cuanto a los montos que aporta la Federación, Estados y Municipios, pero tal vez el más significativo es, que a partir del 2009 los Estados no tiene que aprobar el programa para su implementación.

Tabla 13

Sigue: Los Programas Sociales de acuerdo al Inafed (2008)

Progra- ma Vi- vienda Rural 2008 a 2012.	QUÉ DEL OBJE- TIVO	EL CÓMO DEL OB- JETIVO	QUÉ ACTO- RES INTER- VIE- NEN	PROCE- DIMIEN- TO	QUIÉNES EJECU- TAN	A QUIÉN ESTÁ DIRIGI- DO	CÓMO ESTAN LOS RE- CURSOS	CON QUE OTROS ACTO- RES PU- BLICOS SE TRANS- VERSA- LIZA
	Apoyar a la población en condiciones de pobreza patrimonial, en específico las zonas rurales de alta y muy alta marginación.	Los tres ámbitos de gobierno beneficiarios aportan respectivamente un monto para mejorar y ampliar la vivienda de las zonas urbanas (beneficiarios).	Los tres ámbitos de gobierno, Fonhapo y sociedad interesada.	Los tres ámbitos de gobierno acuerdan la instancia que ejecutará, el beneficiario hace solicitud a la instancia ejecutora. Fonhapo valora y aprueba.	La población beneficiaria en conjunto con la Instancia ejecutora.	Con una población hasta de 5 000 habitantes	Las aportaciones que darán los ámbitos de gobierno dependerán del tipo de proyecto que se realice.	Con la Sedesol y Fonhapo (Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares), organizaciones civiles (ONG).

Fuente: Elaboración propia con datos del Catálogo Inafed (2008-2012).

A partir del 2009 el objetivo aumenta un elemento, además de ampliar y mejorar se podrá construir y/o adquirir una vivienda. En el 2010 y 2012 el estado debe aprobar el programa.

Tabla 14

Sigue: Los Programas Sociales de acuerdo al Inafed (2008)

Programa Opciones Productivas 2008 a 2012.	QUÉ DEL OBJETIVO	EL CÓMO DEL OBJETIVO	QUÉ ACTORES INTERVIENEN	PROCEDIMIENTO	QUIÉNES EJECUTAN	A QUIÉN ESTÁ DIRIGIDO	CÓMO ESTAN LOS RECURSOS	CON QUE OTROS ACTORES PÚBLICOS SE TRANSVERSA-LIZA
	Contribuir con modelos de producción viables y sustentables, que colaboren a generar empleo e ingreso y mejorar las condiciones de vida de las personas en situación de pobreza patrimonial y marginación.	La Federación apoya con subsidios a interesados que hayan registrado su propuesta, principalmente en la capacitación de personas, y proyectos integrados.	Los municipios, Estados, Federación, y sociedad interesada.	Sedesol lanza la convocatoria, los interesados presentan a la delegación su proyecto y en los días posteriores se da a conocer la lista de los proyectos aceptados.	El o los solicitantes del proyecto.	Ciudadanos por debajo de la línea de bienestar en zonas de atención prioritariamente rurales de los municipios con media, alta y muy alta marginación con una población hasta de 15 000 habitantes	La Federación aporta la mayor cantidad de los recursos y beneficiarios aportaran una mínima dependiendo del tipo de proyecto que se realice.	Con la Sedesol y Conapo (Consejo Nacional de Población) y ONG.

Fuente: Elaboración propia con datos del Catálogo Inafed (2008-2012).

En el 2008 el estado no tiene que aprobar el proyecto, el municipio no lo puede ejecutar, y el recurso era indirecto. En 2009 el recurso es directo, lo demás es igual. En 2010 el recursos sigue siendo directo pero en esto años el municipio puede ejecutar. En el 2012 regresa a ser indirecto, es Estado tiene que aprobar y el municipio puede ser ejecutor.

Tabla 15

Sigue: Los Programas Sociales de acuerdo al Inafed (2008)

Programa de Guarderías y Estancias Infantiles 2008 a 2012.	QUÉ DEL OBJETIVO	EL CÓMO DEL OBJETIVO	QUÉ ACTORES INTERVIENEN	PROCEDIMIENTO	QUIÉNES EJECUTAN	A QUIÉN ESTÁ DIRIGIDO	CÓMO ESTAN LOS RECURSOS	CON QUE OTROS ACTORES PÚBLICOS SE TRANSVERSA-LIZA
	Contribuir a la creación de espacios de cuidado y atención infantil, apoyando a los padres solteros a mantener y acceder a trabajos o estudios	Apoyar a quien ya cuentan con una instancia infantil o quieren abrir una dotando le de inmuebles adecuados, también se apoya a las madres, padres o tutores con tener a los niños en las estancias.	La Federación, Red de Instancias Infantiles, y padres solteros.	Sedesol recibe la solicitud de los padres, identifican al menos una instancia y si existe lugar el niño acude a esta.	Las estancias infantiles.	Para apoyar a las madres trabajadoras y padres solos, con niños de 1 a 3 años 11 meses y de 1 a 5 11 si tiene discapacidad, además de los entes que ofrecen cuidado y atención infantil.	La Federación apoyara a las instancias ya creadas o a las que pretenden incorporarse, puede cubrir total o parcialmente el cuidado de los niños.	Con la Sedesol, DIF e instancias Infantiles o ONG.

Fuente: Elaboración propia con datos del Catálogo Inafed (2008-2012).

En términos generales para el 2008 y 2009 el programa debía tener recurso complementario, el municipio podía ejecutar y era indirecto, además que el Estado no tenía que aprobar, pero para el 2010 y 2011 el municipio ya no puede ejecutar, es directo y sin recurso complementario, sigue con la modalidad de que el Estado no tiene que aprobar, finalmente en el 2012 el municipio regresa a poder ejecutar el programa y es directo el apoyo, los demás elementos continúan igual hasta la fecha.

Tabla 16

Sigue: Los Programas Sociales de acuerdo al Inafed (2008)

Progra- ma Apo- yo a los Avecin- dados en Condi- ciones de Pobreza Patri- monial para Asenta- mientos Huma- nos Irregu- lares 2010 a 2012.	QUÉ DEL OBJE- TIVO	EL CÓMO DEL OB- JETIVO	QUÉ ACTO- RES INTER- VIE- NEN	PROCE- DIMIEN- TO	QUIÉNES EJECU- TAN	A QUIÉN ESTÁ DIRIGI- DO	CÓMO ESTAN LOS RE- CURSOS	CON QUE OTROS ACTO- RES PU- BLICOS SE TRANS- VERSA- LIZA
	Apoyo a hogares en condiciones de pobreza patrimonial que viven en asentamientos humanos irregulares para que cuenten con certeza jurídica de su patrimonio.	Se apoya a localidades donde Corett tenga la facultad de regularizar la tenencia de la tierra, mediante un apoyo económico.	Corett, delegación de Sedesol.	Se presenta la solicitud ante la instancia ejecutora, se llena el cuestionario de información socioeconómica y se valida, la instancia ejecutora hace los trámites necesarios para la regularización.	Corett, el municipio puede ejecutar y el Estado tiene que aprobar.	Polígonos ubicados en las localidades mayores a 2, 500 habitantes.	Los recursos son entregados a otras instancias para hacerlos llegar a los beneficiarios.	Con la Sedesol.

Fuente: Elaboración propia con datos del Catálogo Inafed (2008-2012).

Tabla 17

Sigue: Los Programas Sociales de acuerdo al Inafed (2008)

Progra- ma Fon- do Na- cional para el Fomento de las Artesan- ías 2010 2012.	QUÉ DEL OBJE- TIVO	EL CÓMO DEL OB- JETIVO	QUÉ ACTO- RES INTER- VIE- NEN	PROCE- DIMIEN- TO	QUIÉNES EJECU- TAN	A QUIÉN ESTÁ DIRIGI- DO	CÓMO ESTAN LOS RE- CURSOS	CON QUE OTROS ACTO- RES PU- BLICOS SE TRANS- VERSA- LIZA
	Contri- buir con los arte- sanos en situación de po- breza mejoran- do sus condi- ciones producti- vas e ingresos	Mediante apoyos en capacita- ción, asis- tencia técnica y económica, que permi- tirá acce- der a mate- ria prima y gastos de la produc- ción arte- sanal.	Fonart y artesa- nos.	El artesano realiza la solicitud al Fonart, el Comité de Validación de Proyectos Artesana- les (Cova- pa) evalúa la situación del artesa- no y vali- dara para la entrega de recur- sos.	Los Arte- sanos mexicanos.	A los arte- sanos mexicanos en condi- ciones de pobreza, que no cubran el nivel mínimo de bienestar.	Entrega el recurso en efectivo, cheque o transferen- cia banca- ria.	Con la Sedesol, Fonart, Estado, Munici- pios.

A partir del 2012 el Estado debe aprobar el proyecto y el recurso se vuelve indirecto.

Tabla 18

Sigue: Los Programas Sociales de acuerdo al Inafed (2008)

Progra- ma Apo- yo Ali- menta- rio A Cargo de Di- consa, S.A. de C.V. 2010.	QUÉ DEL OBJE- TIVO	EL CÓMO DEL OB- JETIVO	QUÉ ACTO- RES INTER- VIE- NEN	PROCE- DIMIEN- TO	QUIÉNES EJECU- TAN	A QUIÉN ESTÁ DIRIGI- DO	CÓMO ESTAN LOS RE- CURSOS	CON QUE OTROS ACTO- RES PU- BLICOS SE TRANS- VERSA- LIZA
Este progra- ma en el año de 2011 se une a la Estrate-	Contri- buir a mejorar la ali- menta- ción y nutrición	Se apoya a los benefi- ciarios mediante apoyos en efectivo mensuales	Sedesol, Diconsa.	Sedesol realiza una selección de locali- dades, y mediante un estudio	Diconsa, Sedesol, el municipio no puede ejecutar y el Estado no tiene	Este Pro- grama atiende localidades rurales y urbanas donde	Los recur- sos son entregados directa- mente a los beneficia- rios.	Con la Sedesol.

gia Vivir Mejor	de las familias, particularmente de los niños menores de 5 años, mujeres embarazadas o en lactancia.	para mejorar la alimentación, y suplementos alimenticios.		socioeconómico se idéntica los beneficiarios, estos deberán cumplir con una serie de obligaciones	que aprobar.	viven familias en condiciones de pobreza.		
------------------------	--	---	--	---	--------------	---	--	--

Fuente: Elaboración propia con datos del Catálogo Inafed (2008-2012).

