

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA

FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS



Evaluación del programa Proyectos Productivos en Baja California, desde el enfoque de la Nueva Gestión Pública

**Para obtener el grado de
Doctor en Ciencias Administrativas
PRESENTA
ADELA FIGUEROA REYES**

**DIRECTOR DE TESIS
DR. LUÍS ENRIQUE CONCEPCIÓN MONTIEL**

MEXICALI, BAJA CALIFORNIA, JULIO 2010

Agradecimientos

A la Universidad Autónoma de Baja California, Facultad de Ciencias Administrativas y Facultad de Ciencias Sociales y Políticas, por la oportunidad de crecimiento y desarrollo.

A Sedesoe, por las facilidades otorgadas para la presente investigación.

A mi Director de tesis, Dr. Luis Enrique Concepción Montiel por su confianza, apoyo y guía en el presente trabajo.

A mis tutores y sinodales: Dr. Luis Ramón Moreno Moreno, Dr. Eduardo Sánchez López, Dra. Adela Melchor Campos y Dr. José Fabián Ruiz Valerio, por su invaluable profesionalismo, apoyo y disponibilidad demostrada en todo momento.

A mis compañeros de Doctorado, por enriquecer este trabajo con sus experiencias y conocimientos.

A mis alumnos, Carolina Valencia López y Alejandro Policroniades Carrera, por su trabajo, disponibilidad y apoyo incondicional.

ÍNDICE

Listado de figuras.....	v
Lista de gráficas	vi
Lista de tablas	viii
Resumen.....	ix
Abstract	x
Introducción	1
 CAPÍTULO I. El problema.....	 6
1.1 Planteamiento del problema y justificación.....	6
1.2 Hipótesis	14
1.3. Objetivo general.....	14
1.4 Objetivos específicos	14
1.5. Limitación del estudio.....	16
 CAPÍTULO II. Marco teórico referencial	 17
2.1 Antecedentes	17
2.2 Tipología, indicadores y modelos de evaluación para la gestión pública.....	22
2.2.1 Tipos de evaluación	25
2.2.1.1 Evaluación social en función del momento que se realiza y los objetivos que persigue.....	25
2.2.1.1.1Evaluación ex – ante	26
2.2.1.1.1.1 Análisis costo- beneficio.....	26
2.2.1.1.1.2 Análisis costo-efectividad.....	27
2.2.1.1.1.3 Análisis de marco lógico.....	28
2.2.1.1.1.4 Análisis costo –eficacia.....	29
2.2.1.1.2 Evaluación durante o de procesos.....	30
2.2.1.1.2.1 Marco Lógico.....	30
2.2.1.1.3 Evaluación ex post de impactos o de procesos	31
2.2.1.2 Evaluación en función de quién la realiza	33
2.2.2 Descripción de indicadores en la evaluación de proyectos de desarrollo social	35
2.2.3 Modelos de evaluación	46
2.2.3.1 Modelo R. Stake.....	46
2.2.3.2 Modelo de Edgar Schuman	48
2.2.3.3 Modelo de Stuffleam.....	50
2.2.3.4 Modelo de Scriven	51
2.2.3.5 Modelo plan	53
2.2.3.6 Modelo presupuesto	54
 CAPÍTULO III. Metodología	 57
3.1 Métodos y técnicas de investigación.....	57
3.2 Población y muestra	63

CAPÍTULO IV. Diagnóstico situacional de las capacidades institucionales de la gestión para Resultados de la Secretaria de Desarrollo Social (Sedesoe)	64
4.1 Bloque de gestión.....	65
4.1.1. Ámbito de políticas y estrategias	65
4.1.2 Ámbito presupuesto	69
4.1.3 Ámbito ejecución	72
4.1.4 Ámbito evaluación	78
4.2 Bloque de entorno	84
 CAPÍTULO V. Evaluación de consistencia y resultados del programa proyectos productivos 2002-2009 en Baja California	88
5.1 Diseño	88
5.2 Planeación estratégica.....	115
5.3 Cobertura y focalización	121
5.4 Operación	126
5.5 Percepción de la población objeto	134
5.6 Resultados	135
5.7 Fortalezas y debilidades del programa.....	137
 CAPÍTULO VI. Evaluación del impacto del programa proyectos productivos 2005 en Mexicali, desde la percepción de los beneficiarios.....	140
6.1 Características individuales y familiares	141
6.2. Datos sobre la percepción del programa proyectos productivos	148
 CAPÍTULO VII. Propuesta de Modelo de evaluación de programas de Desarrollo social en Baja California	161
7.1 Fundamentos teóricos del modelo	161
7.2 Elementos del modelo.....	162
 Conclusiones	172
 Bibliografía	180
 Anexos	188

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.	Alineación del Presupuesto Basado en Resultados	10
Figura 2.	Gestión por Resultados en Baja California	12
Figura 3.	Matriz de Marco Lógico.....	30
Figura 4.	Modelo de contingencias y congruencias.....	48
Figura 5.	Elementos a considerar en el proceso de evaluación ex post o de impacto	62
Figura 6.	Modelo de sistema con enfoque de evaluación	165
Figura 7.	Niveles de evaluación en la gestión pública.....	166
Figura 8.	Propuesta de Modelo de evaluación.....	170
Figura 9.	Modelo sistémico de evaluación por niveles y procesos de la Contraloría Social	171

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Ámbito de políticas y estrategias	69
Gráfica 2. Ámbito de presupuesto	72
Gráfica 3. Ámbito de ejecución	78
Gráfica 4. Ámbito de evaluación	83
Gráfica 5. Ámbito de gestión	84
Gráfica 6. Ámbito de entorno. Hábitat institucional y desarrollo organizativo.....	87
Gráfica 7. Distribución por género	142
Gráfica 8. Estado civil.....	142
Gráfica 9. Distribución por edad.....	143
Gráfica 10. Tiene hijos.....	143
Gráfica 11. Número de hijos.....	143
Gráfica 12. Número de hijos a su cargo.....	144
Gráfica 13. Número de hijos estudiando.....	144
Gráfica 14. Situación de la propiedad en que habita	145
Gráfica 15. Servicios con los que cuenta su casa.....	145
Gráfica 16. Cuenta con servicios de salud	145
Gráfica 17. Tipo de servicio médico.....	145
Gráfica 18. Miembros del hogar que aportan ingresos mensuales fijos	147
Gráfica 19. Ingreso familiar mensual.....	147
Gráfica 20. Origen de los ingresos.....	147
Gráfica 21. Grado de estudios.....	121
Gráfica 22. Cómo se enteró del programa	122
Gráfica 23. Nivel de bienestar	149
Gráfica 24. Accesibilidad al programa	150
Gráfica 25. Suficiencia del crédito otorgado	150
Gráfica 26. Tiempo en otorgamiento del crédito	150
Gráfica 27. Evaluación del trámite	151
Gráfica 28. Percepción de su ingreso.....	152
Gráfica 29. Percepción de su vivienda.....	152
Gráfica 30. Percepción de su salud	152
Gráfica 31. Percepción de su alimentación.....	152
Gráfica 32. Percepción de su educación	153
Gráfica 33. Percepción de su automóvil	153
Gráfica 34. Expectativas de mejora	153
Gráfica 35. Permanencia del proyecto	154
Gráfica 36. Motivo de cancelación	154
Gráfica 37. Tiempo de permanencia	155
Gráfica 38. Recibió capacitación	155
Gráfica 39. Tipo de capacitación	155
Gráfica 40. Evaluación de la capacitación.....	156
Gráfica 41. Número de personas que laboran en su proyecto.....	156

Gráfica 42. Situación del crédito	157
Gráfica 43. Motivos de suspensión de pagos.....	157
Gráfica 44. Evaluación del programa	158
Gráfica 45. Percepción de su futuro.....	158
Gráfica 46. Satisfacción con su proyecto.....	159
Gráfica 47. Recomendaciones	160

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.	Modelo de evaluación de programas, enfoque y tipo	56
Tabla 2.	Créditos Programa Proyectos Productivos 2002-2009	123
Tabla 3.	Proyectos Productivos por municipios 2002-2003	123
Tabla 4.	Proyectos Productivos por municipio 2004-2005.....	124
Tabla 5.	Proyectos Productivos por municipio 2006-2007.....	124
Tabla 6.	Proyectos Productivos por municipio 2008-2009.....	124
Tabla 7.	Metas del Programa Sectorial de Bienestar y Desarrollo humano 2009-1013	125
Tabla 8.	Componentes del sistema de evaluación del desempeño a nivel micro	

Resumen

Históricamente la Administración Pública ha tenido necesidad de evaluar sus logros para corregir desviaciones y rediseñar sus acciones, de esta manera ha implementado enfoques del sector privado al sector público con el propósito de eficientar sus acciones y dar respuesta de manera más acertada a los objetivos estratégicos de gobierno. Las teorías contemporáneas de la administración pública han enfatizado las ventajas de promover una cultura organizativa de gestión pública orientada a resultados, en contraste con una orientación tradicionalista orientada a los procedimientos y los procesos de gestión, por lo que la evaluación de resultados, se convierte en la clave acerca del grado de desempeño real del gobierno, ayudando a determinar si las actividades de este son eficaces, eficientes, y de calidad, así como demostrar si estos generan resultados de valor para la sociedad, determinando así, si el gobierno ha sostenido o perdido su legitimidad social. En este sentido la presente investigación, tiene como objetivo general analizar y evaluar la consistencia, resultados e impactos del programa de desarrollo social proyectos productivos, de la Sedesoe, en Baja California, bajo el enfoque de la Nueva Gestión Pública, con el fin de determinar su eficacia, como apoyo a los procesos de gestión, control y adquisición de conocimientos y experiencias que puedan mejorar su calidad y efectividad.

Palabras clave

Evaluación, Nueva Gestión Pública, resultados.

Abstract

Historically, the Administration has been necessary to assess its achievements to correct deviations and redesign their actions, so has implemented private sector approaches to public sector in order to streamline their operations and respond more accurately to the strategic objectives government. Contemporary theories of public administration have emphasized the advantages of promoting an organizational culture of public management for results, in contrast to a traditional orientation oriented procedures and management processes, so that the evaluation of results becomes key on the actual performance level of government, helping to determine whether the activities of this are effective, efficient, and quality and to demonstrate if they generate results of value to society, thereby determining whether the government has sustained or lost its social legitimacy. In this sense, this research aims to analyze and evaluate the overall consistency of the program outcomes and impacts of productive projects, social development, in the Sedesoe, Baja California, under the approach of the New Public Management, in order to determine their effectiveness, to support management processes, control and acquisition of knowledge and experience to improve their quality and effectiveness.

Keywords

Assessment, New Public Management, results.

Introducción

La importancia que adquiere la evaluación de la gestión pública, a partir de la década de los noventa en América Latina está relacionada con los procesos del Estado y las grandes tendencias de la gestión pública contemporánea. El marco de fondo de las transformaciones es la denominada Nueva Gestión Pública, con sus énfasis en la eficacia, eficiencia, transparencia, participación ciudadana, descentralización, calidad y responsabilización de la administración pública.

En esta nueva visión del Estado, la evaluación de los resultados adquiere mayor relevancia; los sistemas de evaluación se han enmarcado en esfuerzos importantes de modernización de la gestión pública, aunque vinculados a diversos esfuerzos de cambio, según sus estructuras, recursos y capacidades de cada país. Los Estados han buscado en la evaluación, una herramienta que les permita no solo conocer el grado de desempeño real del gobierno, (actividades, productos y resultados), sino que ayude a determinar si la actividad de esta entidad, es de calidad, eficaz, eficiente y responsable (Aguilar, 2003). Con esto se busca determinar, si este, produce resultados de valor para la sociedad y, a la postre, si en base a ello ha sostenido o perdido su legitimidad social.

La necesidad de los gobiernos de aumentar su eficacia en la solución de los problemas públicos, hacer un uso más eficiente y transparente de los recursos disponibles y contribuir a la democratización de su gestión, son algunas de las principales razones

que explican la relevancia práctica que ha adquirido el tema de la evaluación, bajo el enfoque de la Nueva Gestión Pública.

El contar con una evaluación integral, permite a los gobiernos dirigir y ajustar estratégicamente sus políticas públicas, así como sus distintos programas, a partir del logro de objetivos y metas en relación con los resultados esperados en términos de impactos; en este sentido, los esfuerzos de evaluación en México, datan desde 1917 y se intensifican a finales de la década de 1960; pero no es sino hasta 1997 que empieza a instrumentarse de manera sistemática con la creación de los programas de apoyo sociales a comunidades vulnerables (Progresá), y se generaliza a todos los programas federales, sujetos a Reglas de Operación (ROP), con base en la decisión incluida en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), aprobado por la Cámara de Diputados en el 2000.

En este contexto, la Ley General de Desarrollo Social (2003); crea el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL), mismo que tiene la tarea de racionalizar el proceso de las evaluaciones, que junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP), son las responsables de evaluar los programas federales sujetos a Reglas de Operación.

Esta dinámica de evaluación que se origina a nivel federal no ha sido implementada en Baja California, no obstante que se establecieron las bases jurídicas para que, a partir del año fiscal 2009, se elaboraran los presupuestos para resultados y su

matriz de indicadores para evaluación, estas bases aun no se ha generalizado en los programas sujetos a reglas de operación que representan a todos los programas de tipo social.

En ese marco y dada la falta de la evaluación en los programas sociales locales, el objetivo del presente trabajo es el analizar y evaluar la consistencia, resultados e impactos del programa de desarrollo social proyectos productivos, dependiente de la Secretaria de Desarrollo Social de Estado, aplicado en Baja California, bajo el enfoque de la Nueva Gestión Pública, con el fin de determinar su eficacia, como apoyo a los procesos de gestión, control y adquisición de conocimientos y experiencias que puedan mejorar su calidad y efectividad.

El documento está compuesto de siete apartados, los cuales se describen a continuación. En el capítulo primero, se documenta y plantea la problemática del objeto de estudio, así como, la hipótesis de trabajo y los objetivos tanto generales como particulares de la presente investigación. En un segundo momento, se abordan los antecedentes de la evaluación en el contexto del surgimiento de la Nueva Gestión Pública; asimismo se presentan diversos tipos de evaluación e indicadores tanto cualitativos y cuantitativos, que pueden utilizarse para evaluar los resultados e impactos. Finalmente dentro de este capítulo, se analizan los principales modelos de evaluación en materia de gestión pública.

El capítulo tercero, describe el marco referencial aplicado, el tipo de diseño de investigación, así como a las características referidas a la población sujeta a estudio para el presente trabajo. En el cuarto apartado, se presentan los resultados del diagnóstico

situacional referido a las capacidades institucionales de la gestión para Resultados de la Secretaria de Desarrollo Social del Estado (Sedesoe), mismo que fue aplicado a los responsables de los cuatro grandes programas de la Secretaría: i) Programa de Asistencia Social, ii) Programa de Inversión Pública, iii) Programa de Proyectos Productivos y iv) Programa de Organismos de la Sociedad Civil (OSC's). Para realizar el diagnóstico, se aplicó un cuestionario a los responsables de los diferentes programas de desarrollo social de la Sedesoe durante el año 2009; este diagnóstico se integra en dos bloques; uno referido a la gestión y el segundo, respecto al entorno.

En el capítulo quinto, se muestran los resultados de la evaluación de consistencia y resultados del programa proyectos productivos 2002-2009; la evaluación se divide en seis temas: Diseño, Planeación Estratégica, Cobertura y Focalización, Operación, Percepción de la Población Objetivo y Resultados. Cada tema consta de preguntas específicas, las cuales se respondieron mediante un esquema binario (Sí o No), para fundamentar cada respuesta, se realizó un análisis documental que sustente y justifique los principales argumentos de cada una de las mismas, así como los temas por analizar. En el sexto apartado, se presentan los resultados de la evaluación del impacto del programa proyectos productivos desde la percepción de los usuarios; los resultados que se muestran, se obtuvieron de una población de 79 personas del municipio de Mexicali, tanto de la zona urbana como la rural, los cuales solicitaron un apoyo a Sedesoe para implementar un proyecto productivo en el año de 2005. Finalmente, en el séptimo apartado, se documentan los principales hallazgos, así como las recomendaciones que se derivan del presente trabajo. Además se desarrollan los elementos que integran la

propuesta de un modelo de evaluación de programas de desarrollo social para el estado de Baja California.

CAPÍTULO 1. EL PROBLEMA

1.1 Planteamiento del problema y justificación.

Una vez agotado el Estado de bienestar que se vivía en décadas anteriores, ha generado nuevos problemas o demandas de la población hasta entonces no vistas; el cambio de visión del Estado ha replanteado la redefinición de conceptos como la administración, gestión pública y valor público. También ha afectado profundamente las prácticas de los tomadores de decisiones públicas y la teoría en que han fundamentado sus acciones, además de modificar el sistema de control de la acción del Estado. De la exigencia de rigor de los procedimientos, se está migrando hacia la exigencia de resultados, inherentes a un Estado que se presenta como proveedor de servicios y capacidades de desarrollo y de bienestar.

De este cambio de visión, se deriva una variación en el papel del ciudadano en relación con el Estado, es decir, aparece el ciudadano usuario, el cual se preocupa y ocupa por conseguir el mejor retorno fiscal, en cuanto a bienes colectivos. La gestión para resultados es uno de los enfoques que mejor representa este nuevo reto.

Las teorías contemporáneas de la administración pública enfatizan las ventajas de promover una cultura organizativa de gestión pública orientada a resultados, en contraste con una orientación tradicionalista orientada a los procedimientos y los procesos de gestión. Desde el punto de vista estratégico de la administración de empresas, resultado, es la creación de mayor valor para el accionista, esto que puede trasladarse a la administración pública, de acuerdo a Moore (1995), el resultado que busca un gobierno

es la maximización de la creación de valor público, entendiendo por público, aquel que se crea cuando se realizan actividades capaces de aportar respuestas efectivas y útiles a las necesidades y demandas que sean políticamente deseables como consecuencias de un proceso de la legitimación democrática; además, son necesarios cambios sociales que modifiquen ciertos aspectos de la sociedad o de algunos grupos específicos reconocidos como destinatarios legítimos de bienes públicos.

La gestión para resultados pretende ofrecer a los responsables de la administración pública, los elementos de información, conocimientos e intervención que les permitan controlar y optimizar el proceso de creación de valor público a fin de alcanzar el mejor resultado posible respecto a lo que se espera de la acción del gobierno; es decir, se busca, potencializar la capacidad de los organismos públicos en la optimización de la máxima eficacia, eficiencia, efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones, que se refleje en la equidad, transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos (Arellano,2006).

Estos propósitos presentes en las actuales demandas ciudadanas y a los que se orienta la gestión para resultados, son junto con la democracia, la base principal de la legitimidad del Estado actual (Cabrero2006). La evaluación, es la clave acerca del grado de desempeño real del gobierno, si la actividad del gobierno es de calidad, eficaz, eficiente y responsable, si produce resultados de valor para la sociedad y si este ha sostenido o perdido su legitimidad social; teniendo como corolario lo anterior, la evaluación “aparece, en su adopción universal por los gobiernos, vinculados a la

promoción de valores de responsabilidad política de las organizaciones publicas respecto a la sociedades que las financian”(Bañón 2003:22)

México es un país heterogéneo y diverso, en el que los factores de desarrollo social se modifican de manera constante; un país en donde las crisis económicas están presentes, y sus habitantes empiezan a engrosar las filas de la extrema pobreza, y los recursos económicos resultan escasos para atender a tal demanda de necesidades y servicios de la población; ante esta situación los gobiernos de la última década (Fuentes 2006), han creado programas para atender esta problemática, no obstante con la creación de tales programas el dilema sigue siendo: el ¿cómo mantener e incluso fortalecer la política económica y social ante una situación de escasez de recursos?, ¿cómo saber si las acciones de gobierno son eficaces y eficientes e impactan a la población a la cual van dirigidas?, ¿cómo determinar el buen uso y gestión de los recursos públicos?, claro está, que tales interrogantes solo se pueden responder en la medida que un gobierno evalúe su gestión y sus resultados, ya que como lo señala Cardozo (2009:16)“en el ámbito de las políticas públicas en México, existe poca evidencia de lo que funciona o que no funciona; existen comentarios y posturas ideológicas de qué debería funcionar y por qué debería funcionar, pero a la hora de examinar evidencia dura o datos objetivos, hay poca o nula información”.

En México al igual que en otros países latinoamericanos, por mandato legal se tiene el requisito de realizar evaluaciones anuales a todos los programas sujetos a Reglas

de Operación¹. Estos mecanismos tienen entre otras obligaciones, realizar una evaluación sobre los recursos ejercidos en el programa y los resultados logrados por el mismo, de tal manera que evalúa la eficiencia y eficacia de dichos programas.

En este contexto la Ley General de Desarrollo Social (2003), creó el Consejo Nacional de Evaluación, mismo que tiene la tarea de racionalizar el proceso de las evaluaciones, que junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, vigilan que todos los programas del gobierno federal, establezcan con claridad sus objetivos, funcionamiento y su contribución en el logro de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Con esto se busca articular la planeación, es decir, la alineación del PND y sus programas, con los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades, con la programación del mismo en las tareas de la elaboración y autorización de estructuras programáticas, definición de programas presupuestarios, elaboración de matriz de indicadores, así como la generación de los indicadores estratégicos y de gestión.²

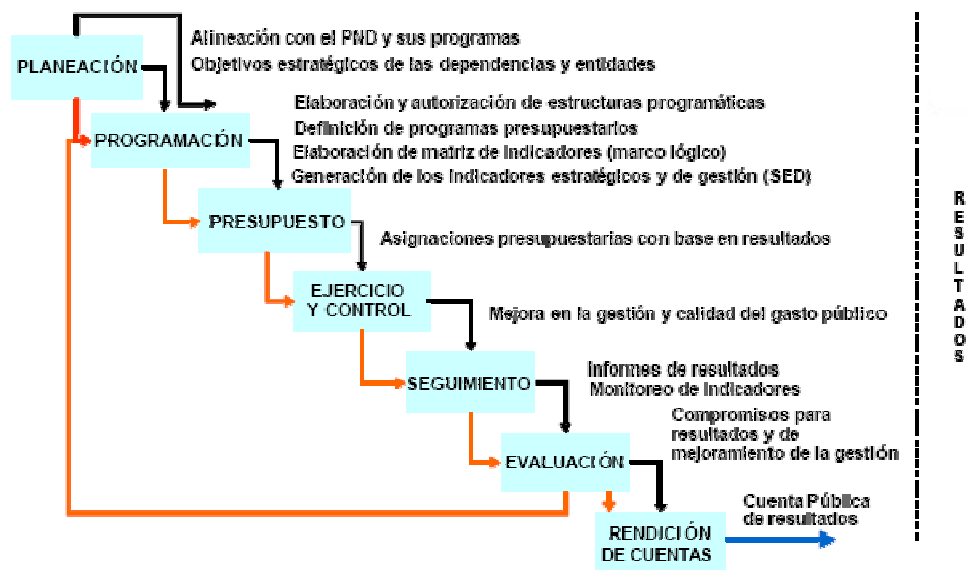
Entre las directrices generales que la SHCP y la SFP establecieron en marzo de 2008, para definir e implantar el presupuesto basado en resultados (PbR) como un instrumento que permita vincular los programas presupuestarios y los objetivos

¹ Se recomienda ver la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

² Ver Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal (2007), publicados en marzo en el DOF.

estratégicos de la dependencia y entidades con el PND y sus programas, se encuentran: i) implantar la matriz de indicadores como una herramienta de planeación estratégica para los programas presupuestarios que genere los indicadores estratégicos y de gestión; ii) que esta nueva forma de presupuestación, permita evaluar el logro de los resultados, mejorar la programación para la orientación a resultados e, incentivar una nueva dinámica organizacional al interior de las dependencias y entidades, vinculando las unidades y área responsables de la planeación, programación, presupuesto y evaluación, con las unidades administrativas encargadas de los programas presupuestarios (figura 1).