Tabla 19

Sigue: Los Programas Sociales de acuerdo al Inafed (2008)

Programa Abasto Rural de Diconsa 2010.	QUÉ DEL OBJETIVO	EL CÓMO DEL OBJETIVO	QUÉ ACTORES INTERVIENEN	PROCEDIMIENTO	QUIÉNES EJECUTAN	A QUIÉN ESTÁ DIRIGIDO	CÓMO ESTAN LOS RECURSOS	CON QUE OTROS ACTORES PÚBLICOS SE TRANSVERSA-LIZA
Este programa en el año de 2011 se une a la Estrategia Vivir Mejor	Contribuir al desarrollo de capacidades básicas, mejorando la nutrición y alimentación de la población de las localidades rurales	Mediante el abasto de productos básicos (alimentarios, higiene y salud) y complementarios de calidad.	Sedesol, Diconsa.	Se presenta una solicitud a Diconsa de apertura de tienda, que deberá contar con el local, se integra el Comité Rural de Abasto y nombra un encargado, deberá firmarse un pagare por el importe de capital, se capacita para comenzar a operar.	Diconsa, Sedesol, el municipio no puede ejecutar y el Estado no tiene que aprobar.	A población de alta y muy alta marginación y de 200 a 2500 habitantes,	Los recursos son entregados directamente a los beneficiarios.	Con la Sedesol.

Fuente: Elaboración propia con datos del Catálogo Inafed (2008-2012).

Tabla 20

Sigue: Los Programas Sociales de acuerdo al Inafed (2008)

Progra- ma Abasto Social de Leche A Cargo de Li- consa, S.A. de C.V. 2010.	QUÉ DEL OBJE- TIVO	EL CÓMO DEL OB- JETIVO	QUÉ ACTO- RES INTER- VIE- NEN	PROCE- DIMIEN- TO	QUIÉNES EJECU- TAN	A QUIÉN ESTÁ DIRIGI- DO	CÓMO ESTAN LOS RE- CURSOS	CON QUE OTROS ACTO- RES PU- BLICOS SE TRANS- VERSA- LIZA
Este progra- ma en el año de 2011 se une a la Estrate- gia Vivir Mejor	Contri- buir al desarro- llo de capaci- dades básicas mejoran- do los Niveles de nutri- ción de la pobla- ción en pobreza patrimo- nial.	Se otorga una dota- ción de leche forti- ficada, a un precio accesible para la población de bajos recursos.	Sedesol, Liconsa.	Llevar la solicitud a la repre- sentación regional, se analiza- ran las condicio- nes de la zona para poder instalar la lechería, el estudio lo valida la oficina central y la representa- ción regio- nal notifica al solici- tante.	Liconsa, Sedesol, el municipio no puede ejecutar y el Estado no tiene que apro- bar.	A zonas urbanas y rurales y zonas de Atención Prioritaria, cuando se tenga dis- ponible Un canal de distribu- ción en las áreas rura- les me- diante una tienda comunita- ria de Diconsa.	Los recur- sos son entregados directa- mente a los beneficia- rios.	Con la Sedesol.

Fuente: Elaboración propia con datos del Catálogo Inafed (2008-2012).

Tabla 21

Sigue: Los Programas Sociales de acuerdo al Inafed (2008)

Progra- ma Oportu- nidades 2010.	QUÉ DEL OBJE- TIVO	EL CÓMO DEL OB- JETIVO	QUÉ ACTO- RES INTER- VIE- NEN	PROCE- DIMIEN- TO	QUIÉNES EJECU- TAN	A QUIÉN ESTÁ DIRIGI- DO	CÓMO ESTAN LOS RE- CURSOS	CON QUE OTROS ACTO- RES PU- BLICOS SE TRANS- VERSA- LIZA
A partir del 2011 se inte- gra a la Estrate- gia Vivir	Contri- buir a la ruptura del ciclo interge- neracio-	Mediante apoyos alimenta- rios, becas en efecti- vo, paque-	La Fede- ración, Munici- pios y sociedad benefi-	Se identifi- can las localidades con mayor margina- ción, se	Sedesol y los benefi- ciarios. El Estado no tiene que aprobar y	Familias en locali- dades en condicio- nes de pobreza,	La Federa- ción entre- gara direc- tamente a las familias el recurso.	Con la Coneval, Conapo, INEGI o Sedesol.

Mejor.	nal de la pobreza favoreciendo el desarrollo de las capacidades de Educación, salud y nutrición de las familias, a cambio de su responsabilidad con el programa.	te básico de salud y apoyos complementarios(mejorar la calidad de vida de los adultos mayores de 70 años o cubrir los gastos por consumo energético)	ciaria.	validan las condiciones de accesibilidad a las localidades, se evalúa el nivel del hogar que puede recibir el apoyo del programa, a las familias beneficiarias se les entrega una identificación que permitirá la recepción de los apoyos.	el municipio puede participar coadyuvando en la organización de las mesas de atención.	tomando en cuenta datos de la Coneval, Conapo, INEGI o Sedesol		
---------------	--	--	---------	--	--	--	--	--

Tabla 22

Sigue: Los Programas Sociales de acuerdo al Inafed (2008)

Progra- ma Co- inver- sión Social 2008 a 2012.	QUÉ DEL OBJE- TIVO	EL CÓMO DEL OB- JETIVO	QUÉ ACTO- RES INTER- VIE- NEN	PROCE- DIMIEN- TO	QUIÉNES EJECU- TAN	A QUIÉN ESTÁ DIRIGI- DO	CÓMO ESTAN LOS RE- CURSOS	CON QUE OTROS ACTO- RES PU- BLICOS SE TRANS- VERSA- LIZA
	Contribuir a la generación de capital social mediante el fortalecimiento de los actores sociales, que promuevan el desarrollo social de grupos vulnera-	A través de recursos públicos para el desarrollo de proyectos presentados por los actores de conformidad con las convocatorias de la instancia ejecutora.	Sedesol, Indesol y actores/OSC.	Indesol emite convocatorias y las OSC realizan su propuesta, esta es validada por y la Sedesol, Indesol turnan a la Comisión Dictaminadora, se firma el convenio y estos entregan	Indesol, el municipio puede ejecutar, el Estado no tiene que aprobar.	Su cobertura es Nacional, los actores sociales y población en situación de pobreza.	Los recursos son indirectos, es decir que son entregados a otras instancias para canalizarlos a los beneficiarios.	Sedesol e Indesol

	bles y rezagados.			los recursos en una o dos partes, finalmente se ejecuta el proyecto.				
--	-------------------	--	--	--	--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia con datos del Catálogo Inafed (2008-2012).

Durante el año 2010 los recursos se vuelven directos, y se establece la modalidad de que los recursos pueden ser entregados en una o dos partes y se mantiene así hasta la fecha, en el 2011 el municipio pierde la facultad de ser ejecutor, el monto máximo de los recursos por proyecto, dependiendo de sus características, será de 2 millones de pesos, y en 2012 este monto es de 1 millón de pesos, así como el municipio recupera la facultad de ser ejecutor y los recursos vuelven a ser indirectos.

4.3. Instituciones evaluadoras

En México como en muchos países se llevan a cabo evaluaciones a las políticas y programas sociales que el gobierno decide implementar, existen instituciones encargadas de llevar a cabo los procesos de evaluación, y en el caso de nuestro país se expondrán a continuación, señalándose algunos de sus aspectos más relevantes.

SHCP, es la institución que se encarga del control y el manejo de las finanzas públicas, con la intención de logran un país equitativo e incluyente, con una apta redistribución del ingreso, de manera que contribuya en mejorar la calidad y bienestar de vida de la población, para ello tiene a su encomienda la dirección de la política económica, y con ello las cuestiones financieras, de gasto, ingreso y deuda pública.

Dentro de sus atribuciones se señalan las de evaluar el sistema bancario del país, así como los programas de inversión pública con la intención de verificar el uso óptimo de los recursos federales y sus resultados. Tiene a su encomienda coordinar con las dependencias y entidades correspondientes las evaluaciones contempladas para conocer resultados de la ejecución de los recursos públicos, pues de ello depende el bienestar de la sociedad, ya que con un apto ejercicio de recursos, evaluación y seguimiento de resultados, este proceso resulta enriquecedor.

Dicha secretaria dentro de su estructura orgánica está compuesta por diversas subsecretarías, entre ellas, la subsecretaría de egresos que contiene a su vez la unidad de evaluación del desempeño, siendo su objetivo el siguiente:

“Coordinar la evaluación del desempeño estratégico a que se refiere la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como su seguimiento, con base en la estrategia de Gestión para Resultados (GpR), el Presupuesto Basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR - SED), con la participación de las unidades administrativas competentes de la Secretaría y, cuando corresponda, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de las Entidades Federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, con sustento en el proceso de Planificación, programación, presupuesto, ejercicio, control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas. Asimismo, participar en la definición de la política de gasto público federal, mediante el diseño de lineamientos, criterios, metodologías y procedimientos para determinar las prioridades en la asignación del gasto (SHCP, 2013)”.

Uno de los rasgos importantes y cabe la pena señalar son el establecimiento de indicadores de gestión, la difusión de la metodología del marco lógico, en si se encarga de todo lo referente al SED, explicado ya con anterioridad.

La SFP es otro de los entes encargados de llevar cabo los procesos de evaluación, está enfocada a la supervisión de los servidores públicos en cuanto a que sus acciones sean llevadas a cabo con total apego a la legalidad, tiene la facultad de sancionar cuando sea necesario. Se inmiscuye en los procesos de control y fiscalización, realiza auditorias sobre la ejecución del gasto público, tiene a su cargo la evaluación de las entidades y la federación. Su finalidad principal es aumentar el grado de confianza que existe en la ciudadanía hacia las acciones de gobierno y el uso de los recursos públicos con la creación de un gobierno, como lo expresa su misión; honesto, eficiente y transparente.