Figura 1. Alineación del Presupuesto Basado en Resultados



Fuente: elaborado por la SHCP 2008

Lo anterior se sustenta en los artículos 74 Fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde específicamente se menciona que “la revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas”. Sin embargo, no se puede soslayar que las principales normas que impulsaron el proceso de cambio organizacional basado en la evaluación de resultados y que definen el marco para el desarrollo de las funciones de monitoreo y evaluación son: La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006) y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002).

Siguiendo con las directrices de la federación en materia presupuestaria y de evaluación, en el año 2009 el gobierno del estado de Baja California, inicia los trabajos en los que sustenta la gestión para resultados, “como un medio para mejorar la eficacia y la responsabilidad de la gestión, haciendo participar a los diferentes interventores y líderes de proyecto en la definición y logro de resultados esperados” (Periódico Oficial, 18 de septiembre 2009: 4), estos trabajos tienen como documento rector el Plan Estatal de Desarrollo 2008-2013 (PED), donde se documenta que “los objetivos y estrategias del plan, son de observancia obligatoria para toda la administración estatal” (PED: 4) .

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública del estado de Baja California, y en cumplimiento a lo señalado en el artículo 24, fracciones I y IV, la

Secretaría de Planeación y Finanzas, “emite los lineamientos para la programación, y presupuestación del gasto público del ejercicio fiscal 2010, como un medio para orientar la realización de los Programas Operativos Anuales (POAS), y su presupuesto, así como integrar un catálogo de programas de administración pública estatal, con un diseño que permita la definición de metas específicas que conlleven al establecimiento de las acciones de seguimiento, evaluación y control del plan y de la gestión pública, señaladas en dicho documento”. (PED: 5). Para lograr tal propósito, la Secretaría, establece un sistema de gestión por resultados el cual se integra por varios subsistemas: planeación de la gestión (PpR), participación ciudadana (PCpR), organización de la estructura (OpR), actualización jurídica, capacitación y certificación del recurso humano(CpR), ejecución de programas , proyectos y presupuesto y seguimiento y evaluación de la gestión (SEpR) (figura 2).

Figura 2. Gestión Por Resultados en Baja California



Fuente: Elaborado por Gobierno del estado de Baja California. Secretaria de Planeación y Finanzas

El modelo descrito anteriormente aún está en proceso, no habiéndose realizado un modelo específico o particular de evaluación de los programas y políticas públicas del Estado, particularmente en los programas con enfoque de desarrollo social que brinda la Secretaría de Desarrollo Social del estado, es decir, en Baja California no se evalúan los programas de gobierno, lo cual no permite ajustar estratégicamente sus políticas y programas hacia el logro de objetivos y metas, a partir de sus resultados e impactos.

En este sentido resulta fundamental el cuestionar el ¿cómo implementar los nuevos enfoques de evaluación por resultados que aplica la Nueva Gestión Pública para evaluar los programas de Desarrollo Social en el estado de Baja California a fin de que permitan identificar las posibles fallas y así mejorar su calidad y efectividad en los resultados?

Esta apreciación fue lo que originó la necesidad de llevar a cabo la evaluación del programa proyectos productivos de la Sedesoe, que permitiera obtener información objetiva e integral sobre la consistencia, resultados e impactos del programa; una vez realizado el análisis, se busca generar un modelo de evaluación que se aplique a los criterios propios de los gobiernos locales y no adoptar un modelo que está diseñado para instrumentarse a nivel federal.

En la medida que el Estado realice procesos de evaluación en sus programas sociales, permitirá aumentar su eficacia en la solución de problemas públicos, hará un uso más eficiente y transparente de los recursos disponibles y contribuirá a la democratización de su gestión.

1.2 Hipótesis

La evaluación de la gestión pública en los programas de la Secretaría de Desarrollo Social del estado de Baja California aplicados durante el periodo 2002-2009, permitirá determinar los elementos esenciales que posibiliten el desarrollo de una nueva concepción de la evaluación por resultados bajo el enfoque de la Nueva Gestión Pública.

1.3 Objetivo general

Analizar y evaluar la consistencia, resultados e impactos del programa de desarrollo social proyectos productivos, de Sedesoe, en Baja California, bajo el enfoque de la Nueva Gestión Pública, con el fin de determinar su eficacia, como apoyo a los procesos de gestión, control y adquisición de conocimientos y experiencias que puedan mejorar su calidad y efectividad.

1.4 Objetivo específico

- a) Evaluar los impactos del programa proyectos productivos desde la perspectiva de los beneficiarios.
- b) Diseñar un modelo para la evaluación de programas de desarrollo social en Baja California.
- c) Determinar los elementos que posibilitan el desarrollo de una nueva concepción de la evaluación por resultados en los programas de desarrollo social de Baja California. como apoyo a los procesos de gestión, control y adquisición de conocimientos y experiencias.

- d) Contribuir a una reflexión conceptual en los modelos de evaluación en los programas de desarrollo social.

Para el desarrollo del presente estudio los tipos de investigación utilizados fueron la investigación exploratoria y descriptiva. La investigación exploratoria permitió examinar el objeto de estudio de una manera más detallada; a la vez que permitió alcanzar nuevas ideas y conocimientos a medida que se avanzó en la investigación, y al mismo tiempo, ayudó a afinar criterios y dar prioridad a la recolección de fuentes primarias y secundarias. Por otra parte, la investigación descriptiva, permitió especificar las propiedades importantes de personas y grupos para su posterior análisis y medición de resultados, al mismo tiempo que facilitó describir de manera independiente los diversos aspectos que integran la presente investigación.

Esta investigación es de tipo cuantitativa y cualitativa. Es cuantitativa debido a que utiliza técnicas que requieren medición y análisis estadístico de los datos obtenidos tales como: preguntas de investigación que permiten una medición numérica y un análisis estadístico, para establecer patrones de comportamiento y probar teorías (Hernández, 2007), además ayuda a dar una explicación a la problemática abordada por medio de la aplicación de la estadística descriptiva e inferencial que permitan probar las hipótesis planteadas. La investigación cualitativa contribuyó en el análisis de entrevistas realizadas, así como en la descripción del trabajo de gabinete.

1.5 Limitación del estudio

La investigación se realizó únicamente en el Programa Proyectos Productivo en la ciudad de Mexicali durante el período 2002-2008, y en ese sentido, es posible que los resultados no sean aplicables al resto del Estado.

CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO REFERENCIAL

2.1. Antecedentes

Para entender la importancia de la Nueva Gestión Pública, es necesario precisar que surgió en la década de los ochentas; como una respuesta a los múltiples problemas del modelo burocrático³, este movimiento se inicia como un esfuerzo del Estado y para la modernización de la Administración Pública, y es al mismo tiempo estimulado por el enfoque denominado *New Public Management*⁴ que ha incentivado los proceso de evaluación de resultados.

En México, este enfoque se conoce como Nueva Gerencia Pública o Nueva Gestión Pública; se apoya en el *Neoinstitucionalismo Económico*⁵ y el *Public Choice*⁶, así como en experiencias exitosas de otros países sajones, particularmente Nueva Zelanda, Reino Unido y Australia, quienes introdujeron reformas presupuestales dirigidas a dar énfasis al control del gasto y el logro de resultados acompañados de importantes

³ El Modelo Burocrático de Max Weber (1890) , define a la organización en términos de las funciones que se le asignen en la estructura formal y en la razón de una estructura racional y jerárquica de autoridad; este modelo adjudica a la organización el papel de instrumento para los fines públicos , concibiéndola como un esquema de posicionamiento sistemático y jerárquicamente ordenadas por esferas de competencia claramente definidas, es decir, un modelo de reglas, poder público y autoridad legal-racional. Sin embargo este modelo durante las últimas décadas del siglo XX presentó diversos problemas derivados de la exageración en reglas, normas, inmovilismo, desperdicio de recursos, por lo que entonces el burocratismo puede verse como sinónimo de rigidez y de control del Estado.

⁴ El termino Management surge como un aporte de Michel Messenet, en su obra *La Nouvelle Gestion Publique: pour un Etat sans Burocratie*, publicada en 1975, esta obra utiliza el término *management*, alternando con el vocablo gestión.

⁵ Se recomienda ver a Giddens Anthony, (2007), *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*

⁶ La teoría de la elección u opción pública (*Public choice theory*), trata de relacionar la economía con la política a través del Estado, entendido como la suma de voluntades individuales, para saber cuáles son los factores que determinan las políticas que elige el Estado de entre las diferentes opciones que a este se le presentan. Se divide en Elección Pública Positiva que estudia las decisiones colectivas o públicas de los agentes políticos, y en Economía Política Constitucional que pretende desarrollar un marco institucional que aminore el poder político frente a la sociedad civil. Partiendo del individualismo metodológico, sostiene la premisa que el comportamiento de los burócratas y políticos es maximizador del presupuesto público principalmente buscando sus propios intereses y después buscara el bienestar social. Además estudia las elecciones fuera del mercado, es decir, elecciones como proceso social que involucra a los individuos independientemente de su voluntad para tomar decisiones colectivas y públicas. En general, estudia los "fallos del gobierno" como una respuesta ante quienes sostienen que el gobierno debe intervenir ante los denominados fallos de mercado; así postula que la evidencia científica señalaría al gobierno -y no al mercado- como el ente que debe ser limitado o reducido por el bienestar de la sociedad. Buchanan (2009).

modificaciones legales y cambios institucionales, así como de un fuerte proceso de privatización y rendición de cuentas (Guerrero 1999). Se trata de un movimiento que ha recibido un importante apoyo de organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

El nacimiento de la Nueva Gestión Pública (NGP), se limitaba exclusivamente al redimensionamiento del aparato público a fin de lograr la eficientización de su desempeño. Fue precisamente la primera Ministra de Gran Bretaña, Margart Thatcher, quien en su período logró, establecer grandes cambios, que significaron ahorro de recursos, mediante el escrutinio de la eficiencia, relación costo-beneficio, evaluación del desempeño y el equilibrio financiero; todo ello sustentado en el criterio de las “e”: economía-ahorro, eficacia y eficiencia (Aguilar, 2007a).

Muy pronto este modelo de gestión fue retomado por otros países, particularmente por Nueva Zelanda, quien superó el modelo Británico e introdujo grandes aportaciones como el de la evaluación del desempeño de las unidades y programas operativos en base a los resultados; esto se traduce en priorizar los programas públicos por su orden de importancia social y descartar programas que no aporten un valor al ciudadano y a la comunidad. Continuando con la implantación de la NGP, en Estados Unidos de Norteamérica, este movimiento se inició con Ronald Reagan, quien arremetió contra la burocracia de su país y puso especial énfasis en la reducción de su aparato gubernamental, buscando, mediante el adelgazamiento de la estructura, la eficiencia; más

tarde, Bill Clinton (Muñoz, 2004), impulsó este enfoque, mediante el establecimiento de la Evaluación del Desempeño del Gobierno Nacional (Lubbers, 1994), estas reformas impulsadas en la Administración de Clinton tienen su base en el exitoso libro de Osborne y Gaebler (1994) titulado “La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público”, llamadas por algunos como la Perestroika Norteamericana, la cual propone un decálogo de acciones vanguardistas e innovadoras, destacando la evaluación del gobierno y sus resultados.⁷

Las anteriores reformas alcanzaron un fuerte impulso cuando la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), a través de la *Public Management Comité* (PUMA) las abordara y promoviera entre los países miembros. En un informe emitido por el Comité de Gerencia Pública de este organismo, en el Consenso de 1995 (Ormond, 1999), se reconoce una lamentable escasez a nivel mundial de evaluaciones de las políticas públicas que permitan construir mayor confianza y promover una cultura basada en el enfoque gerencial. El objetivo de este consenso fue lograr un alto desempeño de las unidades de gobierno, mediante la productividad, estándares de servicio e indicadores de desempeño y resultados de impacto social.

A pesar de las polémicas que ha generado el enfoque de la Nueva Gestión Pública, es importante resaltar el recién impulso que ha proporcionado a la evaluación como herramienta para mejorar la gestión. En el Consenso de la OCDE, comentada previamente, se señalan cinco características fundamentales que deben desarrollar los

⁷ Esta obra concibe un nuevo paradigma en la gestión pública mediante diez grandes temas o ejes rectores que toda administración debe emprender, este modelo se presenta más adelante.

gobiernos de la siguiente década con el propósito de conocer sus resultados y mejorar la gobernabilidad; dos de ellas se referían a la evaluación continua de la efectividad de las políticas y reformas y al impulso de gobernanza más participativo. En este sentido la traducción de los objetivos estratégicos del gobierno en metas operativas y la verificación de su cumplimiento constituyen la verdadera esencia de la gerencia pública (OCDE 1995).

El Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo (CLAD), aprobó en 1998 un documento en el que se expresan las acciones o recomendaciones que a su juicio se deben de implantar como reformas gerenciales del Estado; su propósito es reconstruir esta institución, así como, su capacidad de dirección mediante una serie de reformas entre las que destacan: profesionalización de la alta burocracia, transparencia de la administración pública, descentralización de la ejecución de servicios, desconcentración del gobierno central, orientación a resultados, mayor autonomía compensada con nuevas formas de control, distinción entre otras actividades exclusivas del Estado y otras del espacio público no estatal, orientación de los servicios hacia el ciudadano-usuario, democratización del poder público y mayor responsabilidad de políticas y funcionarios.

El nuevo tipo de gerencia pública que propone el CLAD, se basa en una administración de confianza en los funcionarios públicos, que en términos operativos implica definir claramente los objetivos de la organización, disponer de un sistema de evaluación del desempeño y de transformar los resultados de la evaluación en un

mecanismo de aprendizaje organizacional. Cohen (2006), refuerza la idea de la importancia de la evaluación , al mencionar que en el caso latinoamericano a pesar de los esfuerzos de descentralización, externacionalización y focalización implementados en los programas sociales, como parte de las reformas en curso, no existe claridad sobre los beneficios de su aplicación. Por lo que se hace necesario que la administración pública evalúe sus logros para corregir desviaciones y rediseñar sus acciones, esto es, generar una cultura de evaluación por resultados implementando los enfoques del sector privado al sector público con el propósito de eficientar sus acciones y dar respuesta de manera más acertada a los objetivos estratégicos del gobierno.

La Nueva Gestión Pública, refuerza los sistemas de información y evaluación de los resultados del gobierno (políticas, programas, organizaciones, funcionarios etc.) focalizándolos hacia la medición de la eficiencia y economía de la operación, la calidad de los servicios y las relaciones costo- efectividad. De esta forma las actividades de evaluación se integran con las de planeación-presupuestación, dando lugar a una gerencia por resultados.

La aplicación de la Nueva Gestión Pública requiere de una evolución general de la sociedad que garantice una amplia base profesional suficiente para gerenciar en forma autónoma la gestión pública, incluyendo competencias y capacidades, además se requiere contar con redes informativas y tratamientos de datos, así como sistemas de información que permitan medir los costos y los productos de las acciones de la gestión, con el propósito de evaluar su calidad e impacto en la sociedad; para lograr la evaluación de

logros o resultados se requiere considerar la participación del ciudadano como un medio poderoso para estimular el resultado (Bozeman,2006). Esto es, un nuevo enfoque en el diseño, aplicación y evaluación de las políticas públicas, mediante la participación de la sociedad civil en la materia de evaluación de políticas y programas sociales, dando lugar a diversos espacios de acción. En el mismo sentido Cardazo (2006), afirma que en materia de evaluación de políticas públicas, no hay un enfoque territorial sino local, de la evaluación de la acción pública.

2.2.-Tipología, indicadores y modelos de evaluación para la gestión pública

Con el propósito de unificar criterios en los conceptos aplicados en el marco de la evaluación en la Nueva Gestión Pública, se hace necesario abordar algunos aspectos de política y políticas públicas, dado que en los países latinoamericanos el término política tiene varios usos. El primero designa a los fenómenos de la lucha por el poder, la concurrencia entre partidos políticos, grupos de interés, categorías sociales, personas, grupos de presión y funcionarios públicos con cierta autoridad. En el lenguaje común, también se distingue a la política como “politiquería” que califica a las prácticas y las combinaciones a las cuales se entregan los profesionales tales como los partidos o los cargos electos (Nieto, 2007).

Otro uso del término política, distingue lo que los ingleses designan con la palabra *policy*, ya sea un marco de orientación para la acción, un programa o una perspectiva de actividad. Así se dice que el Estado tiene una perspectiva social, o sea que realiza un conjunto de acciones que elije hacer o no hacer en un campo específico.

En suma, se entiende como política pública al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental (Pons, 2000) que se conforma de todo aquello que los actores gubernamentales deciden hacer o no hacer (Dye 1987) frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables (Bardach, 2004).

“En este sentido debe entenderse la política pública, como la acción gubernamental en un sector de la sociedad o un espacio geográfico determinado que busca un proceso de mejoramiento de vida; mayor igualdad de oportunidades y consecución de algunos derechos humanos básicos, así como el reforzamiento de las capacidades de los individuos para controlar sus propias vidas por medio de acciones económicas, sociales y políticas que realice el Estado en conjunto con la sociedad” <Guía del mundo, en www.eurosur.org/guiadel mundo/temas/desarrollo_social/>.

La política pública se refiere a “*qué hacer*” y la Nueva Gestión Pública a “*cómo hacerlo*.” Lo anterior lleva a una de las herramientas más importantes de la Nueva Gestión Pública: la evaluación del impacto de las políticas, programas e intervenciones institucionales, ya que no se puede mejorar sin medir. “La carencia de los indicadores de desempeño es la más importante patología de las entidades públicas” (Waissbluth 2004: 24); una de las medidas de la reforma del Estado es convertir a los indicadores de resultados en un pilar de la evaluación de la gestión institucional.

En ese marco, Cardazo (2006:10), menciona que la evaluación consiste en la realización de una investigación, de tendencias interdisciplinarias, cuyo objetivo es el de conocer, explicar y valorar, mediante la aplicación de un método sistemático, el nivel de logros alcanzados (resultados e impactos), por las políticas y programas públicos, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones para mejorar los efectos de la actividad evaluada”. La realización de cualquier investigación, conlleva la aplicación de procedimientos sistemáticos de recolección de información y análisis, pero es evidente que evaluar es algo más que investigar, puesto que debe de emitirse un juicio de valor sobre el objeto que se esta evaluando. En ese mismo tenor, y de acuerdo a Alvira (2002: 11), evaluar “es emitir juicios de valor, adjudicar valor o mérito a un programa/intervención, basándose en información empírica recogida sistemática y rigurosamente”.

La evaluación de los programas y políticas públicas, que integran parte de la acción pública, son una de las nuevas herramientas de gestión de los sistemas democráticos, que pretenden asegurar la eficacia, eficiencia, responsabilidad administrativa, transparencia y participación social en la acción pública. Por lo que evaluar para Bañón (2003), es simplemente, hacer democracia, es rendición de cuentas, es participación ciudadana, lo que puede ayudar a legitimar la gestión pública. De tal manera, en la presente investigación, se analizan los diversos tipos de evaluación utilizados a nivel internacional en el ámbito de la Nueva Gestión Pública.

Cada tipo estudiado responde a necesidades distintas de evaluación, identificar la teoría de los cambios sociales originados, implícitos en toda política pública es fundamental para comprender la relación de causalidad que se pretende accionar. La evaluación de los programas y políticas públicas, consiste en poner a prueba, como si se tratase de una hipótesis explícita o implícita, si una política o programa de acción han sido o no capaces de provocar los efectos esperados en la sociedad.

De tal forma que, analizando las propuestas de evaluaciones existentes en la actualidad y utilizadas con mayor frecuencia por diversos organismos internacionales en materia de desarrollo social, se proponen alternativas de uso de estos.

2.2.1 Tipos de evaluación

2.2.1. 1.-Evaluación social en función del momento que se realiza y los objetivos que persigue

Los tipos de evaluación pueden estar en función del momento en que se practica dicha evaluación, ésta puede implementarse a partir de la inversión del proyecto o una vez que se hayan obtenidos algunos resultados; este tipo de evaluaciones se clasifican como: ex ante, durante y ex post. (Cohen, 2007, Cardozo 2006, Fontaine 1998, Baca 2002).

2.2.1.1.1.-Evaluación Ex ante

Dentro de las técnicas que se incluyen en las evaluaciones ex ante, destacan el análisis costo beneficio, análisis costo efectividad, análisis de marco lógico y análisis costo eficacia.

2.2.1.1.1.1- Análisis Costo Beneficio (ACB)

En este modelo, se acepta como punto de partida que el ACB proporciona respuestas sobre la importancia que tiene el proyecto, para la sociedad en su conjunto, al mismo tiempo que asume la existencia permanente de etapas de inversión.

El análisis costo beneficio, se basa en el principio de comparación entre: beneficios del proyecto y sus costos, y la regla implícita que en el caso de que los beneficios sean mayores a los costos, entonces el proyecto es rentable. Puede entenderse por beneficio los resultados netos, tangibles e intangibles de un programa o proyecto, y por costos a los recursos requeridos para la implementación de dicho proyecto. Si los costos y beneficios se produjeran simultáneamente en el mismo tiempo, no sería necesario tomar en cuenta la dimensión del tiempo y su relación con el valor del dinero a través del mismo. Los costos de los proyectos podrán extenderse durante varios años antes de que comiencen a presentarse los beneficios, lo que plantea la necesidad de traducir los costos de hoy y los beneficios del futuro a la misma unidad de medida (Cohen 2006), esto no es otra cosa que la aplicación de una tasa de descuento.

El ACB permite determinar si los programas y proyectos son o no rentables, comparando sus flujos actualizados de beneficios y de costos que derivarían de la

actividad producida por el proyecto. Al comparar los costos y los beneficios de un proyecto se deben de considerar los ingresos y egresos del mismo, el valor relativo del dinero en el tiempo, y la tasa de interés equivalente a cuando se comparan inversiones semejantes en otras oportunidades de inversión distintas. Esto puede calcularse de varias formas, pero las más utilizadas son el valor presente neto (VPN), y la Tasa Interna de Retorno (TIR); el VPN no es otra cosa que el valor monetario resultante de restar, la suma de los flujos descontados a la inversión inicial; y la tasa interna de rendimiento mientras que la TIR, es la tasa que iguala la suma de los flujos descontados a la inversión inicial del VPN y la TIR. Ambas técnicas, buscan la evaluación, bajo un enfoque económico del proyecto; en cambio, el ACB, se utiliza para evaluar inversiones en programas gubernamentales o de interés social; cabe destacar que en este enfoque, se toman en cuenta criterios de interés social (Baca, 2006).

2.2.1.1.1.2. Análisis Costo Efectividad (ACE)

Si los costos y beneficios de las inversiones sociales, no pueden ser expresados en unidades monetarias, una técnica utilizada con frecuencia en muchos proyectos es el Análisis Costo – Efectividad. Tanto el ACB como el ACE, son metodologías aptas para las evaluaciones ex ante, sin embargo el modelo ACB es más adecuado para analizar proyectos económicos y el ACE para proyectos sociales que presenten mayores potencialidades sociales.

De acuerdo a Rossi (1979) y Freeman (1977), la efectividad constituye la relación que guardan los resultados con el objetivo del proyecto. Esta relación se usa

comúnmente, para expresar el logro concreto o las acciones conducentes al logro de los fines, objetivos y metas deseadas. La efectividad tiene dos dimensiones, la que obedece a los fines de los proyectos: i) medida del impacto y ii) grado de alcance de los objetivos. El enfoque ACE, tiene como propósito determinar el grado de eficacia y eficiencia relativa de distintas alternativas dentro de un mismo proyecto o de distintos proyectos que persigan los mismos objetivos (Fontaine, 1993).