En su página web menciona las siguientes acciones gubernamentales fundamentales para que lo anterior se logre:

“Promover la cultura de la legalidad y el aprecio por la rendición de cuentas.

Ampliar la cobertura, impacto y efecto preventivo de la fiscalización a la gestión pública.

Inhibir y sancionar las prácticas corruptas.

Articular estructuras profesionales, eficientes y eficaces del gobierno.

Mejorar la regulación, la gestión y los procesos de la APF.

Optimizar el uso y aprovechamiento de los inmuebles federales”.

Dentro de sus unidades administrativas hay varias que están a cargo de realizar labores de evaluación, auditoria, control, monitoreo, y existen dentro de su estructura orgánica varias direcciones a cargo de estas actividades y algunas de ellas son:

Unidad de evaluación de la gestión y desempeño gubernamental le corresponde entre otras cosas; coordinar y establecer el sistema de control y evaluación gubernamental con la finalidad de conocer los resultados de la gestión, realizar todo lo referente y necesario para que se lleve a cabo e sistema de evaluación del desempeño, validar los indicadores de gestión, el diseño de mecanismos que transparenten el ejercicio y todo lo relacionado al manejo de los recursos públicos, entre otras.

Unidad de control de la gestión pública; a esta le corresponde establecer y coordinar en conjunto el sistema de control y evaluación gubernamental, proponer lineamientos, metodologías para el funcionamiento del mismo, dar un seguimiento a las observaciones de las auditorias, por mencionar algunas.

Unidad de auditoría gubernamental; le corresponde proponer el programa anual de auditorías e inspecciones, dar seguimiento a los resultados y observaciones que se realicen, dar a conocer a la secretarías los resultados incluyendo los que determinen responsabilidades administrativas, acciones de capacitación en cuanto auditoria.

Otra de las instituciones encargadas de realizar evaluaciones a los programas sociales es el Coneval, el cual es un organismo descentralizado, con autonomía técnica y de gestión. Entre sus atribuciones destaca la evaluación a las políticas y programas sociales, puede establecer los lineamientos a las dependencias que manejen y/o ejecuten programas sociales, determina los criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, proponer los indicadores para la evaluación de los programas sociales previa aprobación de la SHCP , y la ASF, otra atribución importante es que puede establecer la metodología de evaluación sobre los programas de desarrollo social y definir los requisitos que deberán cumplir los organismos evaluadores independientes, etc. Esta institución tiene sustento jurídico en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) la cual establece su creación, y estará coordinada por la Sedesol.

Una de las funciones de la institución es la creación de información objetiva sobre la situación de la política social y medición de la pobreza.

La institución para establecer y emitir los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza se apoya de la información que genere el INEGI, algunos de los indicadores que toman son: Ingreso corriente per cápita; rezago educativo; promedio en el hogar; acceso a los servicios de salud; acceso a la seguridad social; calidad y espacios de la vivienda; acceso a los servicios básicos en la vivienda; acceso a la alimentación, y grado de cohesión social.

El Coneval se integra por el titular de la Sedesol, seis investigadores académicos que fueron elegidos por la Comisión Nacional de Desarrollo Social a través de una convocatoria pública, y un Secretario Ejecutivo quien tiene a su cargo la dirección del Consejo.

V. COINVERSIÓN SOCIAL

5.1. Antecedentes: qué es esto de la coinversión, social y económica

Se define la coinversión como un término que alude a la inversión que se da por parte de dos entes, por lo tanto coinversión social para efectos de esta investigación se comprenderá como la relación entre gobierno y sociedad acorde a la prestación de servicios públicos, ejecución de programas sociales, mediante la elaboración de proyectos, el primero representado por Indesol y el segundo por las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).

Las OSC's forman parte fundamental para el desarrollo e implementación de los programas sociales, pues son entes que promueven y difunden practicas de transparencia en los procesos que facilitaran la rendición de cuentas. Son un medio de inclusión especialmente para la población en situación de pobreza, sin dejar de lado a la población de cualquier estatus económico y social, lo cual es fundamental en el país ya que impulsa la intervención de las personas en los procesos gubernamentales, situación que se observamos en datos anteriores (PND) y que es prácticamente nula.

Estas organizaciones pueden realizar una serie de actividades entre las cuales encontramos: “asistencia social, promoción de la equidad de género, cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural, apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos, promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico,” estas y otras tantas se regulan en la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (Lffarosc). Este tipo de intervención y de apertura ayuda a las organizaciones a mejorar en su ámbito institucional al promover una cultura pluralista y democrática. La participación de estos actores sociales se fortalece mediante el reconocimiento ciudadano y legitimidad social.

Las OSC son un medio para que la población colabore, haciéndoles llegar sus necesidades o detectándolas, y estas formulen proyectos viables que ayudaran a su abatimiento, ya que ellas mismas diseñan las estrategia a seguir, a la vez deben cumplir con criterios establecidos por el gobierno, específicamente los determinados por las políticas y programas sociales. Estos criterios en algunas ocasiones limitan el impacto del proyecto en la sociedad, dado que los tiempos que manejan para el ejercicio fiscal son a corto plazo, pudiendo no ser suficiente para obtener un resultado de impacto en el grupo objetivo.

En México la Institución a cargo de promover el programa de Coinversión Social es el Indesol, el cual es una referencia en cuanto a la interacción que tiene con varias OSC. El objetivo del programa es “contribuir al desarrollo del capital social, desde la dimensión de cohesión social, a través del fortalecimiento de actores sociales”. Si entendemos el capital social como un constante elemento en la población, y en la cual suponemos existe un conjunto de buenas relaciones y medios de comunicación, que harán más fácil la realización de metas, al contar con el capital social se facilitara el cumplimiento de los objetivos, por ende la definición de capital social busca la cohesión social y el fortalecimiento de los actores. Entonces comprendemos que el objetivo del programa es redundante.

Indesol ofrece una serie de capacitaciones y talleres a los entes participantes, por ejemplo con datos actuales, en el 2013 con la participación de representantes de cuarenta y ocho organizaciones sociales provenientes de diferentes estados del país, se dieron talleres de capacitación del PCS, el tema abordado fue el “Fomento a la alimentación y nutrición personal, familiar y comunitaria: Cruzada contra el hambre”

El Programa cuenta con tres variables en las cuales se basan los proyectos, estos deben beneficiar principalmente a población en situación de pobreza, exclusión, marginación, discapacidad, desigualdad por género o vulnerabilidad, estas son:

Promoción del Desarrollo Humano y Social: Proyectos que contribuyan al logro de acciones que mejoren las condiciones de vida de la población en situación de pobreza, exclusión, vulnerabilidad, marginación o discriminación y fomenten el desarrollo comunitario y el capital social (Indesol, 2013).

Fortalecimiento y Profesionalización: Proyectos dirigidos al mejoramiento de las capacidades, conocimientos, habilidades y metodologías de organización y gestión de los Actores Sociales, así como el equipamiento y mejoramiento de infraestructura. Incluye la promoción de la participación ciudadana en las políticas públicas, los procesos de articulación con los tres órdenes de gobierno y la generación de sinergias para un mayor impacto social (Indesol, 2013).

Investigación: Proyectos que generen, propicien y difundan conocimiento, metodologías, instrumentos, diagnósticos, evaluaciones, propuestas y recomendaciones, entre otros (Indesol, 2013).

El programa tiene establecido que para la realización de los proyectos debe existir un compromiso entre los miembros de la organización civil, beneficiarios y gobierno, el cual se traduce en coinversión y cumpli-

miento de corresponsabilidades, pues en sus reglas de operación menciona que al menos las OSC deberán aportar el 20% del costo total del proyecto, pudiendo ser en términos económicos o no económicos, de este porcentaje máximo la cuarta parte será en valores sociales, para entender mejor el concepto, el instituto determina que un valor social puede ser cuando un proyecto establece dentro de sus actividades la impartición de clases y los capacitadores son buscados por la OSC, esta acción se interpretara como valor social.

Los inicios del programa tienen origen con la creación del fondo de Coinversión Social, a principios de la década de los noventa, posteriormente en el 2001 paso a ser programa de Coinversión Social el cual subsiste hasta la fecha. Como fundamento el PSC en el 2012 se apegaba al PND (2007-2012) dentro de su eje 3, igualdad de oportunidades, dentro del objetivo grupos vulnerables, específicamente en el abatimiento de la marginación y el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables para proveer igualdad en las oportunidades que les permitan desarrollarse con independencia y plenitud, mediante el fortalecimiento de proyectos de coinversión social entre gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, enfocadas a la atención de grupos vulnerables.

5.2. Operación y procesos

El programa tiene establecido una serie de pasos para que las OSC, Instituciones de Educación Superior y Centros de Investigación puedan acceder a las convocatorias que Indesol muestra en su página web año tras año, esto como todo programa federal normado en las Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social.

El proceso comienza cuando la instancia ejecutora publica las convocatorias, previo a esto las organizaciones deben contar con la Clave Única de inscripción en el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (CLUNI), estas se adecuan a los objetivos y lineamientos de la convocatoria en la cual deseen participar. Los proyectos son formulados y se presentan a la instancia ejecutora, una vez concluido el periodo de recepción se formula una comisión dictaminadora que estará integrada por un “servidor público federal, una persona integrante de las OSC y un especialista en la materia o del ámbito académico”, además de otros tres la instancia ejecutora designa un secretario técnico, el cual no tendrá derecho a votar en la dictaminación de los proyectos pero si podrá opinar y observar, esta persona debe estar en presente en la operación del programa de lo contrario no podrá participar como secretario técnico.

Las comisiones dentro de sus atribuciones debe evaluar priorizando los proyectos que cuenten con elementos metodológicos, financieros, de congruencia con los objetivos y viables, se les dotara de una calificación (1 a 100%), emitir observaciones y argumentar a los proyectos resulten elegibles y no elegibles, dentro de las competencias se encuentra determinar la forma en cómo se otorgara el subsidio ya sea en una o dos exhibiciones (esto dependerá del tipo de proyecto), para que se entregue en una sola exhibición se tomara diferentes situaciones; la primera considera el tiempo, por ejemplo, que el proyecto comience su fusión en el tercer cuatrimestre del ejercicio fiscal; la segunda que la aportación federal del programa no sea mayor a 100, 000 pesos; y por último cuando la comisión lo dictamine. Finalmente se suscribe el acta de dictaminación. Es conveniente aclarar que la comisión no forma parte del Indesol, es independiente.

Los proyectos podrán ser “elegibles apoyados o elegibles no apoyados”, es decir, para ser elegible se deberá contar con una calificación mínima del 70%, la asignación de los recursos se verá influida de acuerdo al presupuesto designado al programa, en caso de que estos reciban un aumento o exista una reasignación se podrá apoyara a los proyectos “elegibles no apoyados” que tenga más alta calificación. Una vez aprobado el proyecto las OSC llevaran a cabo los ajustes sobre las recomendaciones y observaciones que la comisión haya emitido, se presentaran estos a la instancia ejecutora.

Posterior a esto se suscribe un convenio entre Indesol y los Agentes Responsables de la Ejecución de los Proyectos (AREP), agrandes rasgos deberá contener la manera en que se ejercerán los recursos y cómo se justificara su uso, la OSC en el caso de no ejercerlos los recursos debe rembolsarlos a la federación, además de guardar información durante cinco años y entregar informes parciales y finales sobre sus actividades.

Una vez ministrados los recursos se depositaran en una cuenta bancaria exclusiva, que facilitara posteriormente su evaluación, este primer depósito se entregara después de la firma del convenio y el segundo después de la evaluación intermedia, siempre y cuando se haya cumplido con lo establecido en el proyecto. En específico esta evaluación contempla: cumplimiento de compromisos, reporte de avances de ejercicio del recurso federal mediante documentos probatorios (facturas) y elementos que Indesol considere nocivos para la ejecución del proyecto.

Las evaluaciones finales e intermedias de los proyectos son llevadas a cabo por la instancia ejecutora, que emitirá una cedula de observaciones y recomendaciones, en la cedula de calificación de evaluación del repor-

te final de actividades, solamente se observan indicadores cuantitativos, los cuales están divididos en cuatro vertientes:

Cumplimiento: entrega de reportes, municipios atendidos, beneficiarios atendidos, cumplimiento de metas, material probatorio y visita de campo.

Transparencia: cuanta bancaria exclusiva, ejercicio de recursos, conceptos autorizados, y comprobación con valides fiscal.

Fortalecimiento: entrevista de evaluación al AREP y sistematización de la experiencia.

Vinculación del AREP: participo en la reunión regional y realizo visita de acompañamiento de pares.

Un elemento importante que debemos tener presente son los recursos que se destinan para actividades de planificación, operación, supervisión, seguimiento, contraloría social y evaluación externa, de los cuales se podrá destinar un máximo de 6.15% de su presupuesto.

Para este programa se aplica una evaluación de consistencia y resultados a partir del 2007, la cual realiza un análisis sistemático del diseño y desempeño global de los programas federales, con base en una matriz de indicadores, está integrada por cuatro elementos (fin, propósito, componente y actividades). Sobre la matriz podemos apreciar que solamente se toman indicadores de cumplimiento de metas, al contemplar por ejemplo los porcentajes de los proyectos realizados, número de personas que participaron en el proyecto, entre otros mas, elementos que si son suficientes para llevar a cabo la evaluación de consistencia y resultados, pero que no aportan elementos para aplicar una evaluación de impacto, a pesar de ello no consideramos que sean indicadores irrelevantes, pero no son suficientes para conocer el desempeño a fondo e impacto en la sociedad. Se sabe que cada uno de los proyectos que integran al PCS cuenta con resultados de su ejecución, habrá entonces que indagar acerca de sus resultados financieros, pero especialmente de impacto en los grupos objetivos.

Sin embargo el PCS no cuenta con un procedimiento específico para medir el grado de satisfacción de su población atendida, a pesar de esto tiene un instrumento para obtener información, el cual es un cuestionario, que el Indesol realiza a las personas participantes en los proyectos, este tipo de herramientas son aplicadas durante una evaluación intermedia por parte del personal de Indesol, sin embargo desde nuestra perspectiva, esta serie de preguntas deberían ser con mayor énfasis en cuanto a cómo ha cambiado su estilo y calidad de vida (dependiendo de la naturaleza de

los proyectos) con la implementación de las actividades que realizan los ejecutores, además del fortaleciendo de los actores sociales.

Un punto a favor sobre el PCS es la conformación de contralorías sociales, a cargo de beneficiarios de los proyectos, que tienen como finalidad la vigilancia del cumplimiento de las metas y acciones que se establecieron en los proyectos. Estas contralorías podrían mejorar su labor aportando información sobre el impacto real en los grupos objetivos de los programas sociales

5.3. Fines y aplicaciones

A partir de la creación del fondo de Coinversión Social que se convirtió en el PCS se busco dar apertura a la participación de la sociedad organizada (OSC) pues anterior a ellos no era usual que se estableciera vínculos entres sociedad y gobierno, todo esto tiene diversos fines como la transparencia, institucionalidad, equidad de género. Otra de las justificaciones radica en la calidad y rapidez con la que se atiende las demandas sociales, pues identifican mejor las necesidades del grupo específico, he aquí el fundamento para que el programa otorgue la facultad de que se manejen con cierto grado de autonomía al poder establecer sus indicadores para su evaluación, claro sin dejar de lado que estarán sujetas a procesos de rendición de cuentas por los recursos de carácter público que ejecutan.

Al fomentar la participación social se fortalece la conformación de comités que tendrán aplicaciones e influencias en los procesos de planificación, seguimiento y gestión del gobierno. Se busca lograr mediante estas acciones una sociedad incluyente e interesada en mejorar su entorno. En específico se pretende impulsar la equidad de género, ya que todos merecemos las mismas oportunidades para desarrollarnos en el ámbito que deseemos, y potencializar nuestras habilidades.

El programa da oportunidad a que no solamente sean participes las OSC sino también institutos de educación superior y centros de investigación, variable que es importante, ya que al apoyar a estos actores se crean posibles soluciones o ideas a los problemas que aquejan a la sociedad. La profesionalización de estos actores que implementa su conocimiento ayuda a que el trabajo con las personas sea fructífero, pues hay un aprendizaje mutuo que beneficia la intervención social.

El programa se centra en contribuir a la calidad de vida, en especial de seis grupos: en situación de pobreza, exclusión, marginación, discapaci-

dad, desigualdad por género o vulnerabilidad, sectores que son detonantes del desarrollo social y del fortalecimiento de la economía mexicana.

5.4. Resultados esperados por el programa

El programa pretende la creación de capital social, este como lo habíamos explicado con anterioridad pertenece por si solo a la población, su uso facilita la relaciones y hace más eficientes los procesos. Procura apoyar la articulación y colaboración entre el gobierno y las OSC. Uno de los motivos o finalidades no se centra en suplir el papel que juega el gobierno en cuanto la búsqueda de seguridad social, sino al contrario se ambiciona que mediante un trabajo en conjunto con entes de la sociedad se obtenga mejores beneficios dentro de la ejecución de proyectos.

Coinversión Social busca establecer y fortalecer este vínculo que se presenta tratando de obtener siempre los mejores resultados: compartir distintos tipos de vista, la posibilidad de observar los escenarios desde ángulos diferentes, aprovechar las capacidades de sus integrantes de índole profesionales, humanitario, de experiencias exitosas y fracasos, así como también aportar las mejores ideas a los procesos de planificación, diseño, ejecución y desde luego de la política social en México.

Esto es sumamente necesario pues una sociedad incluyente traerá siempre como consecuencias buenos resultados, lo más importante ayudar a atacar aspectos que lamentablemente vive gran parte de la población, basta con detenernos y analizar nuestro entorno para darnos cuenta y palpar las carencias en las que se vive, siendo una trabaja para que el país se posicione en mejores niveles.

Dado que las personas que conforman las OSC generalmente participan en estas porque desean aportar y contribuir mediante su esfuerzo, trabajo, conocimiento del entorno, para que la situación cambie, incluso en regiones alejadas el programa obtendrá mayor existo, alcance y cobertura, que ayudan a fortalecer el capital social de las organizaciones.

El programa busca cohesionar a esto dos sectores (público y privado) para encontrar soluciones a problemas comunes, por medio del desarrollo de capacidades y potenciar las habilidades, sin que la actividad pública sucumba ante mecanismos de mercado, dado que el fin del mercado es el lucro, la maximización de sus beneficios económicos, al contrario de la actividad pública que busca repercutir en el fortalecimiento de actores sociales y el reconocimiento de la pluralidad.

En búsqueda de esta cohesión durante el 2012 se lanzaron estas convocatorias: Asistencia Social y Atención a Grupos Vulnerables (AS), Proyectos Comunitarios para el Desarrollo Sustentable del Campo y la Ciudad (CC), Cultura de Paz y Seguridad Ciudadana en Cd. Juárez (CP), Desarrollo Regional Sustentable (DS), Equidad de Género (EG), Profesionalización y Fortalecimiento (PF), Acompañamiento y Fortalecimiento a las Actividades de Desarrollo Social (AF), Protección y Derechos del Consumidor (EC), Derechos Humanos en el DF (DH), Protección a los Derechos de niños, niñas y adolescentes (DN), Estancias Infantiles a Madres Trabajadoras (EI), Espacios Públicos (EP), Protección a los Derechos de los Migrantes (MT), Convocatoria PD, Prevención del Delito y la Violencia (PV), Vertiente de Investigación (VI) entre otras.