Este modelo proporciona una respuesta al desafío en las prácticas de evaluación de proyectos sociales, introduciendo una matriz diferente dado que evalúa las alternativas de decisión, mediante la realización de comparaciones entre los efectos en términos de una unidad de producto no monetaria y comparando el impacto de las alternativas. Cuando se comparan unidades de producción con los costos monetarios, el resultado es una relación o razón costo efectividad. Esto permite jerarquizar opciones según las diferentes magnitudes de recursos que cada una de ellas requiere para el logro de una unidad de producto, dado el monto limitado de recursos, debería asignarse de forma tal que permita obtener un mayor número de unidades de resultado o beneficio, cualquiera que sea el valor de la unidad (Cohen, 2006).

2.2.1.1.1.3.- Análisis de Marco Lógico (AML)

El enfoque del Modelo de Marco Lógico (AML) trata de estructurar los principales elementos que componen un programa, subrayando los lazos lógicos entre los insumos previstos, las actividades planteadas y los resultados esperados. Es una metodología que integra instrumentos y métodos de análisis que permiten presentar de

forma sistemática y lógica los objetivos de un proyecto, estableciendo indicadores para el seguimiento y evaluación; asimismo, permite la comprobación del alcance y las fuentes de verificación de los mismos, y pone énfasis en la estructuración lógica de los principales elementos de los proyectos, los organiza en forma de matriz de doble entrada con los insumos predeterminados, actividades planeadas y los resultados (Aldunate, 2007). Además se indican los factores externos o supuestos que influyen en la realización satisfactoria de la intervención. Dentro de los factores de la evaluación en este modelo, se pueden encontrar: la eficacia, eficiencia, pertinencia, viabilidad y los impactos.

2.2.1.1.1.4. Análisis Costo Eficacia (ACEf)

El modelo de Análisis Costo Eficacia, compara los costos con la potencialidad de alcanzar más eficaz y eficientemente los objetivos propuestos (en la evaluación ex ante) y analizar la eficacia y eficiencia del proyecto (en la evaluación ex post). El ACEf puede ofrecer información sobre los menores costos para alcanzar un objetivo y los datos y precios de lograr diferentes objetivos.

El ACEf cuenta con una secuencia lógica a saber: identificar con precisión los objetivos del proyecto, traducir los objetivos en dimensiones operacionales e indicadores, especificar las alternativas que serán evaluadas, medir los recursos afectados en términos monetarios, medir el grado de logro de los objetivos, y comparar la alternativa de menor costo y la realizada (Baca, 2002).

2.2.1.1.2 Evaluación durante o de procesos

2.2.1.1.2.1. Marco Lógico (AML)

El enfoque del Modelo de Marco Lógico, también acompaña la evaluación en el proceso de operación, ya que permite aprovechar las externalidades positivas y minimizar al mismo tiempo los efectos no previstos que comprometen el logro de los objetivos. El marco lógico, es una herramienta que se utiliza para mejorar el diseño de las intervenciones; comprende la identificación de los elementos estratégicos (insumos, productos, y los efectos esperados), y cómo será posible alcanzar los resultados en términos de impacto con ese número y tipo de insumos y acciones; esto permite, evaluar el desarrollo del proceso en función de los compromisos planteados en la matriz de marco lógico (figura 3). Adicionalmente, esta matriz de marco lógico, permite evaluar el programa, mediante trabajo de gabinete, y se apoya en información proporcionada por los responsables de los proyectos, con la finalidad de que las recomendaciones de este análisis puedan retroalimentar la gestión del programa en cuestión. (CONEVAL 2009).

Figura 3. Matriz de Marco Lógico

	Objetivos	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Fin				
Propósito				
Componentes				
Actividades				

Fuente: CONEVAL (2009)

2.2.1.1.3 Evaluación ex -post - de impactos o de procesos

La evaluación del impacto comienza a realizarse a finales de la década de los años 1960 en los países desarrollados, como un proceso de análisis y prevención de impactos ambientales, ante la presión de grupos ambientalistas y de la población en general. Más tarde, se incorpora la evaluación del impacto social de los proyectos como un concepto más amplio, que incluía no sólo el medio ambiente sino también a la comunidad.

En la actualidad, el concepto de impacto social incluye no sólo los resultados previstos sino también aquellos que no se previeron. Igualmente, contempla los efectos, tanto positivos como negativos que se pudieran presentar luego de la implementación de un determinado programa o proyecto en un grupo social o una comunidad.

Refiriéndose a la evaluación, varios autores entre los que destacan Tyler (1996), Stufflebeam (2000), Cohen (2009), y Cardazo (2006), están de acuerdo en manifestar que es un proceso que posibilita el conocimiento de los efectos de un proyecto o programa en relación con las metas propuestas y los recursos movilizados. Tyler (1996) considera que la evaluación es el proceso mediante el cual se determina hasta qué punto se alcanzaron las metas propuestas. En el modelo de evaluación que propone este autor, se consideran las intenciones del programa, las metas y objetivos de comportamiento y los procedimientos que son necesarios poner en práctica para realizarlo con éxito.

La evaluación *post*, corresponde con la finalización inmediata de la ejecución del proyecto, donde se detectan, registran y analizan los resultados. Con la evaluación *ex post*, que se realiza tiempo después (meses o años) de concluida la ejecución, se valoran los resultados inmediatos y alejados, consolidados en el tiempo.

De acuerdo con Berner, Derville, y Guzmán (2009), la evaluación ex post entraña un análisis de efectos y resultados de un proyecto una vez ejecutado y finalizado. Los autores expresan que los elementos de la evaluación ex post son: la eficacia, eficiencia, pertinencia, viabilidad e impacto. Como puede observarse, se sitúa a la evaluación de impacto dentro de la evaluación ex post.

Sin embargo, los autores enfatizan, que la evaluación de impacto es más amplia que las evaluaciones de eficacia y efectividad, por cuanto incluye todos los efectos posibles, tanto positivos como negativos, previstos o no previstos, locales, regionales o nacionales y mide las consecuencias que determinada acción tuvo sobre el medio; asimismo, mide que impactos se manifestaron en diversos ámbitos tales como: impactos económicos, sociales, culturales, políticos, ecológicos, entre otros.

En el terreno específico de la evaluación de impacto, Cohen y Rodríguez (2006: 4-11) argumentan que esta evaluación "...trata de determinar...si hubo cambios...la magnitud que tuvieron...a qué segmentos de la población objetivo afectaron y en qué medida (y) qué contribución realizaron los distintos componentes del proyecto al logro de sus objetivos".

Una vez que finaliza el programa o acción de desarrollo, se puede evaluar en primer lugar la consecución de los resultados y, eventualmente, del objetivo específico de intervención, acumulando toda la información producida por el seguimiento que se conoce como evaluación de resultados. Algo más complejo que ésta, podemos encontrar la evaluación ex-post, que se realiza tiempo después de ser finalizado el programa o acción, su nivel de análisis es más profundo, dado que se evalúa con mayor certeza el

alcance de los resultados, si la acción resultó viable y se analizan sus efectos una vez pasado el tiempo, desde su finalización temporal.

La evaluación ex-post incorpora la figura de evaluadores externos, no participativas, parcialmente endoformativas y de carácter cuantitativo y cualitativo. Pretenden ser sistemáticas y verdaderas aunque a veces pueden caer en pseudo evaluaciones; también intentan cubrir la evaluación del contexto, los insumos, procesos, resultados, logro de metas, impactos y satisfacción de la población meta, pero en la práctica descuidan especialmente los dos últimos aspectos, así como el diseño, por lo que no constituyen evaluaciones integrales (Cardozo, 2006).

La evaluación ex- post o del impacto es una de las herramientas más importantes de la Nueva Gestión Pública; puede concluirse entonces que, de una forma u otra, todos los enfoques coinciden en contemplar la evaluación de impacto, así como la valoración de los resultados de la aplicación de una acción en un grupo, que indaga en todo tipo de efectos, tanto los buscados, de acuerdo con los objetivos de la acción, como otros no planificados.

2.2.1.2 Evaluación en función de quién la realiza

Esta evaluación es dada, en función de quienes practican la evaluación, y generalmente puede ser de tres tipos: *evaluación externa*, *evaluación interna* y *evaluación mixta*. La *evaluación externa*, se presenta cuando la evaluación la realizan personas que no han estado en contacto con los proyectos, es decir expertos en

evaluación y ajenos a la administración del programa; de esta forma, no solo hay que considerar a expertos en evaluación para determinar el resultado de un programa o proyecto, sino también, existe la necesidad, de que se tome en consideración, la percepción y valoración del programa por parte de los beneficiarios a efecto de adquirir así, un cierto grado de evaluación plural (Mondragón 2006: 8). Con este tipo de evaluación, se busca asegurar la independencia del evaluador respecto al proceso en revisión.

La *evaluación interna* de un programa, se presenta, cuando el equipo técnico que realiza la evaluación forma parte del proceso evaluado; se consigue como valor añadido de la misma, la participación real de los actores involucrados en el proyecto, lo que se traduce en una mayor eficacia a la hora de corregir los errores detectados y reconducir los procesos. Este tipo de evaluación es importante, porque forma parte de una realimentación del programa en aspectos de recursos humanos, materiales, financieros, informáticos y los procesos directos que se siguen para el logro del programa.

Por último, la *evaluación mixta*, es aquella en la que se combinan los participantes de las dos anteriores; es decir, evaluadores internos y externos participan desde el diseño, programación, ejecución, operación y la evaluación del mismo.

2.2.2 Descripción de Indicadores en la evaluación de proyectos de desarrollo social

Una de las medidas de la reforma del Estado es convertir los indicadores de resultados en un pilar fundamental de la gestión institucional. Lo que en gobierno se suele medir son los insumos (inputs) y lo más común, es medir el cumplimiento en la ejecución del presupuesto, como si fuera un mérito en sí mismo (Osborne y Gaebler 1994). Un paso fundamental es la medición de las salidas (output). Lo complicado surge en la medición del impacto (outcome) inmediato, intermedio, o final; la medición del impacto o productos debe de hacerse con base a indicadores, de relevancia y eficiencia.

La tipología o indicadores de relevancia y eficiencia, son aquellos relacionados al alcance e impacto de la política pública; volumen de usuarios atendidos, efectividad de los servicios. Es así, como para la aplicación de los indicadores en las políticas públicas, se hace necesaria una evolución general de la sociedad que garantice la medición de los costos y los productos de las acciones de la gestión para evaluar su calidad y su impacto en la sociedad, mediante diversos modelos de evaluación *ad hoc* a los programas sociales.

En la medida en que las evaluaciones sigan siendo poco utilizadas para mejorar los programas sociales, no se traducirán en un mayor impacto perceptible hacia la solución de los problemas que le dieron origen. Si los informes de evaluación no se difunden, o si lo hacen de manera restringida, ello no puede provocar efectos en términos de la legitimidad del gobierno y sus acciones.

Por otra parte, podrían estarse produciendo impactos económicos en la distribución del ingreso nacional o a través del presupuesto, sin darnos verdadera cuenta de cuánto y a quiénes se beneficia. Poco a poco se van cambiando los valores y tradiciones hacia el rechazo de las evaluaciones de cualquier tipo, lo que obedece a que están siendo modificados por los procesos en curso, especialmente el reconocimiento de autoridades y sociedad de la importancia de tal ejercicio.

Es necesario comentar, que en materia de evaluación, no existe una fórmula mágica para determinar los beneficios y costos que una nueva unidad de producción o inversión social produce a la población meta; no hay métodos cuantitativos ni cualitativos que resulten mejor que los demás y en ese sentido, el o los métodos adecuados dependerán siempre de la situación a evaluar, así como los problemas que afectan a la población que se beneficia del proyecto. Además, los métodos a utilizar dependerán en gran medida de quienes sean los encargados del mismo, de las características del proyecto o programa, del tipo de evaluación a realizar y de la intención del proyecto o programa.

Los métodos cualitativos o estrictamente cualitativos han surgido en su mayoría como resultado de las críticas a los enfoques cuantitativos, estos nuevos enfoques de extracción positivista, suponen la existencia de rasgos universales y regularidades, de tal manera que las ciencias sociales han pasado del estudio de grandes procesos estructurales con metodologías cuantitativas, a la construcción social de significados en comunidades con enfoques cualitativos. Al parecer, los métodos cualitativos han logrado un papel más

aceptable en cuanto a la evaluación de las políticas públicas (Cardozo, 1999), y han sido ampliamente aceptados por los evaluadores y lectores.

Los modelos matemáticos o cuantitativos, se convierten en herramientas de gran valor en la evaluación de las políticas y programas públicos, siempre que no se olviden los supuestos en que se basan, lo que evidentemente representa una de sus principales limitaciones; estas herramientas son valiosas, siempre y cuando sean complementadas con las evaluaciones cualitativas, entre las que destacan: la negociación, el consenso, la legitimidad, calidad, entre otras.

Los métodos cuantitativos, proveen instrumentos que permiten tener una perspectiva global del proyecto; proporcionado información del mismo, sobre: los alcances, desviaciones, así como, las limitaciones de los programas y proyectos que se evalúan; dichos aspectos son importantes, pero en sí, no son suficientes para una evaluación completa e integral, a fin de que ayude a explicar los impactos de las inversiones públicas o de las políticas públicas.

Esto entonces, convierte a los modelos cualitativos en el complemento de la evaluación, que permite a los evaluadores profundizar en el estudio de situaciones concretas, para comprender aspectos subjetivos en mayor profundidad.

No existe duda alguna en lo que representa para un país el desarrollo social. Las dudas se presentan en cómo traducir esas necesidades en acciones de gobierno mediante

la implementación de programas y políticas, orientadas en el contexto de la nueva gestión pública, es decir, ¿cómo lo vamos a medir?, que no es otra cosa que el compromiso de rendir cuentas y evaluar de manera permanente las políticas públicas. La evaluación es necesaria para mejorar las acciones y se requiere rendir cuentas a la sociedad para garantizar la transparencia y la eficiencia de la acción pública. Ambas tareas serán rasgos distintivos de la política social y abrirán espacios a la participación y la corresponsabilidad.

En el caso de los países en vías de desarrollo, la OCDE (1995), considera que la evaluación debe construirse con indicadores –clave en lugar de intentar una excesiva cobertura de los aspectos del programa, sin tener claridad sobre las interrelaciones que suceden.

Los organismos multilaterales recomiendan hacer uso de indicadores siguiendo la orientación de su marco lógico., el Banco Interamericano de Desarrollo (2007), prefiere el uso de una matriz de cuatro filas (objetivo superior, objetivo específico, productos o componentes, y actividades) y cuatro columnas (resumen narrativo de objetivos, indicadores para medirlos, medios de verificación y supuestos del desarrollo). Por su parte, el Banco Mundial, a partir del 2004, está promoviendo un esquema gubernamental mediante Administración por Resultados (ABR), para la asignación de recursos presupuestales, que incorpora un sistema de monitoreo y evaluación; su marco lógico se compone de indicadores para: 1).-monitoreo de desempeño continuo: entrada, actividades y salida); y 2).-evaluación del impacto.

No es conveniente evaluar por separado los programas públicos para determinar su impacto en la distribución de los ingresos nacionales o estimar la reducción de la pobreza, debido a que los métodos experimentales dejan muchas dudas y resultan costosos.

Es necesario cambiar los viejos modelos de las evaluaciones anuales de las políticas y los programas públicos, ya que este es poco tiempo para esperar resultados representativos de los esfuerzos de las instituciones; asimismo dentro de las propias instituciones se carece de personal competente para realizar las evaluaciones tanto a programas como a las políticas de desarrollo social. La inclusión de los procesos de evaluación en el país no se puede convertir en una verdadera reforma de Estado si no se agrega la gestión por resultados en base a, por lo que resulta conveniente abordar a continuación este punto.

La expresión de medida de un atributo, medidas cuantitativas de los aspectos del logro que permiten contar con señales sobre el desempeño de los programas y políticas públicas se describe como indicador. Los indicadores se convierten en instrumentos para comprobar la existencia o no de un acercamiento progresivo o alcance de las metas propuestas y permiten operativizar la medición de las variables, señalando sus grados y variaciones en forma más objetiva y verificable posible.

La construcción de los indicadores dependerá de los objetivos y las actividades de la organización, política o programa evaluado, las fuentes de información disponibles, la periodicidad de la información, sus usuarios, los estándares para comparar los resultados

etc. Además, los indicadores directos no siempre son posibles, por lo que a menudo se recurre al empleo de indicadores sustitutos, aunque se corre el riesgo de que la medición resulte afectada por factores extraños.

Para realizar la evaluación en base a indicadores, de forma previa se requiere definir los objetivos y metas, así como la determinación del conjunto de personas a quienes va dirigido el proyecto. Una vez establecida la población del proyecto se desarrolla su localización espacial y enseguida se determinan los diseños adecuados para la evaluación

La información cuantitativa puede analizarse con técnicas estadísticas entre las que destacan los análisis de datos, series temporales, análisis multivariado y estimación econométrica. Estas técnicas cuantitativas son ampliamente usadas en evaluaciones *a priori* para evaluar resultados, sustituyendo las series históricas por los resultados obtenidos.

Esta herramienta de evaluación queda reducida a la consideración de la eficiencia operacional con que los proyectos generan los productos, dejando de lado el impacto que producen sobre la población. Debe considerarse la posibilidad de proyectos eficientes en la generación de productos, pero ineficaces, porque no producen cambios en la población objetivo meta de los proyectos. Las mediciones de la evaluación se realizan sobre los individuos que presentan un problema o una problemática, carencia o potencialidad que el proyecto pretende cubrir.

En este sentido, se pueden considerar diversos tipos de indicadores en la evaluación de la gestión pública, particularmente en los programas sociales; uno de ellos, y probablemente el concepto más exigido y con más tradición en el ámbito del buen hacer organizativo es la llamada *eficacia*, la cual, se interpreta como el grado en que se alcanzan los objetivos planteados en un proyecto en la población meta, en un período determinado, independientemente de los costos que impliquen; es decir, trata de conseguir el objetivo sin reparar en los medios (CLAD, 2007). Este concepto involucra dos notas fundamentales: tiempo y metas. La programación de las actividades gubernamentales se realiza sobre la base de normas estándares que han determinado la asignación de recursos para el logro de las metas, por lo que las unidades de metas logradas pueden ser obtenidas con la siguiente fórmula (Hernández, 2000).

$$A = \frac{L * Tp}{M * Tr}$$

Donde L son las unidades de metas logradas, M las unidades de metas programadas, Tr es el tiempo real para llegar al logro obtenido, y Tp es el tiempo planeado para obtener la meta, y A es la eficacia.

Desde el punto de vista de la Nueva Gestión Pública, la eficacia es un requerimiento imprescindible pero insuficiente, dada la importancia que ésta adquiriendo la búsqueda de la eficiencia, por lo que se hace necesario recurrir a otro indicador de evaluación de proyectos sociales, la *eficiencia*, se utiliza en el análisis financiero y tiene un parentesco cercano a la noción de óptimo refiriéndose a las cantidades mínimas de recursos utilizadas para generar cierta cantidad de producto en los proyectos sociales

utilizando la tecnología en forma permanente sin interrupciones (Baca, 2002). La interacción sobre la que trabaja la eficiencia es aquella entre el bien producido y los recursos consumidos, es decir entre la producción realizada y el presupuesto. La variable más importante para dar respuesta a una de las principales exigencias de la ciudadanía, *hacer más con menos*, es el costo unitario de producción, aunque su cálculo es una de las mayores debilidades de la gestión pública, específicamente de los sistemas de información contable (BID y CLAD, 2007).

Según Cohen (2007), la eficiencia y productividad son conceptos semejantes, dado que relacionan recursos con resultados, sin embargo, existe una diferencia entre ambas. La productividad considera los recursos como las unidades físicas de la producción de bienes o servicios, mientras que la eficiencia traduce los insumos a unidades monetarias. A pesar de la proximidad de estos conceptos, es conveniente remarcar sus diferencias y entender la productividad como uno de los procesos mecánicos que pueden permitir el crecimiento de la producción pública sin incrementar el consumo de recursos. Se puede establecer que la productividad se genera en la relación entre la producción, la organización, los procesos y la cartera de productos, y esto representa la posibilidad de mejorar el sector público sin necesidad de acrecentar los recursos presupuestarios de un sector o pensar solamente en costos.

La productividad se deriva de la relación entre un producto y los insumos; la productividad depende de la tecnología, la organización, y el comportamiento de los actores sociales involucrados (Fontaine, 1995). Esta, suele referirse a la contribución que

cada uno de los insumos de la producción pone en la generación de los resultados o productos del proyecto, haciéndose referencia a la unidad de tiempo en que estos se aplican. Si el producto es un servicio, la productividad (Pr) es igual al número de prestaciones realizadas (PR), sobre la unidad de recursos disponibles (URD) por unidad de tiempo (UT).

$$Pr = \frac{PR}{URD} * UT$$

Otro indicador entre los métodos de evaluación de los proyectos para el desarrollo social, es *la efectividad*, siendo esta la relación que guardan los resultados entre los objetivos del proyecto; este, es un término que se utiliza para expresar el logro concreto o las acciones conducentes al cumplimiento de los fines, objetivos y metas deseadas. Tiene dos vertientes: impacto y el grado de alcance de los objetivos.

Dentro de un proyecto social, existen indicadores de efectos e impactos; *los efectos* deben de antemano ser buscados por los promotores del mismo, pero puede de entrada no haberse buscado aquellos que pudieran ser más positivos y relevantes. Por lo tanto es necesario distinguir entre *los objetivos* (efectos buscados) denominados como la situación deseada (antes), y *los efectos* se convierten en los resultados de las acciones llevadas a cabo por el proyecto (que pueden suceder durante o después); estos puede ser ocasionados por el desconocimiento en la elaboración del proyecto, o por desinformación de los promotores y diseñadores del mismo.

El impacto se define, como un resultado de los *efectos* (positivos y negativos). Para determinar el impacto, es necesario establecer los objetivos operacionales y un

modelo causal que permita relacionar el proyecto con los efectos resultantes de su implementación. El concepto de impacto es específico de la gestión pública ya que permite considerar en el análisis y por lo tanto en el diseño de políticas públicas la relación causa-efecto entre la producción realizada y el cambio social provocado.

Cohen (2007), plantea la interpretación de los impactos en términos de los efectos en los proyectos sociales, de tal manera que los resultados brutos (RB), son todos los cambios observados por la población objetivo después que el proyecto ha estado funcionando durante un tiempo suficientemente largo, para que los cambios sean observables. Los resultados netos (RN), son las alteraciones en el grupo meta que pueden atribuirse única y exclusivamente al proyecto. Por lo que también habrá que eliminar los efectos externos (EE). A eso aplica una simple diferencia $RB = RN - EE$

La determinación de los impactos, exige aplicar modelos de investigación experimentales o *cuasi* experimentales, considerando dos momentos antes y después, y requiere asimismo, controlar los efectos no atribuibles al proyecto. Su propósito es establecer los efectos netos o impactos del proyecto.

Los impactos pueden manifestarse en los cambios de comportamiento de los beneficiarios directos del proyecto, al hacerse presentes, estos cambios, se determinan las causas o causa que los originan, es decir, determinar, si son el resultado de nuevas inversiones del proyecto y su cruce con la percepción de los beneficiarios del mismo y con los datos y registros de tipo estadístico, que den confiabilidad al proceso investigativo sobre los impactos en la sociedad.

En una evaluación de impactos, se hace necesario precisar el universo del estudio, las unidades que se analizarán, construir una o varias hipótesis de trabajo, determinación de la muestra, el plan de análisis, el contexto, y la forma de recabar la información, los instrumentos para recoger la información, las formas y los pasos del procesamiento de los datos y las técnicas a utilizar en esta.

Una instancia central del proceso de evaluación consiste en determinar el grado en que se han alcanzado los objetivos del proyecto. Esto ha de requerir dimensionar el objetivo general y el subconjunto de objetivos específicos, lo que traerá consigo la formulación de las metas del mismo, y, estas metas serán medidas a través de indicadores. Las variaciones en los valores que se verifican en las unidades de análisis permiten verificar este proceso, de tal manera que permitan transformar los conceptos abstractos en variables mensurables.

Una vez abordados los diversos tipos e indicadores de evaluación más aplicados en la evaluación de programas sociales según la Nueva Gestión Pública, a continuación se presentan diversos modelos de evaluación de la gestión pública.

2.2.3 Modelos de evaluación

La evaluación de programas, se remonta al periodo de tiempo comprendido entre la década de los años 40 y 60's en Estados Unidos, y en su mayoría, aplicados a programas educativos; entre los autores que establecieron modelos de evaluación con enfoque en los objetivos operacionales, destacan, Tyler, Cambell, y Satanley. En los años subsecuentes fueron apareciendo nuevos modelos de evaluación, que vinieron a identificar fallas de los anteriores modelos, a la vez que realizaron aportaciones significativas a la evaluación de programas sociales. Con el propósito de explicar los modelos más importantes se abordaran los enfoques de Stake, Schuman, Stufflebeam, y Scriven. Un apartado especial merecen los modelos de monitoreo y evaluación que actualmente se aplican en los países Latinoamericanos, agrupándose en dos grandes vertientes, el Modelo Plan y el Modelo Presupuesto.

2.2.3.1 Modelo de Robert Stake

Si bien Stake es conocido por su modelo de evaluación en educación, es el modelo de evaluación en calidad, al que se hace referencia en este apartado. Este autor desarrolló su filosofía de la evaluación durante los años 60 -70 y en 1975, presenta un nuevo modelo basado en la evaluación “responsiva” (responsive), con el que asume que las intenciones originales de un programa pueden cambiar por lo que habría que pedir una comunicación continua entre el evaluador y la audiencia con el fin de descubrir, investigar y solucionar los problemas. Stake representa una corriente novedosa en la evaluación cualitativa a través de un método pluralista, interactivo, holístico, subjetivo y orientado hacia el servicio, siendo muy conocidos sus métodos de estudio de casos para

la evaluación. Este modelo se compone de tres niveles o procesos diferentes y sucesivos, que son el soporte sistemático de la evaluación.

El primer nivel comprende el examen de la base lógica conceptual del programa o servicio. El segundo nivel aborda la descripción detallada del programa o servicio con aporte de información sobre tres categorías a saber: 1). Antecedentes, donde se comprende cualquier condición que existe previa al establecimiento del programa que puede influir en los resultados; 2). Actividades, que comprende las acciones o interacciones que se requieren para el logro del programa, incluyendo todas las instancias o niveles que participan para ello; y 3). Resultados o logros, son aquellos obtenidos del programa.

En este nivel, el autor destaca dos aspectos de sumo interés, hacer distinciones entre intenciones del programa y observaciones, que comprende los aspectos subjetivos y objetivos del evaluador sobre las tres categorías antes mencionadas. En este nivel Stake (1996), propone un modelo de contingencias y congruencias, en una doble matriz, una descriptiva que agrupa intenciones, observaciones, y una matriz de juicio que integra criterios y juicios. Ambas matrices valoran los antecedentes, transacciones o actividades y logros o resultados, y es fundamental el considerar la justificación del programa o lógica conceptual del mismo.

En el tercer nivel, llamado de valoración del programa o servicio, se realiza una comparación de los datos descriptivos del mismo (nivel 2), con los datos descriptivos o

alternativas competitivas críticas y con normas de calidad establecidas de acuerdo a criterios explícitos de los grupos de referencia más importantes en cada caso; con esto, se procede a emitir un juicio de valor sobre el programa o servicio en función de su adecuación a las normas absolutas y relativas (figura 4).

Figura 4. Modelo de Contingencias y Congruencias

Modelo de Contingencias y Congruencias					
Justificación	Intenciones	Observaciones		Criterios	Juicios
			A		
			T		
			L		
	Matriz descriptiva			Matriz de juicios	

Fuente: matriz de evaluación según Stake (1996)

2.2.3.2 El Modelo de Edgar. Schuman

Schuman, profundiza en la convicción de que la evaluación debe basarse en datos objetivos que sean analizados con metodologías científicas, matizando que la investigación científica es preferentemente teórica y, en cambio, la investigación evaluativo es empírica. Su principal propósito es descubrir la efectividad, éxito o fracaso

de un programa al compararlo con los objetivos propuestos, lo que permitirá trazar las líneas para su posible redefinición.

Esta investigación evaluativa y de acuerdo a Schuman, debe tener en cuenta: la naturaleza del destinatario del objetivo y la del propio objetivo, el tiempo necesario para que se realice el cambio propuesto y el conocimiento de sí los resultados esperados son dispersos o concentrados, así como también, los métodos que han de emplearse para alcanzar los objetivos. Propone la evaluación externa para evitar todo tipo de tergiversación en los resultados y menciona que la investigación evaluativa no tiene una metodología propia, ya que como se trata de una investigación, debe acogerse a los principios del método científico tanto como sea posible. Por lo tanto, utiliza diversos planes de investigación y de técnicas científicas para recopilar y analizar los datos.

Schuman establece tres tipos posibles de evaluaciones (González y Duque ,2006): i) la evaluación última de resultados, se refiere a la determinación del éxito global de un programa o institución de acuerdo a objetivos que se habían fijado previamente; ii) la evaluación previa que se centra en la delimitación de necesidades, metas y objetivos y puesta en marcha de la intervención social; y la, iii) evaluación durante el proceso para determinar qué actividades o procedimientos son más útiles. En este sentido, recomienda recopilar información sobre distintos procesos del programa, la población objetivo, características y volumen, las condiciones y situaciones del desarrollo de la intervención y los efectos diferenciales de la misma.

Por último, dentro del modelo de Schuman, se especifican cinco criterios de valoración que realmente dan lugar a cinco tipos de evaluaciones (Alvira, 2002:15): el criterio o evaluación del esfuerzo que implica la intervención social (calidad y cantidad), la evaluación del producto o resultado, la evaluación de la suficiencia, evaluación de la eficacia, y la evaluación de los procesos.

2.2.3.3 El Modelo de Stuffleam

Este modelo aparece a finales de los años 60s, cuando se propone una nueva definición de evaluación alternativa a la de Tyler. Para Stuffleam “la evaluación es un proceso mediante el cual se proporciona información útil para la toma de decisiones” (Colás, 1993: 39); este autor, plantea un modelo llamado CIPP que agrupa cuatro tipos distintos de evaluación: evaluación del contexto (C), evaluación de los insumos (I), evaluación del proceso (P), y evaluación del producto (P).

La evaluación del contexto se centra en el análisis de la población objeto de la intervención, en la valoración de las necesidades, identificación de programas de intervención alternativos y análisis de la coherencia de los objetivos propuestos. De tal manera que esta evaluación refleje información que permita determinar qué necesidades existen y hasta que punto los objetivos propuestos reflejan las necesidades surgidas.

En la evaluación de los insumos, el objeto de estudio se centra en el análisis de los programas, la entrada, el diseño y la planificación de la intervención. La evaluación del proceso se lleva acabo en el análisis de la realización de la intervención, las actividades desarrolladas y la implementación del programa a fin de determinar el grado de

realización del plan de intervención propuesto y descripción de sus modificaciones. Por último la evaluación del producto, incide en el análisis de los resultados, poniéndolo en relación con los objetivos y la información obtenida en los otros tipos de evaluación, de tal manera que permita determinar los resultados y consecuencias observadas en la intervención y el grado en el que se han satisfecho las necesidades.

2.2.3.4. El Modelo de Scriven

El modelo que no hace referencia a los objetivos, surge como una fuerte oposición al modelo basado en objetivos. Scriven, propone que el evaluador deliberadamente desconozca los objetivos del programa, ya que de acuerdo a éste, cuando se enfoca el éxito de un programa a la consecución de los objetivos, existe la posibilidad de ignorar la valoración de otros aspectos importantes del mismo (Oliva, 2009). Cuando la evaluación se centra en los objetivos se revisan únicamente los indicadores de estos objetivos, por lo que comúnmente el resultado será una observación errónea e incompleta.

Por lo tanto Scriven toma una evaluación centrada en las necesidades de los usuarios/consumidores y desarrolla una serie de puntos y criterios de evaluación de los que conviene destacar (Alvira, 2002: 17) : 1) antecedentes, contexto, recursos y función del programa/servicio que se quiere evaluar, 2) el sistema de distribución del programa/intervención; 3) descripción de los usuarios o población objeto de intervención; 4), necesidades y valores de los que se ven realmente afectados, por la intervención; 5) existencia o no de normas y criterios previos para la evaluación; 6) el

proceso de la intervención social; 7) los resultados de la misma; 8) los costos de la intervención, y 9) la comparación con programas alternativos.

Este modelo, se centra en el énfasis de las consecuencias reales y totales que produce la intervención social, tomando como criterio de evaluación las necesidades de los usuarios-consumidor. Tiene como grupo de referencia, a los receptores del programa social más que a las autoridades políticas, descansando sobre las necesidades de estas últimas, las necesidades del usuario, pasando a un plano secundario los objetivos e intenciones del programa. Estas necesidades, intereses, pensamientos y aspiraciones de los individuos son, sin embargo, definidas de forma externa y objetiva por parte del evaluador.

Para Scriven el proceso de evaluación requiere de tres fases: a) desarrollo de criterios de mérito que especifiquen qué tiene que hacer o cómo tiene que funcionar un programa para ser etiquetado como bueno; b) para cada criterio hay que especificar estándares y normas de funcionamiento que especifiquen niveles o grados de mérito y c) la evaluación es simplemente la recopilación de información sobre el comportamiento de estos criterios para estimar si se han alcanzado o no los estándares prefijados de funcionamiento (Alvira, 2002:18).

2.2.3.5 Modelo Plan

Cunill y Ospina (2008), realizaron un estudio donde el objeto de la investigación, está compuesto por los modelos de evaluación utilizados en la gestión pública de los países latinoamericanos⁸; concluyen que en estos países, se presentan dos modelos de evaluación: el modelo plan, que se presenta en la gestión pública de Colombia y Costa Rica, y el modelo presupuesto, que se aplica en Chile y Uruguay.

En el modelo plan, “se busca reforzar el proceso de toma de decisiones propiamente políticas, más que presupuestarias” (Cunill y Ospina, 2003: 62). De ahí que la evaluación se asocie fundamentalmente a la rendición de cuentas sobre la ejecución de políticas públicas, y se caracterizan por dos rasgos: uno es el cumplimiento de las metas y otra su desarticulación de estas con el ciclo del presupuesto. Esto representa en gran medida, importantes aspectos en cuanto al logro de los objetivos o metas establecidos en el plan de cada país, pero un aspecto que debe estar articulado al mismo, es el relacionado con los recursos necesarios para el logro de los fines previamente establecidos en el plan, que resulta entonces en una relación planeación-presupuestación.

El proceso que se sigue en este modelo es el siguiente: el Ministerio o Dependencia encargada de la planeación del país, es la responsable de la coordinación del plan con las Dependencias coordinadoras de Sector o de Ministerios; cada una de ellas, establece sus compromisos sectoriales y en concordancia con la visión de país al que se aspira, se desarrollan objetivos y estrategias de acción, a diversos niveles (Macro y

⁸ De forma particular, se centraron en los países de Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay.

Meso); una vez desarrollado el Plan generalmente , queda plasmado como un documento que sirve como guía de acción para el logro de objetivos de gobierno. Finalmente, el plan es evaluado por los mismos actores que participaron en su elaboración.

2.2.3.6 Modelo Presupuesto

Contrario al anterior modelo, en este enfoque se aplica especial énfasis en la mejora de los proceso de elaboración y discusión presupuestaria. En principio, este modelo supera la desincronización entre los procesos de planeación-presupuestación y evaluación. El modelo determina indicadores de resultados, los cuales facilitan el proceso de evaluación mediante la verificación de los compromisos previamente establecidos. Adicionalmente el modelo, ha establecido algunas herramientas que articula en su proceso de evaluación, tales como los indicadores de desempeño, programas de mejora de la gestión y los balances de gestión integral.

Los indicadores de desempeño, se proponen orientar a las organizaciones públicas hacia resultados de gestión, en los ámbitos de servicios públicos en sus dimensiones de eficacia, eficiencia, economía y calidad. En el caso de los *Programas de Mejora de la Gestión*, el objetivo principal es fortalecer los incentivos para lograr una gestión más efectiva y transparente (administración de personal, de las finanzas públicas, etc.); por último, los *balances de gestión integral*, presentan de manera general, los resultados de los compromisos establecidos mediante la elaboración del presupuesto para resultados.

Este modelo presenta el siguiente proceso para su instrumentación y operación (Ríos, 2007): el conjunto de organismos ejecutores del Estado, comunica su situación y resultados obtenidos en su operación y mantenimiento a directores clave del gobierno. La estructura piramidal que existe, en los gobiernos latinoamericanos es de manera vertical, de tal manera que cada Ministerio o Dependencia, tiene a vez, niveles jerárquicos inferiores, mismos que deben de supervisar la transversalidad de los programas, tanto en su coordinación, como en su ejecución, a fin de optimizar globalmente los resultados del gasto público. Cada Ministerio o Dependencia (organismos ejecutores), controla sus avances de manera periódica, ya sea trimestral o semestral y aquellos programas más importantes o considerados estratégicos, son revisados por organismos especializados para el seguimiento y control, y pueden hacer correcciones o ajustes a los programas, para que en la siguiente evaluación, se obtengan mejores resultados o impactos.

El seguimiento y evaluación de los programas de gobierno, está a cargo, de las Dependencias de Hacienda, Presupuesto y Gestión Gubernamental (según sea el caso de cada país); cada organismo ejecutor, se compromete en tres niveles a: cumplir metas anuales de los indicadores de desempeño, mejorar la gestión de sus sistemas y realizar mayores identificaciones en las evaluaciones. Esta información, es enviada a la base de datos de la dependencia que esté a cargo del seguimiento y evaluación y se utiliza para elaborar el presupuestal anual. El producto que se obtiene en este proceso, es el Proyecto de Ley de Presupuesto, mismo que se envía al Congreso, y debe contener, los compromisos anteriormente mencionados; asimismo, el Congreso recibe además, los

resultados del balance de la gestión integral de cada organismo ejecutor, con los resultados del ejercicio anterior.

Para finalizar, el presente apartado, se puede decir, que en materia de evaluación, no hay modelos unívocos, por lo que para su aplicación se hace necesario el tomar lo mejor de cada uno de ellos. Enseguida se presenta un resumen de los modelos comentados hasta ahora (tabla 1).

Tabla1. Modelo de evaluación de programas, enfoque y tipo

Modelo	Enfoque	Tipo de evaluación
Stake 1975	cualitativo	Procesos
Schuman 1967	cuantitativo	productos, procesos y resultados
Stufflebeam 1969	cuantitativo	procesos y productos
Scriven 1973	cuantitativa y cualitativa	productos y procesos
Plan 2003	Cualitativa	Productos
Presupuesto 2003	cuantitativa	Resultados

Fuente: Elaboración propia en base a datos anteriores

CAPÍTULO 3. METODOLOGÍA

Una vez descrito, en el marco aplicado el enfoque metodológico y el diseño de investigación que sirvió de guía para evaluar el Programa Proyectos Productivos; se diseñaron y validaron instrumentos de recopilación de información como lo son los cuestionarios, listas de chequeos, análisis documental, análisis de contenido; todo lo anterior se realizó con el propósito de recopilar, analizar y contrastar la información y los resultados utilizados en cada una de las etapas de evaluación del programa. De acuerdo con el enfoque metodológico, se utilizaron tanto procedimientos cualitativos como cuantitativos, que permitieron la descripción, análisis e interpretación de los resultados.

Los resultados de la investigación, permite generar una serie de recomendaciones y propuestas de mejora a las problemáticas detectadas, así como también proporciona las bases para el diseño de un Modelo de Evaluación para los Programas de desarrollo Social del estado de Baja California. A continuación se describen los tres tipos de evaluación realizados en esta investigación.

3.1. Métodos y técnicas de investigación

La presente investigación se integra por tres etapas o momentos: la evaluación de las capacidades institucionales de gestión para resultados, evaluación de consistencia y resultados y evaluación del impacto desde la percepción de los beneficiarios de Sedesoe. A continuación se presentan los métodos y técnicas de investigación utilizados en cada uno de ellos.

3.1.1-Evaluación de las capacidades institucionales de gestión para resultados

En esta primera parte de la investigación se utiliza el Modelo Abierto de Gestión para Resultados, el cual es una propuesta de un modelo integrador para resultados, elaborado como parte de un proyecto de investigación del CLAD–BID ejecutado en los años 2006 y 2007. Contiene un cuestionario que pretende ser un examen diagnóstico para determinar las capacidades institucionales en la implementación de la Nueva Gestión Pública en la Sedesoe para el año 2009 (Anexo 1).

Para recopilar la información, se aplicó un cuestionario a los responsables de los diferentes programas de desarrollo social del Sedesoe durante el año 2009. Entre estos programas se encuentran los siguientes: Programa de Asistencia Social, Programa de Inversión Pública, Programa de Proyectos Productivos y Programa de Organismos de la Sociedad Civil (OSC's). El diagnóstico se integra en dos bloques; el primero llamado de gestión y el segundo de entorno (Anexo 2). La aplicación de este instrumento permite recorrer la totalidad del ciclo de gestión y constatar la existencia y el nivel de desarrollo y calidad de los componentes, interacciones y herramientas presentes en el mismo, además, permite la integración de elementos de análisis de los factores del entorno que pueden operar como requisitos de factores de éxito o variables críticas.

El cuestionario se integra por un primer bloque de 159 preguntas en donde se analiza el ciclo de gestión propiamente dicho de la Sedesoe. Este bloque tiene como propósito, identificar el estado de presencia y desarrollo de los componentes del ciclo de

gestión vinculados a la formulación del programa de gobierno, el diseño estratégico y organizativo, la política económica estructural y la cartera de programas que estructuran el presupuesto y la acción de gobierno.

El segundo bloque se compone del análisis de las condiciones del entorno en las que opera la Sedesoe. Este bloque tiene como propósito identificar las condiciones de desarrollo interno de la propia Secretaria, permitiendo establecer las condiciones de desarrollo de la Gestión para Resultados así como sus limitaciones; este segundo bloque se conforma de 34 preguntas.

Por lo que hace referencia a su aplicación, se realizó un análisis cuantitativo con escalas de valoración tipo Likert por componente, cuyos valores van desde 0 a 5. El significado cuantitativo de cada punto de la escala es el mismo y puede convertirse en un sistema de puntaje transferible a una evaluación en porcentaje sobre el total posible por cada componente. Cada uno de los valores otorgados a los elementos evaluados tiene un estado de cuestión, nivel de desarrollo o situación, lo cual permite identificar los niveles de desarrollo y los desequilibrios entre ámbitos del ciclo de gestión.

3.1.2 -Evaluación de consistencia y resultados

Para evaluar la consistencia y resultados del Programa Proyectos Productivos 2002-2009, se utilizó el enfoque del Modelo de Marco Lógico (EML), el cual trata de estructurar los principales elementos que componen un proyecto, subrayando los lazos lógicos entre los insumos previstos, las actividades planteadas y los resultados esperados. Es una metodología que integra instrumentos y métodos de análisis que permiten

presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un proyecto, estableciendo indicadores para el seguimiento y evaluación, permite la comprobación del alcance y las fuentes de verificación de los mismos. Pone énfasis en la estructuración lógica de los principales elementos de los proyectos, los que se organizan en forma de matriz de doble entrada con los insumos predeterminados, actividades planeadas y los resultados. Además se indican los factores externos o supuestos que influyen en la realización satisfactoria de la intervención. Dentro de los factores de la evaluación en este modelo, se pueden encontrar: la eficacia, eficiencia, pertinencia, viabilidad e impacto.

En este modelo se utilizó una guía de 64 preguntas formuladas por el Consejo de Evaluación de Programas Sociales (Coneval 2009), con la finalidad de evaluar mediante trabajo de gabinete y apoyados en información proporcionada por el responsable del programa Proyectos Productivos, en cuanto a su diseño, planeación estratégica, cobertura y focalización, operación, percepción de la población objetivo y resultados.⁹ Lo anterior, con el fin de que las recomendaciones de este análisis puedan retroalimentar el diseño y la gestión del programa.

La evaluación se divide en seis temas: Diseño, Planeación Estratégica, Cobertura y Focalización, Operación, Percepción de la Población Objetivo y Resultados. Cada tema consta de una serie de preguntas específicas, las cuales se responden mediante un esquema binario (Sí o No). Para determinar esta respuesta, el evaluador debe fundamentarla con evidencia documental y análisis de la misma, que sustente y justifique

⁹ Se entiende por *trabajo de gabinete* al conjunto de actividades que involucra el acopio, la organización y el análisis de información concentrada en registros, bases de datos, documentación pública e información que proporcione la dependencia o entidad responsable de los programas federales sujetos a monitoreo y evaluación.

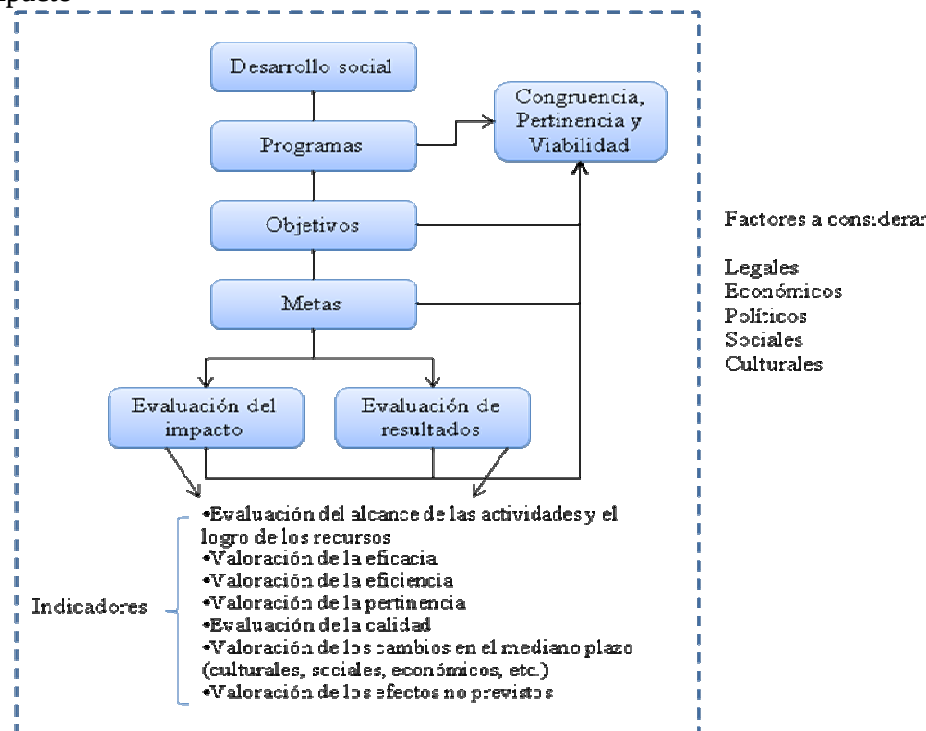
los principales argumentos de cada una de las preguntas y temas por analizar. Por tanto, en cada respuesta se debe justificar el por qué se respondió de una u otra manera. Tanto la respuesta binaria a la pregunta, el análisis de la misma, así como las referencias documentales, serán la base de este trabajo de evaluación.