El programa determina objetivos específicos (presentes en el proceso de dictaminación) para cada una de estas convocatorias en los que se deben basar o sujetar los proyectos, es suficiente que este cumpla con uno de ellos. Los objetivos para la convocatoria de Promoción y Fortalecimiento del Desarrollo Social, a la cual está sujeto el proyecto que analiza, son:

- Promover proyectos tendientes a modificar y mejorar las condiciones de carácter social en los rubros de salud, alimentación y educación, que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población en situación de riesgo y/o vulnerabilidad.
- Promover proyectos de autogestión comunitaria y aprovechamiento sustentable de recursos naturales, encaminados a generar capacidades y habilidades para la obtención o mejoramiento de condiciones de ingreso y/o calidad de vida.
- Respaldar proyectos que se dirijan al fortalecimiento de la infraestructura, equipamiento y profesionalización de las organizaciones, para que brinden mejores servicios en beneficio de grupos sociales en situación de vulnerabilidad.
- Promover proyectos que desarrollen competencias y habilidades para fortalecer a la ciudadanía en materia de promoción y defensa de los derechos humanos
- Impulsar proyectos de capacitación de organizaciones o grupos de personas para prevenir riesgos en casos de desastres naturales. (Indesol, 2013)

5.5. Análisis de un proyecto a modo de ejemplo

En este apartado se observará un proyecto que es denominado: **“Instalación de filtros comunitarios para tratamiento de aguas contaminada con arsénico y fluoruro en San Luis de la Paz y San Diego de la Unión (2012)”**.

El proyecto corresponde a la convocatoria de Promoción y Fortalecimiento del Desarrollo Social (FS) del 2012 en la cual se evaluaron 96 proyectos de esta modalidad, basados en tres parámetros generales, cumplimiento, transparencia y fortalecimiento. El proyecto recibió una calificación de 98.8 de acuerdo a los parámetros de Indesol.

El proyecto forma parte de un programa de trabajo más amplio en el cual están inmiscuidos varios actores, como: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Universidad de Guanajuato (UG), Universidad Iberoamericana Torreón (UIT), Comisión Estatal del Agua de Guanajuato, Sedeshu y el Indesol. Este está nombrado como Programa de Salud, Nutrición y Desarrollo Comunitario implementado por Procesbac desde hace 12 años y dirigido a comunidades rurales del noreste de Guanajuato. La experiencia de este programa se plasma en el proyecto “Modelo de intervención comunitaria para prevenir padecimientos de salud por consumo de agua contaminada por arsénico y fluoruro en comunidades de San Luis de la Paz, San José Iturbide y San Diego de la Unión, Guanajuato” el cual fue apoyado por Coinversión Social del 2007 al 2010, dentro de la Convocatoria de Promoción General (PG). En el transcurso de estos últimos años fue apoyado en el 2011 por Sedeshu, dentro de la Convocatoria para Organizaciones de la Sociedad Civil, regresando nuevamente a las convocatorias de PCS en el 2012 con el nombre del proyecto que se analiza.

Cabe resaltar que este proyecto ha ejercido recursos públicos durante cinco años, tiempo en el que se ha beneficiando al mismo grupo objetivo. Dos son las instituciones gubernamentales (Indesol y Sedeshu) que han colaborado en este proyecto, entre las justificaciones que exponen los encargados para seguir siendo apoyados con recursos públicos podemos encontrar:

1. Concientizar a los participantes en torno al problema de contaminación del agua, sin embargo consideramos que no es suficiente con esta acción, debemos sensibilizar a la comunidad preste atención al problema que vive y el valor que representa.

2. Fortalecer el intercambio de conocimientos y experiencias, justificación que es obvia y se da en todo proyecto al establecerse el vínculo entre sociedad y gobierno.
3. Basados en datos del Consejo Mundial del Agua (World Water Council) que identifica varios retos en cuanto su uso son: escases, falta de acceso, calidad, conciencia y la fragmentación de su manejo. Se sustenta que la región noreste del Estado es una de las partes más afectadas al sufrir graves problemáticas en relación a este elemento vital.

Podemos percatarnos que el proyecto gracias al transcurso de los años tiene muy bien enfocado al grupo objetivo, los divide entre grupos por edad y sexo, priorizando las zonas más cercanas a los posos con altas concentraciones de arsénico y fluoruro dando un total de 1,004 habitantes para el 2012.

El proyecto no contempla dentro de las personas beneficiarias a la población indígena, siendo San Luis de la Paz uno de los municipios del estado con un número considerable de indígenas, aproximadamente alrededor de 3, 000 personas (entre hombres, mujeres y niños) habitan en el municipio.

Sobre el contenido del acta de dictaminación (etapa obligatoria para todo proyecto) se encuentran aspectos que consideramos importante mencionar, por ejemplo en el contenido del diseño del proyecto no se muestran con la misma claridad y especificidad los recursos humanos que se utilizarán, solamente hace un desglose a fondo de los recursos financieros, sin embargo, para la comisión dictaminadora fue suficiente presentar los aspectos financieros, esto nos deja ver que siendo uno de los proyectos mejor calificados, la comisión pareciera no importarle que se especificuen recursos humanos, siendo esta una de las premisas del programa en general, o hace suponer que el cubrir con uno de los tres tipos de recursos (humanos, financieros y materiales) es suficiente para la aprobación de este parámetro.

Un punto sobre el acta de dictaminación que consideramos mal valorado y el cual debería tener una ponderación mayor, (ya que cuenta solamente con el 10% de la calificación total del proyecto) es el “Seguimiento y Evaluación” pues es un ejercicio que permite conocer los resultados de los objetivos planteados, su impacto en la población y la aplicación de los recursos, permitiendo mediante una retroalimentación apoyarse para posibles mejoras del proyecto. Otro punto similar es lo referente a “Transparencia, Rendición de Cuentas y Contraloría Social”, el cual tie-

ne una ponderación realmente baja pues solamente representa el 5% de la calificación, lo cual es incongruente con la justificación de la participación de la OSC en el ejercicio de recursos públicos, como hemos mencionado este elemento fue parte del motor para establecer el vínculo entre sociedad organizada y gobierno.

Como parte de nuestras observaciones al proceso, encontramos que la exigencia por parte del PCS no es rigurosa, pues en el desglose del proyecto es suficiente con que se muestre como se va ponderar al menos una de las metas establecidas por la misma organización, consideramos es necesario que sede en todas, pues es relevante conocer como se valora cada actividad que las integra. Este proyecto en específico solamente detalla una de seis metas.

Se comenzó la realización de este proyecto gracias a un diagnostico realizado por la UNAM en 1998-2005, así como auto diagnósticos realizados por las comunidades.

5.5.1. Objetivos específicos

Como el PSC lo establece, los proyectos deben estar enfocados a mejorar las condiciones y calidad de vida, especialmente de la población en situación de pobreza. Por esta razón el proyecto está enfocado a comunidades con índices altos de marginación ubicadas en San Luis de la Paz y San Diego de la Unión, se determinaron su aplicación en estos lugares usando datos del Inegi, Consejo Nacional de Población (Conapo) y diagnósticos hechos por el Procesbac.

El proyecto pretende mediante una serie de metas: disminuir, mediante la instalación de 54 filtros potabilizadores de agua, las enfermedades de salud ocasionadas por el consumo de agua con altas condiciones de flúoruro y arsénico que se presentan en las regiones focalizadas; buscar la promoción del desarrollo humano y social a través de acciones que favorezcan la organización comunitaria; acompañar en la conformación de grupos familiares para el uso de los filtros; llevar a cabo un estudio en laboratorio y en campo sobre la calidad del agua de los pozos comunitarios y de los filtros instalados; intercambio de conocimientos que favorezcan la reflexión en torno al problema del agua.

Sobre la construcción del capital social y corresponsabilidad se realizan diversas acciones, como formación de grupos comunitarios para propiciar la organización, sensibilización y autogestión con la intención de resolver los problemas de contaminación del agua, en este caso del uso y

hábitos relacionados al consumo. De esta forma se compromete a las personas a colaborar con el proyecto.

5.5.2. Justificación del proyecto

En específico sobre el proyecto abordado, su implementación está fundamentada en estudios realizados por la comisión nacional del agua (Conagua) entre estos datos encontramos que los acuíferos de la zona están siendo sobre explotados desde 1970 y el agua extraída no cumple con los requisitos de potabilidad que de termina la Secretaría de Salud (SSA), aunado a esto el hospital regional de alta especialidad del bajío a declarado que el 70% de los casos de problemas renales causados por el consumo de agua contaminada provienen de San Luis de la Paz, San Diego de la Unión y Dolores Hidalgo.

Al realizar este tipo de actividades se podrá crear en la población objetivo una cultura del cuidado, optimización y uso racional sobre el líquido vital. En especial en las zonas determinadas se busca influir en la disminución de las enfermedades renales que requieren diálisis, fluororitis dental y padecimientos óseos, entre otros, que en algunos casos son ocasionadas por el consumo del agua extraída de los pozos que no se somete al proceso de potabilización. El costo por atender a las personas que padecen este tipo de enfermedades es mayor al de prever por medio del saneamiento del agua que consumen, sin embargo es un proceso para el cual la población no cuenta con los recursos necesarios debido a los niveles de pobreza presentados en la región, una de las principales razones por las que el proyecto opera en esta zona.

5.5.3. Resultados logrados por el proyecto

Los resultados del programa pudieron ser comprobados mediante el material probatorio que incluye: hojas de asistencia a capacitaciones, explicación del manual para el uso de los filtros, fotografías, referente a todas las actividades que conforman las metas. Mediante este material también se puede observar la inclusión de toda la población beneficiaria, en especial de la parte infantil, en cuanto a capacitación referente a la etapa de medición del fluoruro y arsénico en el agua y uso de los filtros.

Sin embargo en el proyecto y sus resultados no se determina el tiempo de vida útil de los materiales del filtro, o bien, cada cuando se tendrá que invertir en mantenimiento, esto es importante resaltar, ya que en primer lugar las comunidades que conforman el grupo objetivo, como ya se mencionó, no cuentan con los suficientes recursos económicos para esta acción, además, el proceso de potabilización del agua debe ser una

práctica constante para que realmente se llegue a influir positivamente en la situación actual, pero si no se dan las condiciones óptimas no se lograra el impacto que la sociedad demanda. Así como tampoco se menciona después de cuánto tiempo se podrán ver reflejados los resultados en el porcentaje del 70% de los casos que se presentan acerca de problemas renales en los municipios en cuestión que reporta el Hospital regional de alta especialidad del bajío.