3.1.3.-Evaluación del impacto desde la percepción de los beneficiarios

El Modelo de evaluación ex post o de impacto, es el que entraña un análisis de efectos y resultados del proyecto después de haber sido ejecutado y finalizado. Una vez que finaliza el programa o acción de desarrollo, se puede evaluar en primer lugar la consecución de los resultados y, eventualmente el objetivo específico de intervención, acumulando toda la información producida por el seguimiento que se conoce como evaluación de resultados; su nivel de análisis es más profundo, dado que se evalúa con mayor certeza el alcance de los resultados, si la acción resulto viable y se analiza sus efectos una vez pasado el tiempo, desde su finalización temporal.

La evaluación del impacto puede ser aplicada de manera transversal a todas las etapas o tiempos del proyecto; analizando la eficacia, efectividad, eficiencia, pertinencia, viabilidad e impacto (figura 5).

Figura 5. Elementos a considerar en el proceso de evaluación ex post o de impacto



Fuente: Elaboración propia en base a Cardozo (2006)

Para lograr medir el impacto del programa, desde la percepción de los beneficiarios, se utilizó un cuestionario de 33 preguntas, las cuales tienen como propósito:

- Estimar el impacto del programa Proyectos Productivos sobre la situación económica y social que perciben los individuos beneficiados.
- Analizar la percepción que los beneficiarios tienen del programa proyectos productivos en general.
- Analizar la opinión de los beneficiarios sobre el trámite para acceder a los recursos del programa.

- d) Analizar que otros aspectos han cambiado a raíz del apoyo brindado por el programa.

El cuestionario se divide en dos partes; en la primera se abordan aspectos relacionados con las características socioeconómicas de los beneficiarios del programa y, en la segunda parte se abordan aspectos relacionados directamente sobre su situación económica y su percepción del programa proyectos productivos. El cuestionario está diseñado por tres tipos de reactivos: aquellos en los que se pide a los sujetos que elijan una de las respuestas para calificar la pregunta, en términos cualitativos y otro tipo de reactivos con preguntas abiertas, y cerradas (anexo 3).

3.2. Población y Muestra

Para la evaluación de las capacidades de gestión de Sedesoe, se entrevistó a los responsables de los cuatro programas de Desarrollo Social ofertados por parte de esta Secretaría en el estado de Baja California. Estos cuatro programas son: Proyectos Productivos, Inversión Pública, Organizaciones de la Sociedad Civil y Asistencia Social.

La evaluación de consistencia y resultados del programa Proyectos Productivos, se conformó con la información de gabinete que la Sedesoe proporcionó, donde se documentan las principales características del programa durante el periodo de tiempo de 2002 al 2009.

En relación a la evaluación ex post o de impacto, la población de estudio se integró por el número de proyectos productivos localizados en la ciudad de Mexicali para

el año 2005, que fueron incluidos en el padrón de la Sedesoe. El número de proyectos dentro de esta clasificación ascendieron a del muestreo aleatorio simple, con un nivel de confianza de 95% y un margen de error de ± 5 , lo que genera un tamaño de la muestra de 92 beneficiarios.

$$n = \frac{Z^2 * p * q * N}{N\varepsilon^2 + Z^2 * p * q}$$

$$n = \frac{(1.96)^2 * (0.5) * (0.5) * 121}{[121 * (0.05^2)] + (1.96)^2 * (0.5) * (0.5)} = 92.017$$

Donde :

n = Tamaño de la muestra

Z = nivel de confianza

P = variabilidad positiva

q = variabilidad negativa ($q = 1 - p$)

N = Tamaño de la población

ε = error de medición

A cada persona responsable del proyecto productivo seleccionado como elemento muestral, se le aplicó un cuestionario a través del cual se obtuvieron datos que permitan determinar el impacto de este programa de desarrollo social sobre la calidad de vida de la población beneficiada. Una vez obtenida dicha información, esta fue capturada y posteriormente analizada estadísticamente utilizando el paquete estadístico SPSS.

CAPÍTULO 4. DIAGNÓSTICO SITUACIONAL DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS DE SEDESOE.

El objetivo de este diagnóstico tiene como propósito, facilitar la medición y evaluación del grado de orientación hacia la Gestión para Resultados de la Secretaría de Desarrollo Social del estado de Baja California, a fin de favorecer la creación práctica de un marco conceptual en la gestión organizativa; en este, el factor resultado, aplica a todo el proceso de gestión que se convierte en la referencia clave de la eficacia y eficiencia de la administración. Asimismo, se considera un marco de adquisición de responsabilidad de la gestión a través de la vinculación de los directivos al resultado obtenido.

4.1.-Bloque de gestión.

En el primer bloque se analizan varias esferas de acción, integrando por el ámbito de políticas y estrategias, ámbito de presupuesto, ámbito de ejecución, y ámbito de evaluación. Las respuestas en este bloque van de 0 a 5; donde los valores de 0 al 4 es no existencia plena de los elementos cuestionados con algunas variables entre cada número, y 5, documenta la existencia plena del sistema institucional.

4.1.1.-Ámbito de políticas y estrategias.

El ámbito de políticas y estrategias tiene como objetivo identificar el estado de presencia y desarrollo de los componentes del ciclo de gestión vinculados a la formulación del programa de gobierno, el diseño estratégico y organizativo, la política económica estructural y la cartera de programas que estructuran el presupuesto y la acción del programa de gobierno de esta dependencia; se integra a su vez de seis puntos a saber: *información y análisis económico y social, programa y objetivos, estructura*

orgánica y unidades estratégicas de actuación, estrategias básicas de participación, consistencia de programa y transferencia de la estrategia al nivel operativo (gráfica 1) .

De este ámbito se desprenden los resultados que se describen en los siguientes apartados.

4.1.1.1. En el renglón de información y análisis económico y social.

Los participantes opinaron que existe un sistema institucional plenamente operativo en el sistema público de información que les permite formular y monitorear el Plan Estatal de Desarrollo (PED), así como los mecanismos que aseguran la recolección confiable y continua de la información, misma que a su vez, es utilizada para la toma de decisiones. La información que se obtiene se entrega desagregada por programa y municipio, además manifiestan que cuentan con un sistema estable de registro de resultados de administraciones anteriores que le permita conformar una línea base para la evaluación de sus programas.

4.1.1.2. Programa y objetivos.

Al igual que el anterior renglón, los responsables de los programas coincidieron en que existe un programa institucional /sectorial, el cual contempla objetivos y metas de mediano plazo, que establece acciones definidas de acuerdo a un análisis de necesidades sociales. Asimismo, manifiestan que cada programa fija objetivos medibles en todos los ámbitos de actuación con referencias cuantitativas y considerando una línea base. Los objetivos plasmados en sus programas operativos se refieren a las necesidades de Sedesoe y estos a su vez, representan los resultados. Los objetivos transversales implican explícitamente determinados departamentos y se asignan a unidades organizativas o

departamentales de forma explícita; manifiestan que se explicitan objetivos estratégicos que superan el período de gobierno, así como los mecanismos de continuidad para los objetivos del gobierno anterior

4.1.1.3. Estructura orgánica y unidades estratégicas de actuación.

En este rubro, los encuestados manifestaron que existe un proyecto integral en fase de implementación en la estructura organizativa, misma que se fija de acuerdo a los requerimientos del programa de gobierno. También está en proceso de implementación la verificación de la coherencia entre el diseño orgánico en función de las prioridades del plan y de sus programas; de la misma manera se encuentra en proyecto la asignación de programas a centros de responsabilidad, con los objetivos institucionales sectoriales

Por otra parte, la responsabilidad de los programas transversales no está claramente definida, por lo que se han iniciado acciones parciales de implementación a fin de que exista claridad y definición con anterioridad.

4.1.1.4. Estrategias básicas de participación.

Existe un sistema institucional plenamente operativo en el que se documentan los ámbitos de participación pública que serán prioritarios para la acción institucional, al igual que las estrategias de previsión y generaciones de los servicios de Sedesoe, son explícitas y sostenibles. De la misma manera existen modelos claros de cooperación pública para áreas definidas como estratégicas en la generación de bienes y servicios públicos, sin embargo se requiere implementar estrategias para que el ciudadano tome un

papel más activo y protagónico a través de la integración y cooperación de la sociedad civil.

4.1.1.5. Consistencia de los programas.

En este renglón los encuestados mencionaron que existe un proyecto integral en fase de implementación para lograr que los programas institucionales alcancen la coherencia con las condiciones del entorno, que también incluye un análisis de viabilidad.

A pesar de que previamente se había mencionado acerca de la existencia de estrategias de previsión y generaciones de los servicios claros y sostenibles, en este punto, manifiestan que, se encuentra en fase de implementación los objetivos de los programas, su consistencia y sostenibilidad, al igual que su congruencia con los objetivos departamentales.

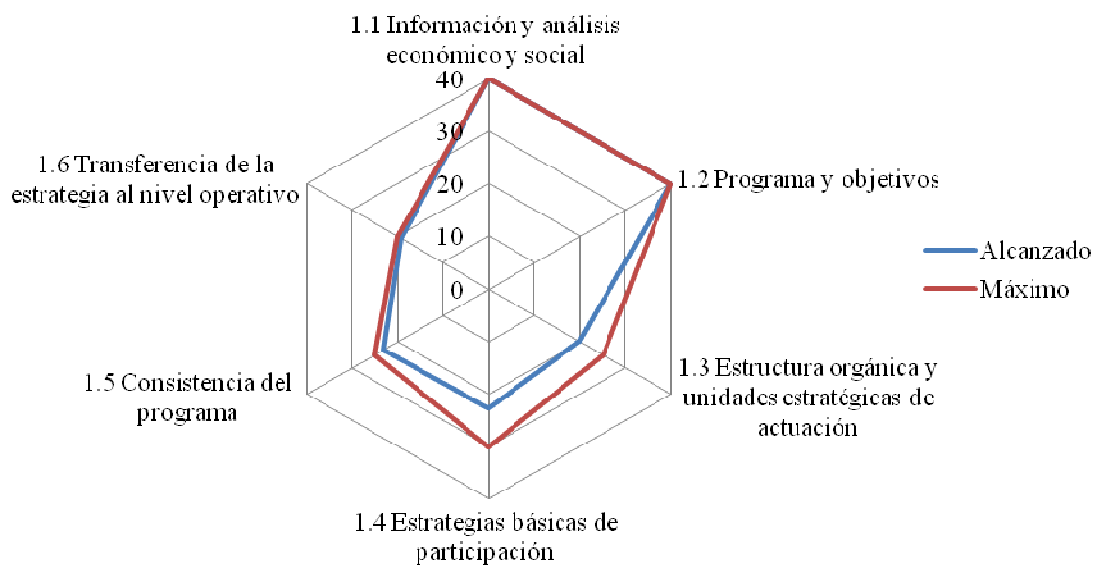
4.1.1.6. Transferencia de la estrategia al nivel operativo.

Existe un proyecto integral en fase de implementación para la alineación de las acciones departamentales con los programas y los objetivos institucionales. Asimismo se busca con este proyecto que la asignación presupuestaria se adapte a las prioridades del programa institucional.

Los encuestados mencionan que existe un sistema institucional plenamente operativo en materia de mecanismos explícitos de elaboración y fijación de objetivos que permite que las unidades operativas establezcan vínculos entre los objetivos de los servicios y los objetivos institucionales.

En la siguiente gráfica se aprecia los principales componentes en los que se presentan mayores diferencias entre los puntajes obtenidos en comparación con los puntajes máximos necesarios para la implementación de la gestión para resultados, siendo estos en los aspectos de consistencia del programa, estrategias básicas de participación y por último, en la estructura orgánica y unidades de actuación de la Secretaría.

Gráfica 1. Ámbito de políticas y estrategias



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del diagnóstico situacional de Sedesoe

4.1.2-Ámbito presupuesto.

Este ámbito se conforma por *estrategia económica y financiera, sistema presupuestario y programas, procedimiento de ejecución presupuestaria y sistema de seguimiento de la ejecución presupuestaria y rendición de cuentas* (gráfica 2). El objetivo de este ámbito, es el de identificar el estado de presencia y desarrollo de los componentes del ciclo de gestión vinculados a la formulación de la estrategia económica, de la estructuración y proceso de construcción del presupuesto, del proceso de ejecución

presupuestario , y el sistema de seguimiento de la ejecución presupuestaria y rendición de cuentas de la Secretaría. Los principales hallazgos del presente apartado, se documentan a continuación.

4.1.2.1. Estrategia económica y financiera.

Los encuestados manifestaron, que en la institución, se dispone de un sistema de control financiero, se cumple con las previsiones presupuestales establecidas y éstas permiten la existencia de la revisión para los ajustes que sean necesarios realizar. Por otra parte se han iniciado acciones parciales de implementación a fin de que la gestión financiera esté vinculada a indicadores externos de referencia. Los encuestados mencionan que se está trabajando en proyectos para lograr las auditorías financieras independientes y homologadas internacionalmente en el manejo de los recursos.

4.1.2.2. Sistema presupuestario y programático.

En este renglón se documenta, que el presupuesto financiero, integra inversión y funcionamiento en torno a programas de la Sedesoe. Adicionalmente existe un proyecto en fase de implementación a fin de que exista correspondencia entre los programas del presupuesto y los programas del plan institucional, así como la inclusión de elementos de análisis de costos de los principales programas públicos. De la misma manera coinciden en que aún falta por lograr que el presupuesto les permita identificar la asignación por centros orgánicos de responsabilidad a lo largo de toda la cadena de mando.

4.1.2.3. Procedimiento de ejecución presupuestaria.

En este punto se menciona, la existencia de un sistema procedimental que regula la ejecución presupuestaria definido en una normatividad de carácter legal, mismo que está sometida a control de regularidad previa a su ejecución (ex ante) y a control de regulación posterior a su ejecución (ex post), además que la ejecución presupuestaria está distribuida en función de límites cuantitativos.

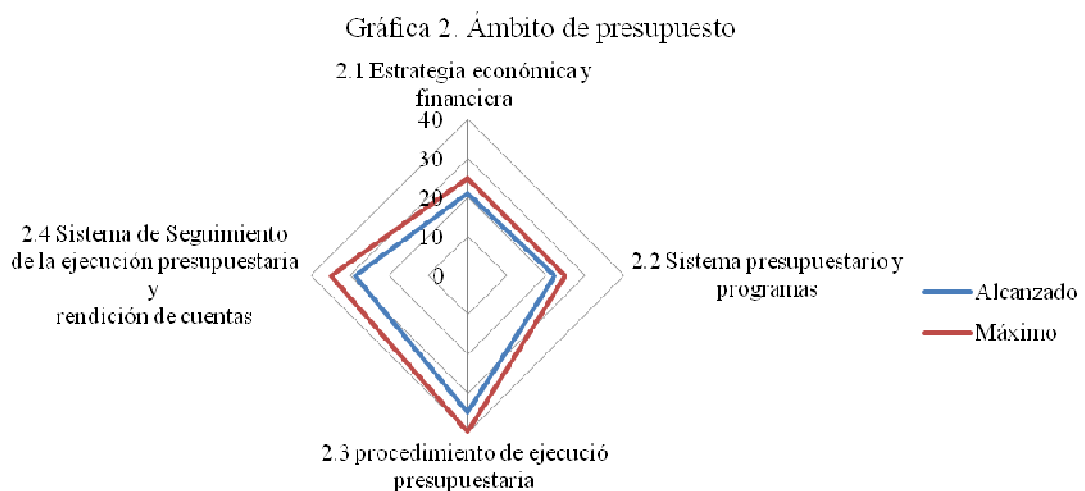
Existe un proyecto integral en fase de implementación con el propósito de que la ejecución presupuestaria esté delegada en el nivel de dirección y de que se constituya en un sistema de auditoría interna efectiva y eficiente. Los proyectos que están en fase de implementación corresponden a los procedimientos de compras y contrataciones estatales estandarizados con sistemas de publicación en Internet, precios, proveedores y compras. Por otra parte, algo que percibe como positivo es que la autorización de la ejecución presupuestaria no tiene injerencia a nivel político, sino que obedece a resultados.

4.1.2.4. Sistema de seguimiento de la ejecución presupuestaria y rendición de cuentas.

Existen sistemas estables de información de control de gestión presupuestaria y mensualmente se dispone de un sistema de control de gestión económico-financiero para los directivos; asimismo, el proceso de inversión cuenta con un sistema de seguimiento de ejecución y se auditan externamente cada año las cuentas. Adicionalmente, existen estancias previstas explícitamente para el análisis de la gestión, así como la difusión de sus conclusiones.

Algunas acciones en las que se está trabajando son con relación a la implementación del control de gestión, con el fin de que sea utilizado como instrumento habitual para la toma de decisiones. También se está buscando el seguimiento financiero con indicadores de resultados del gasto para la inversión y el funcionamiento

Cómo se puede observar en la grafica 2, los componente donde se presentan mayores diferencias entre el puntaje obtenido y el puntaje máximo son: el sistema de seguimiento de la ejecución presupuestaria y rendición de cuentas y el componente de procedimiento de ejecución presupuestaria; en este sentido, estos aspectos se requieren reforzar para la implementación de la gestión para resultados en Sedesoe.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del diagnóstico situacional.

4.1.3 Ámbito Ejecución.

Este ámbito está conformado por las *estrategias de generación de servicios, bienes y servicios públicos, objetivos y servicios, procesos, sistema de información de soporte a la generación de bienes y servicios, comunicación de la oferta pública, gestión de la entrega del servicio y participación social* (gráfica 3). El objetivo de este ámbito, es el de identificar el estado de presencia y desarrollo de los componentes del ciclo de

gestión vinculados a la ejecución del programa de gobierno, así como a la formulación presupuestaria revisando en profundidad la estructura del ciclo.

4.1.3.1. Estrategias generación de servicios.

En este renglón, los encuestados manifiestan la existencia de un proyecto integral en fase de implementación, a fin de que las estrategias de generación de programas públicos definan prioridades con criterios de equidad social. Agregan además, que éstos tienen una definición clara de los derechos y condiciones de acceso de la ciudadanía. Por último se menciona que se dispone de mecanismos para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos de acceso a los bienes y programas públicos.

4.1.3.2. Bienes y servicios públicos.

En este renglón, se hace manifiesta la existencia de un sistema institucional plenamente operativo que permite que todos los servicios cuenten con información estándar a disposición de la ciudadanía; entre estos se incluyen los compromisos de programación de la Dependencia, así como el que los servicios y bienes ofertados respondan a los compromisos legales establecidos. No obstante, la evaluación de resultados de la oferta de bienes y servicios se encuentra en proyecto integral de fase de implementación, se manifiesta que se desarrollan actividades de investigaciones orientadas a mejorar los servicios y a innovar en nuevos modos de atender más eficaz y eficientemente a la ciudadanía. Finalmente, en este punto, se menciona que se establecen metas de servicios anuales.

4.1.3.3. Objetivo y servicios.

Los encuestados manifiestan que se fijan objetivos respecto a los bienes y servicios y se toma en consideración la evaluación del ciclo de la gestión anterior; esto evidentemente resulta sumamente favorable para la retroalimentación de los programas. Sin embargo, esto contradice con lo afirmado en el punto de bienes y servicios públicos, en el sentido de que no se ha implementado un sistema de evaluación.

Existe correspondencia entre los objetivos de generación de los servicios con los compromisos legales y los objetivos de los programas de Sedesoe; asimismo conocen, monitorean y gestionan los desajustes existentes entre la capacidad de generación de servicios y los compromisos adquiridos. Mencionan que se establecen criterios de prioridad pública para gestionar los desajustes de oferta y demanda efectiva de servicios y bienes públicos.

En materia de variables de eficacia y eficiencia en los objetivos de generación de servicios públicos, documentan la existencia un proyecto integral en fase de implementación; en la misma fase se encuentra un sistema de gestión para resultados, que permitirá conocer las variables relevantes de los procedimientos en la generación de los servicios.

4.1.3.4 .Procesos.

En relación a los procesos, los responsables de los programas de Sedesoe, coinciden en que los procesos internos están procolizados y son conocidos; se cuenta con un responsable para cada uno de ellos y se ajustan a especificaciones de eficacia y

eficiencia. Asimismo se dispone de referencias y estándares para la fijación de los procesos internos.

En materia de sistemas de gestión para asegurar la calidad, eficiencia y eficacia de los procesos de generación de bienes y servicios, mencionan los encuestados, que se está trabajando en un proyecto integral el cual se encuentra en fase de implementación.

4.1.3.5. Sistema de información de soporte a la generación de bienes y servicios.

En este renglón, se evidenció la existencia plena de los sistemas de información sobre la generación de bienes y servicios públicos, la cual se encuentra desagregada a nivel de producto y permite gestionar costos y procesos. No obstante, no todos los encuestados coinciden en la disponibilidad de la información continua y estable sobre los servicios, manifestando que se está trabajando en la implementación y mejora de los sistemas de información, a fin de que toda la información de que se dispone en Sedesoe, se encuentre automatizada y puede trasladarse a sistemas de evaluación, facilitando el proceso de clasificación de información estratégica para la toma de decisiones. Asimismo se argumenta, que es necesario brindar información sobre la generación de servicios promedio, para que cada unidad administrativa pueda ser comparada y se conozca su situación relativa, apoyada en la generación de servicios que operan como guía del desempeño. Finalmente, coinciden en que existe información sobre el gasto ejecutado por la generación de servicios con el fin de posibilitar la elaboración de indicadores de eficiencia.

4.1.3.6. Comunicación de la oferta pública.

Con este apartado se documenta la no existencia de una estrategia explícita de comunicación de la actividad y oferta de los servicios que ofrece Sedesoe; sin embargo se han iniciado acciones parciales de implementación de la misma, al igual que se ha iniciado la creación de canales de información y comunicación de fácil acceso para todos los servicios públicos.

Respecto a, si la comunicación está planteada con una clara orientación a la comprensión ciudadana y si está es exhaustiva y cubre toda la acción institucional, se reconoce que están pendientes de implementar estos elementos que han surgido en las discusiones, sin embargo, no se ha tomado ninguna decisión al respecto.

Mencionan los encuestados que se utilizan las tecnologías de la información como un medio para facilitar el acceso a la información pública, pero existe la necesidad de evaluar la calidad de la comunicación e información de forma periódica. Finalmente, en este punto se menciona que se cuenta con un sistema institucional plenamente operativo para mantener informados a los sectores sociales vulnerables de sus posibilidades de acceso a bienes públicos.

4.1.3.7. Gestión de la entrega del servicio.

En relación a la entrega del servicio, los responsables de los programas evaluados coinciden en la existencia de criterios explícitos para la atención al ciudadano en todos los servicios ofertados por Sedesoe, así como es explícito el compromiso de entrega del servicio.

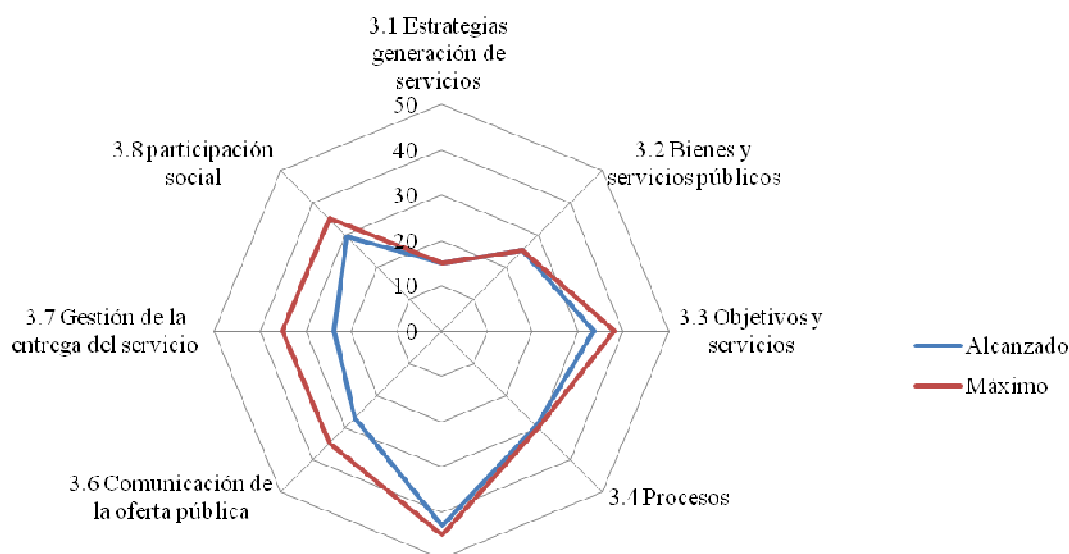
Las quejas por incumplimiento del compromiso del servicio están reconocidas y generan reacción de corrección; sin embargo, mencionan que se debe de implementar mejoras en cuanto al tiempo de entrega , así como en los mecanismos de gestión para situaciones de emergencia o imprevistos en todos los servicios.

4.1.3.8. Participación social.

En este punto se menciona, que existen sistemas estables de participación social que aportan criterios en la definición de la oferta de servicios. Asimismo se dispone de sistemas de participación colectiva o individual que permiten detectar elementos emergentes, mediante la utilización de mecanismos activos y equilibrios de colaboración en la generación de servicios. Por otra parte, mencionan que se utilizan mecanismos de consulta directa para elaborar planes de mejora de la gestión.

En cuanto a su relación con la sociedad civil, mencionan, que existen relaciones estables; sin embargo, se requiere diseñar acciones para la implementación de redes publico-privadas que permitan analizar y gestionar la generación y distribución de bienes públicos, así como la existencia de regulaciones formales sobre las consultas públicas obligatorias.

Gráfica 3. Ámbito de ejecución



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del diagnóstico situacional.

Como se puede apreciar en la grafica anterior, los puntajes obtenidos en los componentes de participación social, gestión de la entrega del servicio y comunicación de la oferta pública, son los que presentan mayores márgenes de diferencia entre el puntaje obtenido el máximo deseado; siendo en estos en los que es necesario trabajar para lograr implementar con mayores elementos la gestión para resultados en Sedesoe.

4.1.4 Ámbito evaluación.

El objetivo de este ámbito, es el de identificar el estado de presencia y desarrollo de los componentes del ciclo de gestión vinculados al proceso de evaluación de la acción de gobierno y de la actuación de la organización pública. En esta esfera, se toman en consideración los sistemas de evaluación de la satisfacción de los ciudadanos, los métodos de evaluación y control de la generación de “salidas”, y sus condiciones de

obtención, el análisis de los resultados estratégicos de la acción de gobierno, y la capacidad para establecer el grado de consistencia de la acción de gobierno con los cambios sociales producidos (output-outcome) y los instrumentos y métodos que permiten monitorear el cambio social. Los componentes que integran este ámbito son: *la evaluación de la generación de servicios y asignación de valor público, análisis de satisfacción, resultados estratégicos y de impacto y cambios intermedios de la acción, rendición de cuentas, responsabilidad de la acción, participación en y utilización de las evaluaciones y análisis de la realidad social (gráfica 4)*. Se obtuvo la siguiente información:

4.1.4.1. Evaluación de la generación de servicios y asignación de valor público.

En este renglón de autoevaluación, coinciden los encuestados, acerca de la existencia de la evaluación de los objetivos de la generación de servicios establecidos, así como valoración de los niveles de cobertura de la demanda social alcanzada; sin embargo, documentan la presencia de un proyecto integral en fase de implementación para analizar las variables de eficacia, eficiencia, costo-efectividad y procesos de evaluación para toda la generación de servicios. De esto se desprende, la no existencia de un sistema institucional plenamente operativo que permita la evaluación en la generación de servicios de manera normativa y reguladora, que permita conocer los impactos sociales de los programas ofertados. Finalmente, se menciona que existe capacidad institucional para el seguimiento y la evaluación los resultados.

4.1.4.2. Análisis de satisfacción.

En materia de satisfacción del usuario, reconocen ,que es lo que está faltando para implementar la evaluación sobre el grado de satisfacción de los destinatarios de servicios directos por cada servicio proporcionado; carecer de esta evaluación, no permite la comparación temporal de los servicios y su progreso o mejora y además, no brinda información desagregada territorial y socialmente.

Mencionan que se requiere iniciar acciones para lograr la existencia de un sistema transparente de quejas, que permita que estas sean atendidas y como resultado, incentiven las acciones de mejora.

4.1.4.3. Resultados estratégicos y de impacto y cambios intermedios de la acción.

Los encuestados mencionan que la aportación de los programas institucionales al cambio social es evaluada, así como también, el, que se dispone de sistemas de evaluación del impacto de la producción realizada en los cambios ocurridos; que la evaluación influye directa y explícitamente en las decisiones de política de gobierno y que, sí se toman en consideración las evaluaciones sistemáticas para la toma de decisiones. Lo anterior, es totalmente contradictorio con las afirmaciones realizadas en el punto sobre el análisis de satisfacción de los usuarios. Igualmente, mencionan que existe un sistema de indicadores de seguimiento de los objetivos institucionales y que se realizan análisis de impacto de las acciones reguladoras, así como evaluaciones de procesos y de gestión operativa de los programas y políticas.

Lo anterior, se contradice con lo mencionado en materia de evaluación en los puntos anteriores.

4.1.4.4. Rendición de cuentas.

En materia de rendición de cuentas, coinciden en que sí existe información sobre cambios sociales y que ésta es apoyada por metodologías generalmente aceptadas y conocidas; que el sistema estadístico con el que cuentan, es independiente y opera bajo requerimientos de fiabilidad, y que ésta información estadística, es homologada a nivel internacional. Sin embargo, reconocen que no todas las evaluaciones de la acción institucional son públicas, no obstante sí se rinde cuentas a la ciudadanía sobre los resultados de la gestión, incluyendo metas productivas, de desarrollo y presupuestaria.

4.1.4.5. Responsabilidad de la acción.

En este rubro, mencionan, la presencia de, sistemas formalizados de sanciones o incentivos vinculados a los resultados obtenidos, así como también, que existe voluntad de hacer y utilizar los resultados de las evaluaciones desde el más alto nivel, por lo que la organización dispone de mecanismos internos de responsabilidad. No obstante, lo anterior, mencionan la ausencia de sistemas de incentivos individuales o colectivos vinculados al desempeño por resultados.

4.1.4.6. Participación en y utilización de las evaluaciones.

En relación a la participación en materia de evaluación de los programas, se menciona que estas sí se realizan con garantías de independencia de juicio, que son accesibles a la dirección de la organización y que se utilizan en la toma de decisiones y las evaluaciones están en la base del diseño de los programas de gobierno. Sin embargo, mencionan que estas evaluaciones no se discuten o se conocen públicamente sus

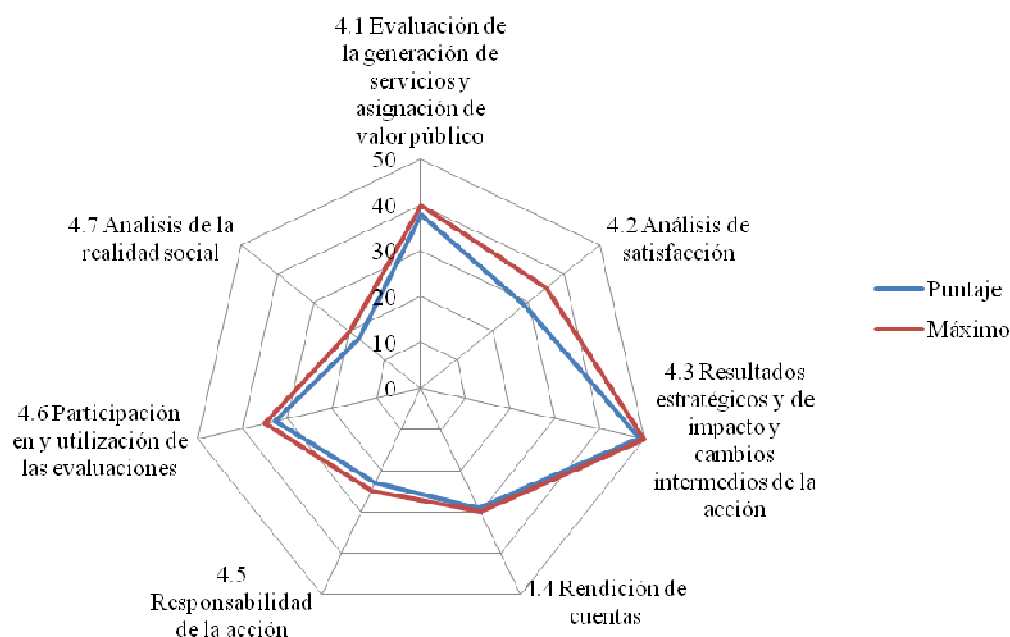
resultados, y que no hay estándares de calidad para las evaluaciones realizadas en Sedesoe.

4.1.4.7. Análisis de la realidad social.

En este punto, todos los encuestados coincidieron, en que no se dispone de un sistema de análisis social, y por lo tanto, no se utiliza dicha información para la evaluación de la acción institucional. En este sentido, reconocen que no existe un sistema que permita brindar información para evaluar las demandas y necesidades sociales y así poder determinar los niveles de cobertura de la acción institucional de las demandas sociales.

En la grafica 4, se aprecia el componente donde se presenta mayor diferencia entre el puntaje obtenido y el puntaje máximo, siendo este el de análisis de satisfacción, con una diferencia de 6 puntos. En los componentes que integran este ámbito los márgenes de diferencia son menores; lo que refleja el aspecto que hay que reforzar en el ámbito de evaluación de Sedesoe para la implementación de la gestión para resultados.

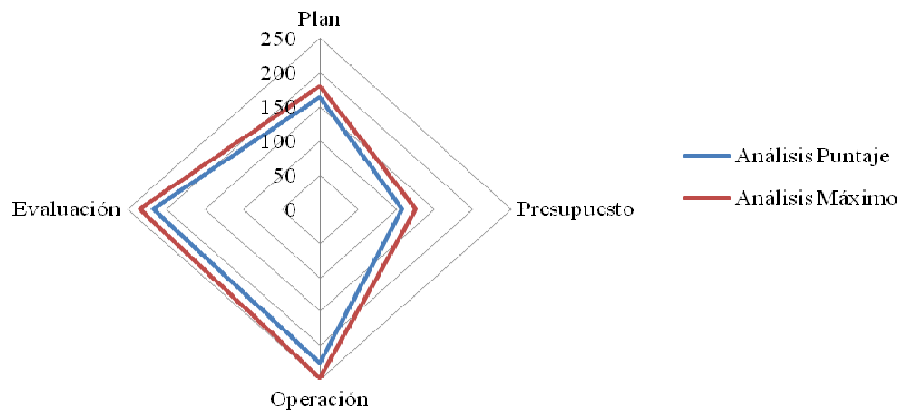
Gráfico 4. Ámbito de evaluación



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del diagnóstico situacional

Para finalizar el análisis de este bloque de gestión, en la siguiente gráfica, se integran los resultados obtenidos en el total de sus componentes (plan, presupuesto, evaluación y operación). Como se puede apreciar en la gráfica 5, los puntajes obtenidos en componentes del ámbito de gestión por parte de Sedesoe, no difieren en mucho de los puntajes máximos deseados, observándose una diferencia de entre 20 y 25 puntos; lo que evidencia la posibilidad de implementar la gestión para resultados en la Secretaría.

Gráfica 5. Ámbito de gestión



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del diagnóstico situacional.

4.2. Bloque de entorno

En este bloque se analiza solo un *ámbito de acción*, el que comprende al hábitat institucional y el desarrollo organizacional. Su objetivo de análisis consiste en identificar las condiciones de desarrollo interna de la propia organización, las cuales van a establecer las condiciones de desarrollo de la Gestión para Resultados y así como también, sus límites. Es relevante en este ámbito considerar el *control social*, el *apoyo interno a la Gestión para Resultados (GpR)*, las *herramientas de gestión y su nivel de desarrollo* y por último la *capacidad de gestión de procesos complejos* (gráfica 6). Cabe aclarar que las respuestas dadas en este bloque van desde 0 a 5.

Categoría de respuesta	Nivel de desarrollo
0	Nulo
1	Bajo
2	Bajo-Medio
3	Medio-alto
4	Alto
5	Excelente

4.2.1. Control social.

Sobre la información que disponen los ciudadanos sobre las acciones de la Sedesoe, los encuestados consideran que es excelente. En la pregunta sobre el desarrollo de mecanismos de consulta y participación de los ciudadanos en la elaboración de políticas públicas de desarrollo social, mencionan que es excelente; consideran que es medio-alto el desarrollo de programas destinados a proveer a los ciudadanos información sobre la calidad de la gestión de Sedesoe, así como el desarrollo de instrumentos que faciliten a los ciudadanos ser agentes activos de control de gestión.

4.2.2. Apoyo al desarrollo de la gestión para resultados.

En relación a este punto los encuestados mencionaron que es alto el apoyo de la dirección a la implantación de la GpR, así como el desarrollo de estrategias orientadas a modificar las estructuras y la cultura de organización en función de la GpR. Asimismo, mencionan que es alto el conocimiento que poseen sobre los beneficios de la GpR.

Consideran que el compromiso de los directivos con la implantación de la GpR es medio-alto, así como la adaptación a las estructuras organizacionales a las necesidades de la GpR, e igualmente es media-alta la coherencia de la cultura organizativa con los valores propios de la GpR; así como la inclusión del aprendizaje en todos los niveles de gestión. En el aspecto de capacitación continua, el desarrollo lo califican como medio alto, así como la comprensión por parte de los niveles técnicos de las ventajas de la GpR.

4.2.3. Herramientas de gestión.

La disponibilidad de sistemas de información social y organizativa consolidada es evaluada en su desarrollo como media-alta, así como la accesibilidad de la información a

toda la organización, la disponibilidad de las tecnologías de la información consolidadas, y la integración de las tecnologías de la información en los procesos de producción y gestión.

La capacitación del personal en el manejo y la gestión de los sistemas de información son evaluadas como medio-bajo, así como la utilización de la información de gestión en la toma de decisiones. Finalmente, mencionan que existen metodologías adecuadas para implementar la GpR y hay acciones explícitas para capacitar a funcionarios en la GpR evaluándolas como altas en su nivel de desarrollo.

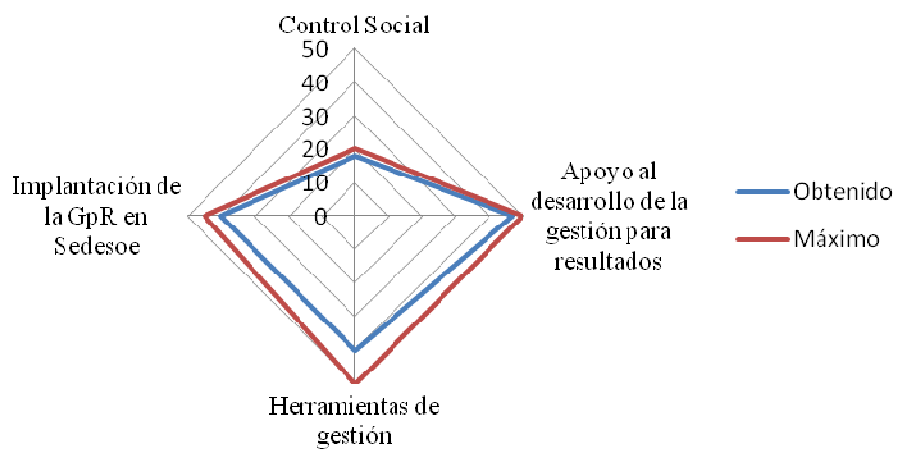
4.2.4. Implantación de la GpR.

La correspondencia del proceso de implantación a lineamientos estratégicos claros y definidos es evaluada en su desarrollo como alta también son evaluados con alto desarrollo: el liderazgo político en la implantación de la GpR, la definición del plan que guía la implementación de la GpR , el desarrollo de mecanismo de revisión constante acerca de la adecuación del proceso de GpR a la realidad organizativa, la correspondencia de la GpR con el desarrollo del entorno institucional, la visualización de la GpR como una herramienta que aumenta la credibilidad en la Sedesoe en el largo plazo, la gradualidad e incrementalidad del proceso de implantación de la GpR, la posibilidad de participación a todos los niveles en el proceso de implantación y el monitoreo en el proceso de implantación de la GpR.

Cómo se observa en la siguiente gráfica, los componentes en donde se presentan mayores márgenes entre los puntos obtenidos y los puntos máximos deseados son en el componente de implantación de la gestión para resultados y el de herramientas de la

gestión para resultados; evidenciándose diferencias pequeñas en los puntajes de los componentes de control social y apoyo al desarrollo de la gestión para resultados; estos componentes deben ser observados como áreas de oportunidad para la implementación de la gestión para resultados en Sedesoe.

Gráfica 6. Ámbito de entorno. Hábitat institucional y desarrollo organizativo



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del diagnóstico situacional de Sedesoe

CAPÍTULO 5.-EVALUACIÓN DE CONSISTENCIA Y RESULTADOS DEL PROGRAMA PROYECTOS PRODUCTIVOS 2002-2009 EN BAJA CALIFORNIA

La evaluación se divide en seis temas: Diseño, Planeación Estratégica, Cobertura y Focalización, Operación, Percepción de la Población Objetivo y Resultados. Cada tema consta de una batería de preguntas específicas, las cuales se respondieron mediante un esquema binario (Sí o No). Para fundamentar cada respuesta, se realizó un análisis documental que sustenta y justifica los principales argumentos de cada una de las preguntas y temas por analizar, es decir, en cada respuesta se justifica el por qué se respondió de una u otra manera. Tanto la respuesta binaria a la pregunta, el análisis de la misma, así como las referencias documentales, representan la base de la evaluación de este capítulo.

5.1. Diseño.

5.1.1. Características del programa.

El programa proyectos productivos inicia operaciones en el año 2002, el objetivo de este programa es: impactar sobre la tasa de crecimiento de la economía y fundamentalmente, sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso, mediante la generación de empleo y desarrollo de proyectos económicos que generen un efecto multiplicador en el desarrollo humano de las familias, otorgándoles apoyos económicos a las personas cuyo nivel económico es bajo para la adquisición de bienes mínimos necesarios para el funcionamiento de un proyecto sustentable a realizar , a través de créditos a una tasa de interés preferencial fija, así como pagos en razón de la recuperación del mismo.

La población objetivo son las personas o grupos sin acceso a crédito de tipo institucional, preferentemente con conocimiento y habilidades para emprender un oficio y que no cuentan con los suficientes recursos para emprender una actividad productiva que garantice la generación de oportunidades de autoempleo. El programa se enfoca en la atención de mujeres jefas de familia, adultos mayores, personas con capacidades diferentes, grupos étnicos y en general, a todas aquellas a familias con escasos recursos económicos. La cobertura de este programa es a nivel estatal en los cinco municipios del Estado como en la zona urbana (anexo3).

5.1.2 Análisis de la contribución del programa a los objetivos estratégicos de la dependencia y/o entidad, así como a los objetivos nacionales.

1. ¿El problema o necesidad prioritaria al que va dirigido el programa está correctamente identificado y claramente definido?

Si

Dentro de los lineamientos para la ejecución del Programa Proyectos Productivos de la Sedesoe, se menciona como problema la falta de oportunidades para desarrollar unidades producción que beneficien a personas o grupos que no cuentan con los recursos suficientes para emprender una actividad productiva, que garantice la generación de oportunidades de autoempleo.

2. ¿Existe un diagnóstico actualizado y adecuado, elaborado por el programa, la dependencia o entidad, sobre la problemática detectada que sustente la razón de ser del programa?

Si

Se establece un diagnóstico de las familias bajacalifornianas, de la mujer en particular, de los adultos mayores a 65 años; de los grupos indígenas y de las personas con capacidades diferentes, solamente se abordan aspectos generales, sin determinar el número de personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Estos datos a manera de diagnóstico se pueden apreciar tanto en el Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2008-2013, en materia de superación a la pobreza, específicamente el denominado desarrollo social y humano y se establece un diagnóstico más específico en el Programa Sectorial de Bienestar y Desarrollo Social 2009-2013,

En el PED se abordan los cambios como la vida democrática, la estructura y el funcionamiento de sus instituciones democráticas, la economía y la cultura, la demografía. En conjunto, todas ellas han influido en las relaciones interpersonales y la vida doméstica, en nuestra visión de la sociedad y la familia.

En el aspecto de la familia bajacaliforniana se presentan los cambios que se han observado en los últimos años: en el plano de los hogares el Programa Sectorial menciona que los cambios obedecen a diversos factores, sociales y económicos; atendiendo al aspecto económico se aborda la desigualdad del ingreso, particularmente el de las mujeres mayores de 15 años, siendo su ingreso promedio (4,499.95 pesos), que representa aproximadamente 4 salarios mínimos. Las mujeres que viven por debajo del promedio de ingreso, representan el 60.6% de la población femenina mayor de 15 años.

En el aspecto de atención a adultos mayores el diagnóstico hace referencia al total de adultos mayores del Estado, sin resaltar aquellos adultos que se encuentran en situación de vulnerabilidad, por lo que el principal reto que se establece es proporcionar atención y cuidado a esta población dentro de un esquema de integración social y de respeto a sus derechos sin tener una base estadística confiable.

En el renglón de personas con discapacidad al igual que los adultos mayores se mencionan cifras estadísticas de éstas, las cuales constituyen el 1.4% de la población total de la entidad, así como las causas de esta discapacidad. No determina el porcentaje de estos en situación de vulnerabilidad. Otros de los grupos en los que se focaliza el programa lo constituyen los indígenas, mencionando en el diagnóstico que en “un estudio reciente se indica que la población indígena de Baja California es de 148,489 (6.4% de la población total). De acuerdo con su localización geográfica hay una concentración de 76.4% de la población indígena en los municipios de Ensenada y Tijuana.

Dentro del PED 2008-2013, en el renglón de superación a la pobreza y grupos vulnerables se “asume que hay elementos fundamentales para considerar a Baja California como lugar donde la magnitud de la pobreza es mayor a lo que oficialmente se ha señalado. Los datos muestran al estado con altos niveles de crecimiento económico, bajas tasas de desempleo, alto ingreso per cápita, bajo nivel de marginación y alto grado de desarrollo humano. Estos indicadores posicionan en un lugar privilegiado a esta entidad federativa en comparación con la media nacional; sin embargo, existen también

altos niveles de desigualdad y polarización que dejan ver un escenario de pobreza en los municipios y las localidades de esta región. La población en condiciones de pobreza se encuentra expuesta a mayores riesgos estructurales y sociales; de este conjunto, las personas y familias en pobreza extrema, los grupos étnicos nativos, los jornaleros agrícolas, los migrantes y las familias de los presos son de los grupos sociales más vulnerados.

No obstante, algunos estudios nos indican que la pobreza en nuestra entidad va más allá de los indicadores que la cuantifican a nivel federal, es decir, los niveles de ingreso familiar. En Tijuana, por ejemplo, la marginación urbana (expresada en carencia de servicios como pavimentación, agua potable, drenaje, seguridad pública, etc.) impone costos adicionales a las familias en transporte público o aprovisionamiento de agua, por mencionar algunos, pero sobre todo reduce drásticamente la calidad de vida de los residentes en las colonias marginadas. En las ciudades y regiones más calurosas (Mexicali, San Felipe, San Quintín, entre otras), el consumo de energía eléctrica implica costos familiares onerosos. Éstas y otras peculiaridades que modulan los estándares de calidad de vida de los bajacalifornianos deben ser consideradas para hacer cálculos más precisos sobre pobreza, marginación y bienestar, que además permitan formular políticas y programas más eficaces en la superación de la pobreza y en la reducción de las desigualdades.” (PED 2009-2013:148).