Se concluye y sustenta que con el paso de los años que lleva el proyecto se puede identificar el buen diseño con el que cuenta, pero a pesar de esto, como ya se ha mencionado, “si no se conoce el impacto del proyecto en la sociedad, el diseño pasa a segundo término”. A lo que realmente deberían aspirar los Programas y proyectos sociales es contar con un buen proceso de planificación que contemple el impacto social que se pretende con su ejecución, así resultaría un ejercicio verdaderamente enriquecedor tener como resultado un buen diseño y sistemas de evaluación.

VI. CONCLUSIONES

Al iniciar este documento planteamos un escenario en el cual determinamos que todo gobierno debe proveer a la ciudadanía de las condiciones óptimas para un desarrollo integral, esto los norteamericanos denominan *Governance o gobernanza* (un concepto relacionado con la gobernabilidad), para ello nos percatamos de la importancia en llevar a cabo procesos de planificación y evaluación de calidad, eficientes y eficaces. Para esto fue necesario analizar los antecedentes de estos procesos, ayudándonos a conocer el contexto en el que se sitúa México, sabemos que han pasado momentos históricos, que marcaron la forma de llevar la planificación y evaluación, la mayoría de las veces respondiendo a fenómenos económicos desfavorables, como crisis económicas que ocasionaron estragos en la sociedad y que por ende han debilitado el sistema gubernamental, pues este en ocasiones no tuvo la capacidad para prever y atender la problemática que se presentara.

En cuanto a la planificación mexicana, aspecto que está influenciado por varios enfoques que a su vez respondían a las necesidades del contexto mundial, se abordó el enfoque liberalista, que aportaba por su propia naturaleza la búsqueda de libertades individuales y el reduccionismo del Estado en los asuntos económicos, teniendo como referente principal el sistema económico y político de los EE.UU al ser la primera nación en constituirse desde su creación bajo los preceptos de esta teoría. En México se vio reflejado en la búsqueda que todo ciudadano contara con libertades civiles, igualdad entre las personas y estableciendo la división de poderes.

Otra de las teorías abordadas fue el Neoliberalismo implantado por M. Tacher y R. Reagan principalmente, influyendo en el contexto nacional durante varios años, observándose con más claridad durante el periodo de La Madrid, que se caracterizó por problemas de crisis, observamos que en este tiempo el Estado se convierte en el encargado de dictar solamente normas, quitándole el poder de intervenir en la economía y disolviendo el derecho exclusivo del ejercicio de los recursos, estableciendo la apretura a la figura de la privatización. En esta época lamentablemente surgieron grandes monopolios que hasta la fecha siguen repercutiendo en el sistema económico, este fue el punto de partida para que durante varios periodos presidenciales se continuara con la privatización de un sinnúmero de empresas, dejando ver la falta de planificación y de visualizar los efectos negativos que traería consigo.

Muchas de las decisiones que se tomaron por años no respondían a sistemas de planificación, pues la usencia de diagnósticos, diseño, implementación y evaluación hacían que el país caminara sin rumbo, no se contemplaban los efectos de lo que se realizaba, aun así se rescatan aspectos como la creación de Pronasol, que ayudaría teóricamente a la disminución de la pobreza, sin embargo se torno después en un clima de corrupción, con su uso con fines electorales, claro esto no es nuevo, pues actualmente son rasgos característicos de los programas sociales en tiempos electorales.

Desde el punto de vista de la planificación el país tuvo que acoplarse a las políticas del Fondo Monetario Internacional situación que no favoreció del todo, ya que se descuidaron varios sectores como el agrícola, además de una disminución en los subsidios a alimentos, transporte público y empleo; esta acción realizada con el fin de acatar lo establecido por el FMI, repercutiendo en la autonomía del país y en la toma de decisiones, volviéndose un receptor de órdenes e indicaciones que limitaron su actuar.

Otro enfoque que influyo en la toma de decisiones y actuar del gobierno es la NGP, que tiene como principal característica la afirmación de que las practicas *gerencialistas* son más eficientes y debieran ser adoptadas por la administración pública. Este argumento está basado en la creencia de que el gobierno es propenso en mayor medida a inmiscuirse en círculos de corrupción. En México estas prácticas fueron tomadas desde los noventas, pero cabe resaltar, que en el periodo de Fox, quien de profesión era Administrador de Empresas reflejo esta tendencia al hacerse uso de un método para la integración de su gabinete (Head hunters), el cual sin duda buscaba mostrar a la ciudadanía que las personas encargadas de las secretarías, estaban designadas por sus aptitudes y no por compromisos políticos (dedazo). Sin embargo esta innovadora idea no trajo los resultados que se pronosticaban, al existir una rotación de secretarios llegando a más de treinta, esto nos deja entre ver que el método no fue el adecuado, ya que no puede dejar de contemplar la vida política y los engranajes que esto conlleva.

Como podemos observar la NGP ayuda a hacer más eficientes algunos de los procesos administrativos de gobierno, pues este enfoque apunta a combatir la burocracia, pero no son la solución para realizar las reformas necesarias para instalar a México en mejores escenarios, se requieren de nuevos enfoques y con ello nuestro país avanzara, pues si bien es cierto no basta con aplicar la mejor de las teorías, es necesario recorrer etapas, porque pareciera que varios de los aspectos políticos están estancados, por ejemplo el caso de la reforma energética, situación que se dio desde

el periodo foxista en el cual se expusieron argumentos similares a los de ahora y no se pudo avanzar por la falta de consenso, se tendrá que estar al pendiente de cómo se pretende llegar a un consenso, de las reacciones ahora del ambos partidos (PRI-PAN), ya que el contrapeso del PRI fue detonador para no realizarse con anterioridad esta reforma, se podrá también observar si el tan famoso “Pacto por México” sigue dando buenos resultados. Debemos tener en cuenta que el paso de las reformas que se discuten actualmente es un condicionante para el crecimiento.

A pesar del peso de las relaciones políticas, para nosotros fue necesario abordar algunos de los estilos de planificación enfocándonos específicamente en tres:

La planificación estratégica, consideramos es el estilo más usado por las instituciones privadas y públicas, ya que determina concretamente los pasos que se seguirán, mantiene un orden, una sistematización de sus actividades, de acuerdo a la teoría esto evitaría cometer errores, ya que planteamos nuestra situación pudiendo darnos una idea de a donde podremos ir, siempre contemplando los elementos y recursos con los que contamos, estas variables determinaran cómo realizaremos las acciones, es decir, sirve a las instituciones como una guía que se llevara a cabo en un tiempo específico. Cabe resaltar que la toma de decisiones es un proceso que se lleva a cabo en la cúpula, situación que consideramos impide tener una buena perspectiva, pues el incluir a todas las personas inmiscuidas en los procesos ayuda a identificar fácilmente, tanto los riesgos, aptitudes, aéreas de oportunidad, que por ende brindaría la formulación de mejores decisiones.

Godet –como ya se mencionó- insiste en expresar otra forma de llevar a cabo el proceso de planificación, estableciendo varios escenarios, contemplando fortalezas y debilidades que deben tener en cuenta las instituciones. Habla de una caja de herramientas, la cual contiene varios métodos que ayudaran a realizar la planificación, dentro de esta serie de métodos se comprende la necesidad de plantear una diversidad de futuros, los cuales deben ser “viables, coherentes, transparentes, verosímiles e importantes”, al igual que la planificación estratégica contempla acontecimientos pasados y su situación actual, lo cual se toma en cuenta para decidir el camino que se llevara, a demás de esto aporta diversas características importantes, como la inclusión de grupos para realizar la toma de decisiones, ya que con el solo hecho de realizar ejercicios con los miembros de la institución se logra tener idea de cómo ellos consideran los posibles escenarios que se van a implementar. En estos métodos se pueden realizar recomendaciones al proceso estratégico, como identificar

prioridades, relaciones de poder entre los diferentes actores, que ayudaran a enfrentar las metas planteadas.

Sobre la arquitectura estratégica podemos decir que es estilo nuevo y lamentablemente en nuestro país ha permanecido en la penumbra, ya que contempla una visión de distintos elementos que en el proceso de planificación mexicano no existen, por ejemplo, este enfoque en la búsqueda del futuro planteado no se sujeta a los recursos disponibles, sino que busca crear las condiciones que le darán éxito para el alcance de sus metas, un punto realmente necesario, pues los estilos anteriores están determinados por las condiciones de su entorno, limitando en gran medida el actuar de la institución.

Otra característica es la toma de decisiones, siendo un proceso que se lleva a cabo en la base de la institución, argumentando que es esta la parte que con mayor facilidad conoce las carencias o talentos de su administración, también forjando un sentido de pertenencia con todos los miembros de la institución, ejercicio que no se presenta actualmente en nuestro sistema de gobierno, aunque aparentemente el PND mediante la participación ciudadana, busca que sea la sociedad la que aporte los aspectos necesarios para formular los objetivos centrales de la planificación. Pero para esto se establece que las personas deberán tener conocimiento especializado de las aéreas en las que se encuentran inmersas.

Un aspecto que es prudente resaltar de este enfoque, es su visión sobre futuro incierto, no debemos contemplar el pasado para determinar nuestro actuar sobre el futuro, esto significa que debemos ser previsores dada la incertidumbre en la que se vive. Al observar desde este punto de vista la planificación, no atrevemos a decir que es recomendable aplicar ciertas características de este enfoque, como al tomar la decisión contemplar la base de la institución, trasladándolo al ámbito gubernamental se favorecería el interés de la sociedad, al realizar estos el papel que realmente les corresponde, sentir que son parte fundamental de la formulación de políticas públicas, y no solamente sujetos a las decisiones de la cúpula.

La importancia de la Evaluación radica en el porqué se debe efectuar y los efectos que esta conlleva, en específico realizarla en los programas sociales, ya que estos se crean con el fin de dotar a la población de las condiciones necesarias para elevar su nivel de vida. En el porqué evaluar mencionamos su valiosa y sustancial intervención en la actividad gubernamental, al convertirse en una herramienta de legitimidad, mostrando información confiable a la sociedad sobre el actuar del gobierno y uso de los recursos, con base en esto elementos el nivel de confianza se elevaría y con ellos el vinculo entre sociedad y gobierno, pues gran parte de la

desconfianza, desinterés y credibilidad del gobierno se fundamenta en el mal manejo de los recursos humanos, financieros y materiales, así como un medio de control y deslinde de responsabilidades.