“Los principales retos que enfrenta el Estado de Baja California para crear las condiciones que permitan la superación de la pobreza de manera sostenida son disminuir los niveles de desigualdad en sus manifestaciones económica, de género,

intergeneracional y regional; consolidar políticas públicas que permitan reducir los rezagos en el acceso a los servicios sociales y urbanos básicos, y coordinar la política económica con la social para elevar el ingreso y el empleo.

Para lograr tales propósitos se propone desarrollar objetivos más específicos y estrategias de intervención en los siguientes temas: plan de vida digna; empleo e ingreso familiar; zonas de atención prioritaria; infraestructura social básica; vivienda; gestión intergubernamental; asistencia social, y atención a grupos vulnerables (grupos étnicos nativos, jornaleros agrícolas, migrantes y familias de presos)” (148-149).

En relación a empleo e ingreso familiar, “en el Estado de Baja California, las estadísticas oficiales reportan bajas tasas de desempleo y desocupación en comparación con la media nacional, pero la mayoría de las fuentes de trabajo son frágiles e inestables y con bajos salarios. A nivel familiar, la cantidad de ingresos es determinada por el tipo de trabajo disponible, por la capacitación calificada, por la disponibilidad de fuentes de trabajo, por el número de personas que trabajan, pero también por los aportes que cada uno de los integrantes de la familia hacen al presupuesto común.

Al ser el empleo la principal fuente de ingresos monetarios para las familias en condiciones de pobreza, la escasez y precariedad de éste ha ocasionado mayores niveles de vulnerabilidad. Se ha observado que la incorporación de las mujeres jefas de familia, de los hijos aún menores de edad y de los jóvenes al mercado laboral han sido estrategias que los sectores pobres de la población han tenido que poner en práctica para diversificar y aumentar las fuentes de recursos.

El desempleo y la falta de ingresos monetarios indudablemente restringen a la población para lograr cubrir sus necesidades relacionadas con la alimentación, la salud, la educación y la vivienda, lo que las posiciona en condiciones de mayor pobreza. Ante tal panorama, el gobierno de Baja California consciente de que el empleo constituye la principal y la mayoría de las veces la única fuente de ingresos para la población pobre asume la responsabilidad de coadyuvar en la generación de igualdad de oportunidades, por lo que se propone identificar, desarrollar y fortalecer las capacidades y actitudes de las personas y familias pobres para que superen permanente y sustentablemente su vulnerabilidad social” (PED 09-13: 149-150).

Por último, en el Programa de Proyectos productivos, plantea a manera de justificación un pequeño diagnostico, el cual establece que “existen en nuestro Estado personas con potencial empresarial que no ha podido ser aprovechado en su justa dimensión por la ausencia de crédito para adquirir el capital físico con el cual empezar una pequeña empresa, así como de crédito revolvente que les permita alcanzar un adecuado crecimiento. También las exigencias contables y de garantías de las instituciones bancarias para otorgar crédito son, para efectos prácticos, imposibles de cumplir por la mayoría de las microempresas” (Lineamientos para la ejecución de proyectos productivos, disposiciones generales (Proyectos Productivos: 1).

3. ¿El fin y el propósito del programa están claramente definidos?

No

El fin del programa en su programa operativo anual es el de promover el mejoramiento de infraestructura y la creación de oportunidades para alcanzar un desarrollo socioeconómico pleno y sostenido de las personas, familias y comunidades.

El programa en sus reglas de operación, menciona que el fin consiste en otorgar apoyos a las personas cuyo nivel económico es medio bajo, para la adquisición de los bienes mínimos necesarios para el funcionamiento de un proyecto sustentable a realizar, mediante crédito con una tasa de interés preferencial fija, así como pagos en razón de la recuperación del mismo.

El fin del programa en materia de infraestructura se confunde con los objetivos y diagnóstico anteriormente planteados, ya que existen otros programas que otorga Sedesoe en materia de infraestructura, y en ese marco el programa proyectos productivos, debiera limitarse a la creación de oportunidades para alcanzar un desarrollo socioeconómico pleno y sostenido de las personas y familias.

El programa en sus lineamientos, menciona que su propósito es impactar sobre la tasa de crecimiento de la economía y, fundamentalmente, sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso, por lo que el propósito si está claramente definido.

4. ¿El fin y el propósito corresponden a la solución del problema?

No

Realmente el problema es más complejo, de índole multifactorial, lo cual no puede ser solamente solucionado a través de un crédito económico; adicionalmente se considera como elemento fundamental, pero no necesario, el que las personas tengan capacidad

emprendedora y algún oficio, no presentándose esta condición en la mayoría de los casos. El programa considera a diversos grupos de focalización, entre ellos grupos étnicos, adultos mayores y personas con capacidades diferentes, sin embargo no determina con claridad la estrategia para la atención a cada uno de ellos, agrupándolos de igual manera en la solución del problema.

5. ¿El programa cuenta con evidencia de estudios o investigaciones nacionales y/o internacionales que muestren que el tipo de servicios o productos que brinda el programa es adecuado para la consecución del propósito y fin que persigue el programa?

Si

El programa ha financiado estudios de diversos centros de investigación, dedicados a investigar la pertinencia de los productos que ofrece, se pueden citar los estudios del Colegio de la Frontera Norte (COLEF), sobre análisis y evaluación de los programas sociales del gobierno del estado de Baja California y del municipio de Tijuana 2006. Adicionalmente se cuenta con la investigación Sandez (2008), sobre los factores de pobreza en Baja California 2008.

6. Con base en los objetivos estratégicos de la dependencia y/o entidad que coordina el programa, ¿a qué objetivo u objetivos estratégicos está vinculado o contribuye el programa?

El Programa de Proyectos Productivos esta vinculado y contribuye a al alcance de dos de los cuatro objetivos estratégicos de la Sedesoe:

- Apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza.

Este objetivo tiene como finalidad “disponer de un conjunto mínimo de capacidades para el acceso a las oportunidades y alcanzar un nivel de vida con calidad y dignidad de los habitantes en el estado. La población más desfavorecida debe contar con este amplio horizonte de capacidades y oportunidades para que por su propio esfuerzo e iniciativa puedan mejorar. La plena identificación de necesidades y áreas de oportunidad social deben ser una estrategia para la inversión social con el fin de compensar las desigualdades y desequilibrios sociales” (PED 09-13: 150).

- Generar oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables.

“La población que se encuentra en desventaja económica, étnica y/o física, localizada en las zonas urbanas y rurales no puede acceder a las oportunidades para alcanzar un mejor nivel de bienestar. La iniciativa y el esfuerzo propio deben potenciarse con opciones reales de oportunidades para mejorar su ingreso y por tanto, su condición social” (PED 09-13: 149)

En su programa sectorial 2009-2013, establece un programa de “Vida Digna ajustado a las capacidades y habilidades del beneficiario con el objetivo específico de superar permanentemente y sustentablemente su situación de vulnerabilidad. Se pretende establecer un programa horizontal con la participación de todas las dependencias gubernamentales” (programa sectorial 2009-2012: 98).

7. Con base en lo anterior, analizar y evaluar si ¿existe una relación lógica del programa con los objetivos Estatales del Plan Estatal de Desarrollo?

Sí

En el PED 2008-2013 en su eje 5, respectivo a bienestar y desarrollo humano establece en su objetivo general “mejorar las condiciones de bienestar de la población e incrementar las oportunidades y opciones de los grupos más necesitados, con el propósito de que superen digna y permanentemente su situación de vulnerabilidad social, contando para ello con criterios de solidaridad y subsidiariedad” (PED 2009-2013: 139). Asimismo en el punto 5.2.1 Plan de vida digna, menciona que “tradicionalmente la participación del Estado y de los programas dirigidos a la población en condiciones de pobreza han sido diseñados para mejorar sus condiciones de vida materiales; es decir, las estrategias y acciones han estado encaminadas a dotar de servicios públicos, generar fuentes de empleo, subsidiar necesidades básicas relacionadas con la alimentación, el vestido o los medicamentos a través de la asistencia social.

Sin embargo, para lograr superar la pobreza se requiere que las personas y las familias incorporen en su vida mecanismos para ser corresponsales en este proceso, de tal suerte que puedan potenciar sus capacidades” (PED 2009-2013: 149). De igual manera en el punto 5.2.1.1 se plantea como objetivo “promover que las personas y familias en condiciones de pobreza, con el apoyo subsidiario y solidario del gobierno, identifiquen problemas estructurales y sociales que generan tal condición y, a la vez, desarrollen

capacidades y actitudes tendientes a alcanzar la autonomía socioeconómica y sociocultural a través de la elaboración de un plan de vida digna” (PED 2009-2013: 149). La relación con el programa existe en los subtemas y estrategias del plan con su fin y propósitos a través de los siguientes puntos:

5.2.1.1.1 Atención a población en situación de pobreza.

5.2.1.1.1.1 Desarrollar procesos de intervención individualizada y familiar a través de la construcción de un plan de vida digna para alcanzar la autonomía económica y sociocultural.

5.2.1.1.2 Coordinación interinstitucional

5.2.1.1.2.1 Articular acciones entre los diferentes órdenes de gobierno que permitan a la población en situación de pobreza acceder a un mejor nivel de bienestar a través de la aplicación del modelo de plan de vida digna.

5.2.1.1.3 Mejoramiento del ingreso y economía social

5.2.1.1.3.1 Ofrecer las alternativas de ingreso familiar que permitan a las personas y familias su autonomía financiera.

Adicionalmente en el PED en los puntos 5.2.2 de empleo e ingreso familiar , se identificaron congruencia, con los propósitos y fines del programa al considerar al empleo como la principal fuente de ingresos monetarios para las familias en condiciones de pobreza, la escasez y precariedad de éste ha ocasionado mayores niveles de vulnerabilidad particularmente a las mujeres jefas de familia. (PED 2009-2013: 150). Su objetivo tiene relación con el programa, ya que en el PED se busca ampliar las

oportunidades de “empleo de las personas y familias pertenecientes a los grupos prioritarios y vulnerables de la sociedad mediante el desarrollo de capacidades individuales y de la promoción y vinculación a programas institucionales de generación de empleos e ingresos” (PED 2009-2013: 150), mediante las estrategias que a continuación se presentan:

“5.2.2.1.1 Mejoramiento del ingreso.

5.2.2.1.1.1. Vincular a las personas y familias pertenecientes a los grupos prioritarios y vulnerables de la sociedad con los programas de capacitación generados en los diferentes programas institucionales del Estado, así como a las bolsas de trabajo del sector público y privado.

5.2.2.1.1.2. Diversificar las opciones y oportunidades para el incremento del ingreso familiar.

5.2.2.1.2 Programa de economía social

5.2.2.1.2.1. Formular e instrumentar un programa de economía social que permita desarrollar proyectos productivos comunitarios.

5.2.2.1.3. Proyectos productivos

5.2.2.1.3.1. Apoyar la generación de oportunidades formales de empleo e ingresos a través de la promoción de proyectos productivos” (PED 2009-2013: 150).

5.1.3 Evaluación y análisis de la matriz de indicadores.

El programa no cuenta a la fecha, elaborada en su totalidad, la matriz de indicadores, o matriz de marco lógico que considere todos los supuestos, a la vez que sea producto de

un árbol de problemas, traducido a un árbol de objetivos; en este sentido, con la escasa información proporcionada por la Secretaría en este punto, no se tienen elementos para evaluar en términos de diseño, la operación en las relaciones de causa-efecto entre los distintos ámbitos de acción del programa.

8. ¿Las actividades del programa son suficientes y necesarias para producir cada uno de los Componentes?

No

¿Qué bienes o servicios (componentes) debe producir el programa para lograr su propósito?

El propósito de un programa, de acuerdo con la metodología del marco lógico, debe ser uno solo¹⁰, en el programa operativo anual (POA), el programa maneja el mejoramiento de infraestructura y creación de oportunidades para alcanzar un desarrollo socioeconómico pleno y sostenido de las personas, familias y comunidades. Para lo cual, las actividades que presenta el programa en sus lineamientos y reglas operativas (ROP), son necesarias pero no suficientes para tal propósito. El programa considera tres líneas de acción:

“Actividad 1. (Línea de acción). Diseñar proyectos productivos encaminados al desarrollo social que redunden en beneficio de los grupos más desprotegidos ante la limitada oportunidad que tienen de incorporarse al sector productivo.

¹⁰ Cada proyecto debe tener un propósito ya que si existe más de uno, no habrá claridad respecto a lo que se espera lograr. Ello afectará la ejecución de proyecto porque habrá competencia por los recursos entre los objetivos planteados. Además se complica la evaluación de los resultados pues el proyecto puede ser exitoso respecto de su objetivo, pero no de otro.

Actividad 2. Promover la ejecución de proyectos productivos que generen fuentes de empleo, para complementar el ingreso individual, familiar y comunitario.

Actividad 3. Fortalecer la vinculación entre esta dependencia y organismos públicos y privados con el fin de evitar duplicidad de acciones, procurando su complementariedad, para propiciar soluciones integrales a la problemática que enfrentan las comunidades” (Lineamientos para la ejecución de proyectos productivos, disposiciones generales: 3-4).

9.- ¿Los Componentes son necesarios y suficientes para el logro del propósito?

No

Tal y como esta diseñado el propósito del programa, los componentes no son suficientes para lograr su propósito, dado que no considera lo relacionado al mejoramiento de infraestructura. Dentro de los cuatro componentes del programa se destacan los siguientes:

“Componente 1.

Impulsar oportunidades desarrollo que aseguren la equidad en la aplicación de políticas para elevar la calidad de vida en beneficio de las personas de bajos recursos que no tengan acceso a un crédito de la banca tradicional.

Componente 2.

Apoyar a personas con una iniciativa emprendedora en la creación o desarrollo de la empresa, en las zonas populares y rurales del estado.

Componente 3.

Crear y diversificar fuentes de ingresos para estas personas, así como contribuir al desarrollo e integración de las mismas a una sociedad mas equitativa, apoyando a su organización para el desarrollo del proyecto.

Componente 4.

Promover la capacitación de las personas capacitadas por el programa, a través de la vinculación con otras entidades e instituciones a fin de brindarles una mejor oportunidad de éxito en su empresa”.

10.- ¿Es claro y lógico que el logro del Propósito contribuye al logro del Fin?

No

Tal y como está considerada el fin no es claro y lógico, por lo que es necesario considerar estos aspectos para diseñar un matriz clara y válida en su totalidad, sobre todo en su lógica interna; que atienda a la metodología del marco lógico y, deben de incluirse actividades claras y suficientes

11.-En términos de diseño, ¿existen indicadores para medir el desempeño del programa a nivel de Fin, Propósito, Componentes y Actividades e insumos?

No

Al no establecerse una matriz de marco lógico no es factible determinar cuáles indicadores son los pertinentes para cada elemento. Existe un formato de ficha técnica de

indicador dónde se presentan dos tipos, los cuales distan mucho de ser guías que midan su fin, propósitos, componentes o actividades. Hay que recordar que en cada uno de estos puntos es necesario establecer algún tipo de indicador.

En los dos indicadores proporcionados por el programa, uno de ellos se maneja como indicador de impacto, cuando en realidad es más operativo.

12.- ¿Todos los indicadores son claros, relevantes, económicos, adecuados y monitoreables?

No

Es necesario establecer indicadores identificado su línea de base y temporalidad en la medición, por cada uno de los aspectos de la matriz del marco lógico.

13 ¿El programa ha identificado los medios de verificación para obtener cada uno de los indicadores?

No

El programa maneja en sus ROP algunos elementos que bien podrían considerarse como medios de verificación de sus indicadores, entre los que destaca ingreso familiar: del ingreso al inicio del proyecto y el ingreso actual; empleos generados: al inicio del proyecto y actual; familiar o no familiar; beneficiados: padrón de beneficios otorgados, y tipo de impacto.

14.-Para aquellos medios de verificación que corresponda (por ejemplo encuestas), ¿el programa ha identificado el tamaño de muestra óptimo necesario para la medición del

indicador, especificando sus características estadísticas como el nivel de significancia y el error máximo de estimación?

No

No se encuentra establecido en los indicadores presentados, que permitan establecer la procedencia de los datos; tampoco especifica los parámetros para cada indicador, lo cual no permite validar los indicadores.

5.1.4 Población potencial y objetivo.

15. ¿La población que presenta el problema y/o necesidad (población potencial), así como la población objetivo están claramente definidas?

Si

La población potencial se define como todo aquellos individuos no sujetos de crédito en las instituciones financieras que tienen proyectos viables de inversión con montos muy bajos que pueden ser financiados. En esta definición queda inmersa una gran población de sujetos, que entrarían en esta lógica. Si embargo, en la población objetivo se incluye a madres de familia, discapacitados y personas de la tercera edad con alta y muy alta marginación. La Sedesoe ha identificado cinco micro regiones (Noroeste, Sur, Noreste, Ojos Negros y Valle de la Trinidad) agrupando un total de 847 localidades, con 22,488 habitantes en 5788 viviendas (en situaciones de pobreza, lo cual representa un gran avance en este punto para plantear lo que se conoce como “condiciones de elegibilidad”, con el fin de marcar el umbral (número de personas u hogares) a partir del cual un polígono o un área urbana o rural puede ser incluida en el programa.

16. ¿El programa ha cuantificado y caracterizado ambas poblaciones, según los atributos que considere pertinentes? (En el caso de individuos, en términos de edad, sexo, nivel socio-económico -señalar quintil de ingreso si corresponde-, principales características de la actividad económica que desempeña -rama de actividad, condición de empleo, etc.-, condición indígena u otros atributos que sean pertinentes).

No

Hasta el momento no existe tal información y solo se limita a atender a las personas que son elegibles al programa como jefes de familia, personas con capacidades diferentes, personas de la tercera edad de la zona rural y de colonias populares, así como de la zona urbana.

17. ¿Cuál es la justificación que sustenta que los beneficios que otorga el programa se dirijan específicamente a dicha población potencial y objetivo?

El Programa tiene como fin impactar sobre la tasa de crecimiento de la economía y fundamentalmente, sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso, mediante la generación de empleo y desarrollo de proyectos económicos que generen un efecto multiplicador en el desarrollo humano de las familias, otorgándoles apoyos económicos a las personas cuyo nivel económico es bajo para la adquisición de bienes mínimos necesarios para el funcionamiento de un proyecto sustentable a realizar. Siendo la familia quien desempeña un papel básico en la formación y desarrollo de los individuos, se consideran los cambios socioeconómicos y culturales que afectan y provocan su transformación y que modifican su estructura y organización, teniendo como resultado su diversidad, dinamismo y desigualdad. Asimismo, se toman en cuenta los

efectos de la globalización, los flujos migratorios, la interacción con poblaciones vecinas de Estados Unidos y las características demográficas y sociales de la entidad , imprimiendo estructuras y dinámicas especiales a las familias; por lo cual un desafío para el gobierno es definir políticas que enfaticen el ejercicio de derechos con enfoques alternativos al asistencialismo, y sobre todo en las que se resalte la participación social, garantizando la atención de la familia en su conjunto, así como las necesidades específicas de los niños, mujeres, jóvenes, adultos mayores y personas con discapacidad, ya que si bien en Baja California el porcentaje de la población que vive en situación de pobreza es del 13% (CONEVAL, 2005) , es importante reconocer que existe la necesidad de apoyar a ese grupo de personas que viven en situación de vulnerabilidad.

Aun cuando las estadísticas oficiales, reportan bajas tasas de desempleo y desocupación en comparación con la media nacional; es necesario considerar que un gran porcentaje de fuentes de trabajo son frágiles e inestables y además de bajos salarios.

Al ser el empleo la principal fuente de ingresos monetarios para las familias en condiciones de pobreza, la escasez y precariedad de éste ha ocasionado mayores niveles de vulnerabilidad; se ha observado una mayor participación en el mercado laboral de: mujeres jefas de familia, de los hijos aún menores de edad y de los jóvenes, como una estrategias de los sectores pobres de la población para diversificar y aumentar las fuentes de sus recursos.

El desempleo y la falta de ingresos monetarios indudablemente restringen a la población para lograr cubrir sus necesidades relacionadas con la alimentación, la salud, la educación y la vivienda, lo que las posiciona en condiciones de mayor pobreza; en este

sentido, el estado se propone coadyuvar en la generación de igualdad de oportunidades y para ello se hace necesario, identificar, desarrollar y fortalecer las capacidades y actitudes de las personas y familias pobres para que superen permanente y sustentablemente su vulnerabilidad social

18. ¿La justificación es la adecuada?

Si

Es justificada en el PED, en su programa estratégico y en el Programa Sectorial.

19. ¿Los criterios y mecanismos que utiliza el programa para determinar las unidades de atención (regiones, municipios, localidades, hogares y/o individuos, en su caso) son los adecuados? (Señalar principales mecanismos).

No

La estructura orgánica en la que se trabaja, es por delegados y promotoras del programa en zonas urbanas y rurales, pero esta estructura no es la más adecuada ya que no se encuentra en todas las zonas de escasos recursos; ello hace que las personas que requieren los servicios, tengan que trasladarse a las delegaciones, y en estas los delegados y los encargados del área de la Dependencia, serán los responsables de la ejecución con respecto a la promoción y estudio de factibilidad de los proyectos productivos. En cada municipio del Estado se cuenta con un delegado, mientras que en Mexicali, la capital del Estado, se encuentra un responsable del programa a nivel de la entidad

Los Delegados tienen las siguientes funciones:

- o Recibir las peticiones de los solicitantes
- o Recibir y analizar las propuesta de proyectos
- o Seleccionar los proyectos con mayor viabilidad económica manteniendo primordialmente la atención a las personas mas necesitadas.
- o Seguimiento y evaluación en el ámbito de su competencia

No esta determinada la unidad de atención para Mexicali y tampoco los criterios y mecanismos para la determinación de las unidades de atención. A partir del 2009 en su Programa Sectorial se establecen cinco micro regiones de acción, agrupando la zona rural y urbana del Estado.

20. ¿Existe información sistematizada y actualizada que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios), cuáles son las características socio-económicas de la población incluida en el padrón de beneficiarios y con qué frecuencia se levanta la información?

Si

Existe información sistematizada y actualizada que permite conocer quienes reciben los apoyos del programa y sus estados de cuenta; en el sistema se incluyen algunos datos: de identificación y sociodemográficos (nombre del beneficiario, domicilio, tipo de proyecto), ya que no en todos los casos corresponde al mismo, nombre y giro del proyecto, inversión inicial del proyecto, intereses a pagar tanto mensual como anual y número de beneficiarios del proyecto. Adicionalmente, se incluye el estatus de la situación del crédito, esto como un control del procedimiento de inicio de la solicitud y

de la entrega de la misma. Todo el sistema se encuentra actualizado y permite obtener información estadística sobre el programa.

5.1.5 Análisis de la vinculación de las Reglas de Operación (ROP) o normatividad aplicable con los objetivos del programa

21. ¿El diseño del programa se encuentra correctamente expresado en sus ROP o normatividad correspondiente?

Si

Las Reglas de Operación del recurso otorgado por la Sedesoe, se expresan en el documento denominado lineamientos para la ejecución de proyectos productivos de la Sedesoe, con fecha 31 de octubre del año 2006. . En este se contempla, la justificación del programa, objetivo general, objetivos específicos, definiciones, líneas de acción, lineamientos generales, lineamientos específicos, perfil del solicitante, proyectos elegibles, montos de los proyectos, proyectos de alto impacto social, plazos, aprobación, comisión de autorización del personal de la Sedesoe, techos financieros de la entrega de los apoyos para proyectos productivos, de los recursos no ejercidos, comprobación de recursos, seguimiento de indicadores, tasa de interés, recuperación de recursos, fondo revolvente y restricciones generales.

22. ¿Existe congruencia entre las ROP o normatividad aplicable del programa y su lógica interna?