Analizamos el conjunto de evaluaciones establecidas en el SED, instrumento que se fundamenta en los Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas Federales de la Administración Pública Federal, que establece una serie de evaluaciones que el gobierno debe aplicar a los programas sociales y la existencia de una matriz de indicadores (MIR) para todo programa gubernamental, herramienta que cada institución gubernamental encargada de aplicar los programas sociales debe realizar, y de la cual se tomaran elementos que determinaran su resultado.

Estamos convencidos que realizar una evaluación de impacto a los programas sociales entrega datos que tienen mayor relevancia y trascendencia en relación a los otros tipos de evaluaciones, dado que con esta conoceremos los cambios reales en la población objetivo, y dejaremos de lado solo la contemplación de evaluaciones de metas y ejercicio de recursos financieros. Sin subestimar estos estilos ya que es importante aplicarlos, pero debemos complementarlos con evaluaciones de impacto.

En general se debe realizar evaluaciones de las acciones gubernamentales, si tomamos a gran escala cuatro tipos de evaluación: ex-ante, intermedia, ex-post e impacto; la primera se basa en conocer los elementos que justificaran la implementación del programa, siendo esto parte del un buen diagnostico, situación que es importante contemplar en la planificación; la segunda pretende saber las actividades durante la implementación, esta acción servirá siempre y cuando el programa sea flexible y pueda adaptarse a las recomendaciones que realice la evaluación intermedia; la tercera se basa en determinar el logro o fracaso de los objetivos planteados, evaluación que es predominante en el sistema mexicano ya que solamente se basa en conocer el cumplimiento de metas; la última, y más importante para nosotros ya que con ella se logra cuantificar los cambios que ha sufrido la sociedad por la aplicación de las políticas públicas, pues la ejecución de programas no asegura un cambio positivo e impacto en la población.

6.1. Hallazgos

En relación al análisis del Plan Nacional de Desarrollo podemos identificar la ausencia de varios elementos, pues sigue respondiendo a un estilo de planificación estratégica, y aunque considera a la población para su diseño, esta participación es muy débil y deficiente, muy poco representativa en relación a la totalidad de la población, pero pareciera que es un

gran logro mencionar el número de participantes, más bien nuestros gobernantes deberían centrarse en las acción que urgen al país para reforzar esta acción que sin duda repercutiría favorablemente en el sistema democrático y de planificación. Sin embargo un rasgo distintivo de este plan es la inclusión de indicadores que ayudaran a conocer, según lo establecido por el plan, los resultados de los ejes. Habrá que seguir de cerca la implementación de este nuevo parámetro y de su efecto esperado. Deseamos que esto no pase a ser letra muerta como en muchos casos.

Un buen sistema de planificación aunado a procesos de evaluación de impacto ayudaría a que la población se vea realmente beneficiada de las políticas públicas.

Al analizar el catalogo de programas federales Inafed, durante cinco años, pudimos percatarnos y conocer de manera general la estructura de cada uno de ellos, así como su continuidad en el tiempo, cabe resaltar las múltiples modificaciones que muchos de ellos sufrieron en varios aspectos como; la aprobación que en algunas ocasiones realizaba el Estado y al año siguiente no, que el municipio pudiera intervenir, el carácter de los recursos (directos o indirectos), lo que nos hace suponer la inexistencia de un proceso de planificación consolidado, y con ello de un mal diagnostico. Es grave identificar estas cuestiones, pues en algunos casos puede llegar a repercutir o influenciar el éxito de los programas sociales, aunado con la pérdida o mal uso de los recursos, sobre todo en la ausencia del impacto en la población.

Específicamente sobre el programa de Coinversión Social, fue grato saber que su proceso estructural está bien diseñado, todo esto gracias a las evaluaciones que se le aplican, como la de “consistencia y resultados”, la cual está basada en saber el diseño y proceso del programa. A pesar de esto no se toman en cuenta evaluación de impacto, pues al momento de estudiar y analizar la matriz de indicadores, pudimos percatarnos que los objetivos estaban diseñados en relación al cumplimiento de metas mediante porcentajes, pudiendo interpretar esta situación en relación a si solamente se trata de administrar recursos o realmente cumple su función de abatir un problema social, pues, no basta con un excelente diseño es necesario establecer relaciones entre los medios y lo que se pretende hacer, justificando su acción mediante el impacto en la sociedad. Por ejemplo en el proyecto que analizamos encontramos lagunas, una de estas es que no determinan cuándo se podrán observar en términos reales mejoras en cuestiones de salud, otra es que no se especifica el tiempo de vida de los materiales utilizados como medios para mejorar su salud.

6.2. Recomendaciones

Con relación al sistema nacional de planificación es preponderante la inclusión de aspectos de la arquitectura estratégica, como la toma de decisiones desde la base (ciudadanos) pues esto traería a nuestro país un aumento en el interés hacia los asuntos gubernamentales, o como el mismo enfoque lo determina, un sentido de pertenencia, ya se tienen casos de este tipo en Chile –por ejemplo. Es imposible, al momento, que México adopte este modelo en su totalidad ya que no están dadas las condiciones de la ciudadanización evidente para su aplicación, pero si son las suficientes para que se avance en vías de una mejora en los procesos, y no solamente en el discurso, sino con acciones concretas y reales.

En materia de evaluación, podemos aseverar que la matriz de indicadores es un instrumento obligatorio para todos los programas sociales, y por lo tanto consideramos fundamental la presencia de indicadores de impacto, al menos uno, por cada programa, pues además es la base para la aplicación de evaluaciones establecidas en el SED. Entonces hablamos también de la importancia de la coordinación entre las diferentes instituciones encargadas no solo del diseño, sino de la aprobación, pues les correspondería la exigencia de este tipo de parámetros.

Para el programa de coinversión social, recomendamos exigir la contemplación, diseño y valoración de evaluaciones de impacto a los encargados de los proyectos. Darle mayor valor en las ponderaciones del acta de dictaminación a las evaluaciones que llevan a cabo, pues solo representan el 10% y la transparencia que se reflejaba en el 5%. Es necesario también que se desglosen las actividades de todas las metas, y no solo de una.

6.3. Comentarios finales

Como estudiosos de la Administración Pública e interesados en la situación que presenta el gobierno, es que nos inmiscuimos en los problemas que aquejan a nuestro país, tomando como referente la planificación y evaluación procesos sustanciales para el desarrollo social y económico. La investigación nos muestra que la eficiencia, eficacia y calidad de estos procesos depende del factor humano y de la sensibilización de nuestros gobernantes hacia las carencias de la población, por eso necesitamos personas comprometidas con su actuar y dispuestas a rendir cuentas por esas acciones.

Los programas sociales son el mejor medio para hacer valer la idea de buscar el bien común social, así como solventar las necesidades y servi-

cios básicos de la población, en especial las que se encuentran en condiciones de marginación y vulnerabilidad. Es por ello que estos programas deben buscar la obtención de un valor marginal, responder a un buen proceso de planificación, el cual debería estar reflejado en el PND y contar con sistemas de evaluación eficientes que reflejen claramente los resultados. Se deben crear instrumentos de seguimiento de los resultados e impacto que realmente arrojen la información que corrobore el buen ejercicio de los recursos.

Consideramos primordial la existencia de una coordinación entre los distintos ámbitos de gobierno, así como de las secretarías y dependencias de la administración pública, en relación a la atención de problemas que no solo son responsabilidad de una secretaría, pues un trabajo en conjunto ayudaría a focalizar todas esas aéreas de acción y de oportunidad en las cuales hay mucho por hacer, para ello es vital dejar de lado las diferencias a causa de los partidos políticos, los obstáculos que lo mismos gobernantes imponen, a cambio de esto hacer un trabajo en conjunto y con ello encontrar la finalidad última del Estado “El bienestar de la Sociedad”.

En sustancial promover e incentivar la participación ciudadana por parte del gobierno, pues una vez que esto se logre nos podremos consolidar como un sistema de democracia efectivo.

VII. REFERENCIAS

7.1. Documentales

1. Programa anual de evaluación (PAE). Coneval. SHCP. SFP. Gobierno Federal. 2013.
2. _____. Coneval. SHCP. SFP. Gobierno Federal. 2012.
3. Martínez, Guerra, “Análisis del Neoliberalismo en México desde una perspectiva histórica”, Impresión verde, México, 2009.
4. Kee, James Edwin, “Descentralización Fiscal: Teoría de la Reforma”, Revista de Administración Pública, 2004.
5. Pérez, Torres,
6. Cohen, Ernesto; Franco, Rolando, “Gestión Social ¿Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales?”, CEPAL, México, 2005.
7. _____, “Evaluación de Proyectos Sociales”, Siglo XXI editores, México 2009.
8. Merino, Marisa, “Fundamentos de Evaluación de Políticas Públicas”, Ministerio de Política Territorial de Administración, Madrid, 2010.
9. Godet, Michel, “La caja de Herramientas de la Prospectiva Estratégica”, Laboratoire d’ Investigation Prospective et stratégique, Paris, 2000.
10. Fernández, Rocío, “Evaluación de Programas: Una Guía Practica en ámbitos sociales, educativos y de Salud”, editorial Síntesis, España, 2001.
11. Guerrero, Juan Pablo, “La Evaluación de Políticas Públicas: Enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados”, Gestión y Políticas Públicas, 47-110, CIDE, México, 1995.
12. Cohen, Ernesto; Martínez, Rodrigo, “Formulación, Evaluación y Monitoreo de Proyectos Sociales”, Cepal.
13. Mejía, José, “La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano”, CLAD, 2005.
14. Miklos, Thomas, “Criterios básicos de planeación”, IFE, México, 1998.
15. García, Isabel María, “La Nueva Gestión Pública: Evolución y Tendencia, Presupuesto y Gasto Público”, 2007.
16. Valdés, Marcos, “La Evaluación de Impacto de Proyectos sociales: Definiciones y conceptos”, Mapunet, 1991.

17. “Manual de Organización general de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”, SHCP, 2013.
18. “Sistema de Evaluación del Desempeño”, SHCP, 2013.
19. “Lineamientos Generales para el Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal”, SHCP, Coneval, SFP, 2007.
20. Asoka, et. al, “Manual de Planificación Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo”, A.K. Office Supplies (NY), EE.UU, 2009.
21. Arrellano, David; Cabrero, Enrique, “La Nueva Gestión Pública y su Teoría de la organización: ¿Son argumentos anti liberales? Justicia y Equidad en el debate Organizacional Público”, Gestión Pública, 2005.
22. Huerta, María Guadalupe; Magallón, María Teresa, “Consideraciones sobre la Nueva gestión Pública en México durante el sexenio foxista”, Gestión y Estrategia, 2009.
23. Guerrero, Omar, “El fin de la Nueva Gerencia Pública”, Revista chilena de Administración Pública, 2009.
24. Verduzco, María Isabel; Leal, Jesús; Tapia, Mónica, “Fondos Públicos para las Organizaciones de la Sociedad Civil Análisis del Programa de Coinversión Social”, Alternativas y Capacidades A.C. México, 2009.
25. Magallón, María teresa, “La implementación de la Nueva Gestión Pública a partir del enfoque neoinstitucionalista; Entre la Eficiencia y la Legitimidad”, Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma de Estado y de la Administración Pública, España, 2004.
26. Modelo integral de desempeño de órganos de vigilancia y control, SFP, 2008.
27. Ordoñez, Mary Luz, “Evaluación del modelo colombiano de descentralización administrativa y autonomía regional”, Universidad de Pamplona, Colombia, 2011.
28. Cedujo, Guillermo; Maldonado, Claudia, “De las recomendaciones a las acciones: la experiencia del premio 2011”, CIDE, SFP, México, 2011.
29. Navas, María José; Urdaneta Elsy Josefina, “PISA y el triángulo de la evaluación”, Psicothema, 2011.
30. García, Isis; Reyna Adriana, “Análisis de la implantación de la planeación estratégica como una herramienta de gestión para el desarrollo local”, Universidad de Guanajuato, México, 2012.
31. Ospina, Sonia, “Evaluación de la gestión pública: conceptos aplicaciones en el caso latinoamericano”, CLAD, Republica Dominicana, 2000.

32. Cardozo, Myriam, “La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones”, *Revista de administración pública*.
33. Lanuza, Daniel, “¿Por qué los consejos de planificación para el desarrollo municipal (COPLADEMUN) no funcionan?”, *Universidad de Guanajuato*.
34. Lanuza, Daniel, “En el campo de la teoría de la planificación. Una visión muy norteamericana de la planificación del Estado democrático”, *Universidad de Guanajuato*.
35. Lanuza Daniel, “Ensayo sobre la transparencia y acceso a la información pública 2011”, *IACIP*.
36. Lanuza, Daniel, “Pacto por México: Iniciativa norteamericanista que persevera en el New Public Management (NPM) bajo el ochentero neoliberalismo”, *Política Digital en Línea*, 2012.
37. Lanuza, Daniel, “Los juegos de la Arquitectura Estratégica”, *Congreso Gobernabilidad democrática, desarrollo económico e inclusión social*, 2011.
38. Méndez, José Luis, et.al, “Los grandes problemas de México”, *Colegio de México, México*, 2010.
39. *Ley de Planeación*, *Diario Oficial de la Federación*, 2012.
40. *Ley de Planeación para el estado de Guanajuato*, *Periódico Oficial el Gobierno del Estado de Guanajuato*, 2011.
41. *Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos*, *Diario oficial de la Federación*, 2013.
42. *Ley Orgánica para el Poder Ejecutivo del estado de Guanajuato*, *Periódico Oficial el Gobierno del Estado de Guanajuato*, 2012.
43. *Ley Organiza de la Administración Pública Federal*, *Diario Oficial de la Federación*, 2013.
44. *Ley General de Contabilidad Gubernamental*, *Diario Oficial de la Federación*, 2012
45. *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013*. *Diario Oficial de la Federación*.
46. Castelazo, José, “La evaluación del sector público”, *INAP, México*, 2010.
47. Amaya, Paula, “La evaluación de la Gestión Pública integrada a los procesos de planificación: su potencial como fortalecedora de la institucionalidad democrática”, *Congresos argentino de administración publica*, *Argentina*, 2005.
48. Beristain, Martín, “Formulación y evaluación de proyectos de inversión en México”, *Universidad Autónoma Metropolitana*.
49. Forni, Floreal, “Formulación y evaluación de proyectos de acción”, *IDISCO, Argentina*, 2004.

50. Salas, Víctor, et. al, “Informe Final de Evaluación, Programa de textos escolares de educación básica y media ministerio de educación, 2003.
51. Grau, Nuria, Bozzi, Sonia, “Tomado de: Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina: Informe comparativo de 12 países, CLAD, 2008.
52. Felgueroso, Paz, et. al, “Evaluación y Control de políticas públicas. Indicadores de gestión”, Ayuntamiento de Gijón, 2001.
53. Valdés, Marcos, “Modelos de evaluación de proyectos sociales”
54. “Catálogo de categorías programáticas de la administración pública federal”, SHCP, 1999.
55. Leal, Jesús, et. al, “La Evaluación de Proyectos y Programas sociales: el caso del programa coinversión social en México “Alternativas y Capacidades.
56. Naumann, Friedrich, “Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno”, Oficina Regional para América Latina.
57. Hamel, Gary, Prahalad, “Compitiendo por el futuro”, Libros de gerencia Resumido, 2004.
58. Guía de operación del Modulo de Objetivos, metas e indicadores, SHCP, 2004.
59. Guía para el diseño de Indicadores Estratégicos, SHCP, Coneval, 2010.
60. Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultado, SHCP, Coneval, SFP, 2010.
61. Ortégón, Edgar, et. al, “Metodología del marco lógico para la Planificación, el seguimiento y la Evaluación de los proyectos y Programas” CEPAL, 2005.
62. MANUAL de Organización de la Auditoría Superior de la Federación, Diario Oficial de la Federación, 2009.
63. MANUAL de Organización General de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Diario Oficial de la Federación, 2013.
64. Reyes, Nereida, “Sistema de Monitoreo y Evaluación basado en resultados: caso México”, Coneval, 2008.
65. Aramayo, Orión, “Manual de Planificación Estratégica”, Universidad de Chile.
66. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
67. Reglas de Operación del Programa Coinversión Social 2012, Diario Oficial, Indesol, 2012.
68. Catálogo de Programas Federales para los Municipios 2008, Inafed.
69. _____ 2009, Inafed.
70. _____ 2010, Inafed.

71. _____ 2011, Ina-
fed.
72. _____ 2012, Ina-
fed.

7.2. On-line

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (consulta mes de abril de 2013)

<http://www.shcp.gob.mx/Paginas/default.aspx>

<http://www.shcp.gob.mx/LASHCP/Paginas/visionMision.aspx>

<http://www.shcp.gob.mx/LASHCP/Paginas/antecedentesHistoricos.aspx>

<http://www.hacienda.gob.mx/LASHCP/MarcoJuridico/Paginas/PDOF.aspx>

<http://www.hacienda.gob.mx/LASHCP/MARCOJURIDICO/COORDINACIONCONENTIDADESDEFEDERATIVAS/Paginas/coordinacion.aspx>

http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/pbr/area_evaluacion/eva_resul/ti_pos_evaluación.

Secretaria de la Función Pública (consulta mes de abril de 2013)

<http://www.funcionpublica.gob.mx/>

<http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/conoce-la-sfp.html>

<http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/conoce-la-sfp/mision-y-vision.html>

<http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua.html>

Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social (consulta mes de abril de 2013)

<http://www.coneval.gob.mx/Paginas/principal.aspx>

<http://www.coneval.gob.mx/quienessomos/Paginas/Quienes-Somos.aspx>

<http://www.coneval.gob.mx/quienessomos/Paginas/misionvision.aspx>

<http://www.coneval.gob.mx/quienessomos/Paginas/Funciones.aspx>

<http://www.coneval.gob.mx/quienessomos/Paginas/Creacion-del-Coneval.aspx>

<http://www.coneval.gob.mx/evaluacion/Paginas/Evaluacion.aspx>

<http://web.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones-y-resultados-de-programas.aspx>

http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones_Programas/Evaluacion_Impacto/Evaluacion_Impacto.aspx

Secretaría de Desarrollo Social (consulta mes de abril y mayo de 2013)

<http://www.sedesol.gob.mx/>

<http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/SEDESOL>

http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Subsecretaria_de_Prospectiva_Planeacion_y_Evaluacion

http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Programas_Sociales

Instituto Nacional de Desarrollo Social (consulta abril y mayo de 2013)

http://www.indesol.gob.mx/es/web_indesol/home

http://www.indesol.gob.mx/es/web_indesol/Quienes_somos

http://www.indesol.gob.mx/es/web_indesol/Convocatorias

http://www.indesol.gob.mx/es/web_indesol/Formatos

http://www.indesol.gob.mx/es/web_indesol/Resultados

http://www.indesol.gob.mx/es/web_indesol/Comision_Dictaminadora

http://www.indesol.gob.mx/es/web_indesol/Contraloria_Social

http://www.indesol.gob.mx/es/web_indesol/Fomento_a_las_OSC

Sistema Infomex Gobierno Federal (consulta marzo 2013)

<https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action>

Secretaría de Desarrollo Social y Humano del Estado de Guanajuato
(consulta abril de 2013)

<http://desarrollosocial.guanajuato.gob.mx/>

<http://desarrollosocial.guanajuato.gob.mx/conocenos.php>

<http://desarrollosocial.guanajuato.gob.mx/programas.php>

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (consultado marzo y abril de 2013)

<http://www.inafed.gob.mx/>

<http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Contenidos>

[http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Antecedentes del INAFED](http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Antecedentes_del_INAFED)

<http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Mision>

<http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Vision>

Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

<http://inicio.ifai.org.mx/catalogs/masterpage/ifai.aspx>

Villareal, Héctor (consulta febrero 2013)

<http://www.letraslibres.com/blogs/serial/doce-anos-despues-sedesol?page0,1>