No

Se entiende como lógica interna a la congruencia que se da entre lo que se establece en las ROP o lineamientos del programa en relación a la realidad de su operatividad. En este sentido, lo establecido por Sedesoe en los lineamientos en materia de montos de los proyectos otorgados, se manejan créditos que van de los \$20,000.00 a \$50,000.00 pesos, siendo en la realidad mayores los montos a algunos proyectos. La razón de tal justificación, es que se otorgará en los casos en que se demuestre el impacto social de dichos apoyos. De lo anterior no existe evidencia, lo que pone en riesgo la objetividad que se establece en los criterios de elegibilidad de los proyectos.

Otro punto que no se lleva a cabo, es lo relacionado al seguimiento del proyecto; en los lineamientos se establece que los Delegados y los encargados en las delegaciones de Sedesoe, “deberán de establecer un mínimo de tres visitas a los proyectos las cuales serán, dentro de los tres primeros meses, visita de verificación de la instalación del proyecto, y revisión de los bienes adquiridos. En el sexto mes, evaluación del Proyecto y posible vinculación con otras entidades a fin de que se les brinde asesoría con el fin de asegurar la rentabilidad del proyecto. Al concluir el período establecido para la amortización del crédito, para determinar los logros alcanzados por parte del beneficiario.

Con independencia del seguimiento de la Delegación, se realizarán visitas aleatorias por parte de la Jefatura de Proyectos Productivos con el fin de evaluar la correcta aplicación de los recursos, dejando evidencia documental de las visitas efectuadas. Asimismo, la Delegación o la Jefatura de Proyectos Productivos emitirán avisos recordatorio a los beneficiarios que presenten pagos vencidos, dichos recordatorios deberán de expedirse al momento de que los beneficiarios adeuden más de un pago, para

lo cual la Jefatura de Proyectos Productivos realizará estudios directamente o a través de las delegaciones y brindar elementos necesarios para la evaluación del proyecto ante la Comisión”(Lineamientos para la ejecución de Proyectos Productivos (2003:6) . En la realidad no existe la capacidad institucional y financiera para poner en práctica lo antes mencionado, se realizan esporádicamente tanto las visitas de seguimiento y de adeudo de pagos. En relación a los indicadores se maneja un indicador de impacto (familiar, comunidad, turístico), el cual no se lleva acabo como lo establecen los lineamientos.

23. Como resultado de la evaluación de diseño del programa, ¿el diseño del programa es el adecuado para alcanzar el Propósito antes definido y para atender a la población objetivo?

No

El Programa requiere algunos ajustes a fin de hacer más eficaz y más eficiente su desempeño. Se requiere trabajar en su lógica vertical, de modo que sea más consistente la correspondencia entre actividades, componentes y propósitos. En relación a la lógica horizontal, que se refiere a la eficiencia del programa, se hace necesario redefinir en primer término los indicadores de impacto y de gestión, a fin de que sean claros, relevantes, adecuados y susceptibles de experimentar una comprobación independiente.

5.1.6 Posibles coincidencias, complementariedades o duplicidades de acciones con otros programas estatales

24. ¿Con cuáles programas estatales podría existir complementariedad y/o sinergia?

Al interior del gobierno del Estado de Baja California, mediante la Secretaria de Desarrollo Económico, se ofertan algunos apoyos a las pequeñas y medianas empresas, (PYME)- Fondo de proyectos productivos de infraestructura productiva para el desarrollo económico (FOPRODE), también existe el Fondo de capitalización e inversión del sector rural (FOCIR).A nivel Federal se oferta por medio de Sedesol el programa de Proyectos Productivos, mediante apoyos a grupos rurales o urbanos, que se forman en cooperativas o en Sociedades Anónimas con montos económicos más amplios.

Por medio de la Secretaria de la Reforma Agraria, se oferta el programa Proyectos Productivos. Es un programa que ofrece capacitación y apoyo económico para iniciar proyectos productivos en ejidos y comunidades del país para hombres y mujeres que no son titulares de tierras. La finalidad es estimular las iniciativas de aquellos que aspiran a forjarse su propio futuro a través del trabajo en grupo.

Los Programas que contribuyen a la sinergia son algunos que se ofertan a nivel estatal y federal, como el Seguro Popular, Educación para Adultos, y el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario dependiente de la Secretaria de Economía.

25. ¿Con cuáles programas estatales podría existir duplicidad?

Con el Programa de apoyo a Proyectos Productivos PYME- FOPRODE, FOCIR, de la Secretaria de Economía.

Existe mucha similitud en las ROP de estos programas con los de Sedesoe y Proyectos Productivos.

26. ¿El programa cuenta con información en la que se hayan detectado dichas complementariedades y/o posibles duplicidades?

Sí

Los programas anteriormente mencionados cuentan con los mismos fines, el apoyo a proyectos productivos, sus procesos de ejecución son muy similares. Son similares en: requisitos, tales como: la solicitud de crédito, el llenado de la ficha técnica, plan de negocios, definición del proyecto ejecutivo, resumen ejecutivo, documento breve no mayor a 5 hojas, que destaque las variables más importantes del negocio (definición del negocio, líneas de negocio detectadas, tipo de organización, bases de crecimiento, índices de evaluación financiera), antecedentes, justificación, modelo de negocio, ventaja competitiva, mercado, elementos de mercadotecnia, organización y operación, aspectos financieros (formatos pre-establecidos), factores de riesgos y desarrollo futuro.

5.2. Planeación estratégica

Esta sección busca analizar si el programa cuenta con instrumentos de planeación estratégica y una orientación para resultados.

5.2.1 Los mecanismos y herramientas de planeación estratégica

27. ¿El programa cuenta con planes estratégicos actualizados de corto, mediano y largo plazo?

No

EL Programa no considera metas en el largo plazo (más de seis años) en su planeación estratégica. Si bien en el Programa Sectorial de Desarrollo Social y en el Plan Estatal de Desarrollo, se establecen los cambios históricos que ha sufrido la estructura familiar, y los patrones culturales de la familia, arrojando con ello, transformaciones que repercuten en la economía de las familias y de los individuos en general, no se observa la presencia de metas para un plazo mayor a seis años. Sin embargo se establecen a detalle en el programa sectorial: los objetivos estratégicos, estrategias compartidas con otras dependencias del estado, líneas de acción, metas, responsables todos ellos al 2013, aunque no se consideran indicadores para medir sus resultados.

28. ¿En los planes se establecen indicadores y metas, se definen estrategias y políticas para lograr estas metas, y se desarrollan programas de trabajo detallados para asegurar la implementación de las estrategias y así obtener los resultados esperados?

No

Aunque se establecen líneas de acción y metas, no existe propiamente un programa de trabajo detallado para asegurar la implementación de la estrategia, En el año 2009 se iniciaron los trabajos de planeación estratégica en base a resultados, los cuales prioritariamente tienen como propósito el servir de base para el presupuesto con enfoque a resultados (fin y propósito), se realizaron reuniones de capacitación sobre este esquema, por parte de la Secretaria de Planeación y Finanzas del Estado; hasta el momento se cuenta con un POA en base a resultados, el cual se sustenta en un análisis de problemas y objetivos, pero solo a corto plazo.

29. ¿El Programa tiene mecanismos para establecer y definir metas e indicadores? ¿Estos son los adecuados? Si no es así ¿qué modificaciones propondría?

No

El programa tiene metas anuales a través de un mecanismo cuyos procedimientos no se han hecho explícitos: de un año al otro, se incrementa el número de hogares e individuos que se pretende atender, añadiendo un porcentaje cuya magnitud no parece responder a un criterio sustentado en un diagnóstico de la problemática que se busca solucionar. La propuesta de modificaciones que cabe sugerir consiste en establecer un mecanismo donde pueda hacerse una cuantificación precisa de los rezagos que se pretenden abatir, de modo que pueda contarse con una línea de base que sirva de parámetro para determinar indicadores de avance para cada uno de los grupos vulnerables que se pretenden atender y una estimación del cambio que puede producirse al cabo de la aplicación de los componentes del programa.

5.2.2 De la orientación para resultados

30. ¿El programa recolecta regularmente información oportuna y veraz que le permita monitorear su desempeño?

No

Si bien el Programa tiene un sistema de información, donde se reúnen elementos de modo permanente sobre su operación y resultados, el mismo no cuenta con mecanismos para conocer los efectos de su operación sobre la población objetivo.

Aun cuando se establecen mecanismos para determinar el grado de avance del programa, estos mecanismos no se aplican por falta de personal operativo; tampoco existen mecanismos para determinar el grado de satisfacción de los usuarios, mediante encuestas o espacios de comunicación.

La información capturada en el sistema, brinda información oportuna, sobre los avances físicos y financieros del programa. Sin embargo, esta base de datos no ofrece información sobre los efectos del programa en la población objeto.

31. ¿El programa tiene un número limitado y suficiente de indicadores que se orienten a resultados y reflejen significativamente el Propósito del programa?

No

El programa se encuentra en la construcción de los indicadores, los presentados hasta el momento no son suficientes para el propósito y fin.

32. ¿El programa tiene metas pertinentes y plazos específicos para sus indicadores de desempeño?

No

El programa tiene metas y plazos los cuales no necesariamente están relacionados con indicadores de desempeño. Las metas no tienen línea de base, por tanto, no hay línea de referencia por la cual pueda estimarse el grado de avance y desempeño del programa.

33. ¿Los indicadores de desempeño del programa tienen línea de base (año de referencia)?

No

Porque no existen tales indicadores de desempeño, y los que existen no establecen año de referencia, costos ni parámetros.

34. ¿Están los requerimientos de presupuesto explícitamente ligados al cumplimiento de las metas de desempeño?

No

Las metas que se presentan cada año, corresponden a la cobertura que se puede alcanzar y a las acciones que con los recursos asignados se pueden realizar. Tradicionalmente los requerimientos de presupuesto del programa de un año, se calculan a partir de los montos usados el año anterior, aplicándole un incremento, mismo que nunca menciona los criterios para realizar tal acción. A partir del 2009 se pretende terminar con esta práctica, al establecer el techo financiero con un presupuesto en base a resultados. En general las metas pueden variar en tanto no excedan los techos presupuestales.

35. ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento del programa?

Desarrollo Social pertenece al ramo 16, el cual se ejercerá en el Ejecutivo del Estado a través de la Coordinación de Desarrollo Social, y la cual es una instancia normativa, de definición de políticas, articulación de programas y estrategias, de coordinación de acciones y evaluación de resultados de los programas y acciones de Desarrollo Social a cargo de los diversos ordenes de Gobierno. Se establece un fondo a la partida de Desarrollo Social 544 Fomento a la Producción y, a la Productividad del ramo 16.

Se acuerda crear un fondo por la cantidad de \$ 16, 649,000 a la partida de Desarrollo Social 544 Fomento a la Producción y, a la Productividad del ramo 16.

El techo financiero que ampara la ejecución de este programa se integra por la aportación inicial que realiza la Secretaria y la Fundación Internacional de la Comunidad A.C. Adicionalmente, se cuenta con los fondos recabados por la recuperación de créditos e intereses, que funcionan como un Fondo revolvente que contribuye al otorgamiento de más créditos para Proyectos Productivos.

36. ¿El programa ha llevado a cabo evaluaciones externas?

Si

Por parte de El Colegio de la Frontera Norte (Colef), se evaluaron algunos de los programas sociales del gobierno del Estado de Baja California y del municipio de Tijuana durante el 2006. Cabe aclarar que en este estudio se evaluaron otros programas de desarrollo social que ofrece Sedesoe y en relación al programa de proyectos productivos, se evaluaron programas del Ayuntamiento de Tijuana desde el 5 de agosto de 1999 al

2007. Asimismo, se evaluaron dos programas otorgados por Sedesoe: el Programa de apoyo a costureras en Mexicali y el Programa Desarrollo al sur en San Quintín

37. ¿Cuáles son las principales características de las mismas (tipo de evaluación, temas evaluados, periodo de análisis, trabajo de gabinete y/o campo)?

En Baja California no se ha implementado ninguna evaluación a los programas de proyectos productivos utilizando la metodología de marco lógico; la evaluación realizada por el Colef en el 2006 comprende exclusivamente comparaciones entre los programas, su estructura funcional bajo un enfoque de la Teoría Cultural, y lo hace sin considerar indicadores, objetivos, financiamiento, relaciones institucionales, condiciones previas, actuales y prospectivas del programa.

38. ¿El programa ha implementado y dado seguimiento a los resultados y recomendaciones provenientes de las evaluaciones externas de los últimos dos años?

No

No se tiene evidencia de ello, ya que las recomendaciones que emite dicho documento y que pretende solucionen algunos aspectos que dificultan su desarrollo se siguen presentando, tales como la falta o vacío al seguimiento, control y evaluación de los resultados y de sus impactos sobre las condiciones de vida de los sectores más vulnerables.

5.3. Cobertura y focalización

5.3.1 Análisis de cobertura

39. ¿El programa cuenta con algún método para cuantificar y determinar la población potencial y objetivo?

No

En el programa sectorial de Sedesoe, se menciona que el “actual gobierno asume que hay elementos fundamentales para considerar a Baja California como lugar donde la magnitud de la pobreza es mayor a lo que oficialmente se ha señalado. Los datos muestran al Estado con altos niveles de crecimiento económico, bajas tasas de desempleo, alto ingreso per cápita, bajo nivel de marginación y alto grado de desarrollo humano.

No obstante, algunos estudios indican que la pobreza en la entidad va más allá de los indicadores que la cuantifican a nivel federal, es decir, los niveles de ingreso familiar. En Tijuana, por ejemplo, la marginación urbana (expresada en carencia de servicios como pavimentación, agua potable, drenaje, seguridad pública, etc.) impone costos adicionales a las familias en transporte público o aprovisionamiento de agua, por mencionar algunos, pero sobre todo reduce drásticamente la calidad de vida de los residentes en las colonias marginadas. En las ciudades y regiones más calurosas (Mexicali, San Felipe, San Quintín, entre otras), el consumo de energía eléctrica implica costos familiares onerosos.

Éstas y otras peculiaridades que modulan los estándares de calidad de vida de los bajacalifornianos deben ser consideradas para hacer cálculos más precisos sobre pobreza,

marginación y bienestar, y que además permitan formular políticas y programas más eficaces en la superación de la pobreza y en la reducción de las desigualdades” (PED 2009-2013:148).

En el programa sectorial se establece la estrategia de micro regiones, pero no se clarifica la forma seguida para generar esta agrupación de localidades (ibídem:106).

Se puede mencionar que el programa en sus ROP menciona la población objeto, pero no se determina fórmula alguna para cuantificar la población potencial y objeto en el POA.

40. En caso de que el evaluador determine que el programa debe modificar los instrumentos antes analizados, proponer los instrumentos y procedimientos a utilizar, así como realizar un análisis de factibilidad de los mismos.

Se requiere cuantificar la población potencial del Programa, empleando estimaciones realizadas por el Coneval (evolución de la pobreza, hogares y personas). Asimismo, es necesario realizar estimaciones propias, bajo polígonos de pobreza, a fin de determinar la distribución geográfica de los hogares que requieren el apoyo. Los polígonos, constituyen la base de focalización del programa. Son conjuntos de manzanas en los que se concentra la pobreza urbana y para identificarlos se consideran tanto en porcentaje de hogares pobres como el índice de marginación por manzana. De acuerdo con las ROP de Proyectos Productivos, la población objetivo son las “personas emprendedoras, sin acceso a un crédito de tipo institucional y preferencialmente con conocimientos y habilidades para desempeñar un oficio. Serán elegibles prioritariamente

quienes sean jefes de familia, personas con capacidades diferentes, personas de la tercera edad, población rural y de colonias populares” (ibídem: 5). En general toda persona que se encuentre en situación de vulnerabilidad y que carezca de oportunidades para emprender un negocio.

41. Cuantificar la población atendida total a nivel estatal para el periodo por anualidades. Esta información deberá desagregarse por municipio (tablas 2-9).

Tabla 2. Créditos Programa Proyectos Productivos 2002-2009

Año	No. de proyectos	No. De Beneficiarios	Inversión
2002	389	2,417	7,299,555.00
2003	885	6,364	17,197,374.00
2004	768	4,122	15,362,841.00
2005	630	2,576	8,536,306.00
2006	621	3,004	12,481,535.00
2007	657	3,104	11,408,947.00
2008	654	3,039	12,247,369.00
2009	1,255	5,861	23,595,512.00
TOTAL	5,858	30,482	108,129,439.00

Fuente. Gobierno del Estado de Baja California. Sedesoe

Tabla 3. Proyectos Productivos por municipio 2002-2003

Municipio	INV.	PROY.	BENEF.	INV.	PROY.	BENEF.
Ensenada	1,047,629.00	68	343	2,725,883.00	134	1,442
Mexicali	1,838,155.00	102	972	5,410,638.00	301	1,727
Rosarito	1,214,241.00	69	300	2,334,580.00	134	636
San Quintín	1,271,674.00	43	245	2,432,208.00	65	1,298
Tecate	973,946.00	54	304	1,695,012.00	92	515
Tijuana	953,910.00	53	253	2,599,053.00	159	746
Estado	7,299,555.00	389	2,417	17,197,374.00	885	6,364

Fuente. Gobierno del Estado de Baja California. Sedesoe

Tabla 4. Proyectos Productivos por municipio 2004-2005

Municipio	INV.	PROY.	BENEF.	INV.	PROY.	BENEF.
Ensenada	2,234,622.00	119	640	1,753,408.00	70	350
Mexicali	4,206,878.00	240	1,130	1,768,217.00	120	560
Rosario	1,355,607.00	74	335	605,552.00	33	138
San Quintín	4,208,916.00	155	904	2,571,965.00	300	1,111
Tecate	1,070,462.00	56	382	181,174.00	13	47
Tijuana	2,286,356.00	124	731	1,655,990.00	94	370
Estado	15,362,841.00	768	4,122	8,536,306	630	2,576

Fuente. Gobierno del Estado de Baja California. Sedesoe

Tabla 5. Proyectos Productivos por municipio 2006-2007

Municipio	INV.	PROY.	BENEF.	INV.	PROY.	BENEF.
Ensenada	1,768,542.00	75	812	2,349,647.00	120	554
Mexicali	3,853,589.00	226	838	3,304,598.00	189	827
Rosarito	2,254,550.00	84	315	1,434,848.00	87	578
San Quintín	951,026.00	43	203	866,675.00	54	238
Tecate	1,401,883.00	46	217	961,619.00	60	250
Tijuana	2,251,945.00	147	619	2,491,560.00	146	652
Estado	12,481,535.00	621	3,004	11,408,947.00	656	3,099

Fuente. Gobierno del Estado de Baja California. Sedesoe

Tabla 6. Proyectos Productivos por municipio 2008-2009

Municipio	INV.	PROY.	BENEF.	INV.	PROY.	BENEF.
Ensenada	1,658,404.00	102	470	4,182,999.00	238	1,307
Mexicali	4,604,512.00	244	1,032	8,136,370.00	418	1,775
Rosarito	1,296,769.00	67	352	2,224,271.00	120	505
San Quintín	1,157,060.00	57	235	2,452,411.00	117	502
Tecate	789,989.00	52	304	1,948,895.00	124	650
Tijuana	2,740,635.00	132	646	4,650,566.00	238	1,122
Estado	12,247,369.00	654	3,039	23,595,512.00	1,255	5,861

Fuente. Gobierno del Estado de Baja California. Sedesoe

42. ¿El programa cuenta con una estrategia de cobertura de corto, mediano y largo plazo?

No

El programa no cuenta con una estrategia de cobertura a largo plazo (más allá del periodo 2008-2013), que corresponda al periodo de gobierno de la presente administración estatal y que compruebe de cierta forma, la falta de visión de mediano y largo plazo de los programas gubernamentales. Cuenta con una estrategia de cobertura de micro regiones a mediano plazo, la cual se establece ampliamente en el Programa Sectorial, todas sus metas son para alcanzarse el 2013 (tabla 7).

Tabla 7. Metas del Programa Sectorial de Bienestar y Desarrollo Humano 2009-2013

Estrategia compartida	Metas al 2013
Proporcionar a los adultos mayores apoyos económicos con el propósito de elevar su calidad de vida	3, 875 proyectos productivos
Promover la incorporación social de personas con discapacidad	2, 500 proyectos productivos
Diversificar las opciones y oportunidades para el incremento del ingreso familiar	5,000 proyectos a mujeres jefas de familia
Apoyar la generación de oportunidades formales de empleo e ingresos a través de la promoción de proyectos productivos	60 proyectos productivos a jóvenes

Elaboración propia con datos de PED y Programa Sectorial 2009-2013

El programa sectorial no cuenta con indicador, unidad de medida y línea de base de cada meta establecida.

43. ¿Esta estrategia es la adecuada? Si no es así, ¿qué modificaciones propondría?

No es la adecuada, las estrategias que se sugieren son las siguientes: Establecer estrategias a largo plazo como resultado del diagnóstico planteado; incorporar metas a corto plazo como indicadores de resultados, unidad de medida y línea de base de cada

meta establecida; establecer un plan de intervención por polígono y un esquema de incorporación de polígonos que obedezcan a una estrategia definida, la cual permita determinar de esas micro regiones establecidas cuales sujetos requieren del apoyo del programa.

5.3.2 Análisis de focalización

44. ¿Se ha llegado a la población que se desea atender?

No

Parcialmente, en la evaluación del impacto que se realizó en el 2008, se encontró que la población objetivo no cumple en su totalidad con las características de familias o individuos en situación de vulnerabilidad.

El padrón de beneficiarios no reporta la clasificación o grupo en situación de vulnerabilidad (tercera edad, discapacitados, urbano, rural, población indígena), por lo que no se cuenta con la evidencia para afirmar que el programa llega en su totalidad a la población que se desea atender

5.4. Operación

5.4.1 Análisis de las ROP o normatividad aplicable

Este apartado busca analizar las principales actividades y procesos establecidos en las ROP o normatividad aplicable.

45. ¿Existen procedimientos estandarizados y adecuados para la selección de proyectos y/o beneficiarios?

Si

El programa cuenta con procedimientos estandarizados y adecuados para la selección de proyectos y/o beneficiarios. En sus ROP (2005), en el punto “6. Lineamientos específicos, se agrupa el perfil del solicitante, 6.1.1. Personas emprendedoras, sin acceso a un crédito de tipo institucional y preferentemente con conocimientos y habilidades para desempeñar un oficio, prioritariamente: 6.1.2. Jefes de familia, personas con capacidades diferentes, personas de la tercera edad, y población rural y de colonias populares.

En el punto 6.2. Se menciona el tipo de proyecto productivo que será susceptible de financiamiento, siendo los consistentes en adquisición de equipo, maquinaria, herramienta, materia prima, insumos y mercancías; la sustentabilidad de su viabilidad” (ROP, 2005: 5).

El punto 6.3 aborda los montos de los proyectos, “para personas físicas de \$3, 500 a \$30, 000 pesos y para comités de Vecinos y sociedades establecidas ante una autoridad competente, los montos serán de \$20,000 a \$ 50,000.00 pesos. Se tiene que llenar la solicitud, el formato de entrevista de viabilidad, realizar una carta compromiso, y elaborar una cotización.

En el apartado 6.4 se determinar las características de los proyectos de alto impacto social” (2005: 6).

En el punto 7, se menciona el procedimiento para la aprobación de los proyectos productivos, siendo responsabilidad del Delegado de la Secretaría la aprobación o rechazo de dichas solicitudes” (2005: 6).

Se establece una comisión de autorización, integrada por: el titular de la Secretaría, un representante de la Secretaría de Desarrollo Social, el jefe de Proyectos Productivos de la Secretaría, un representante de la Secretaría de Planeación y Finanzas y un representante de la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental (2005:7).

46. ¿El programa cuenta con información sistematizada que permita conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes?

No

Se desconoce la demanda total, esta no se establece en su diagnóstico ni en el PED. En el programa sectorial se presentan cifras sobre el número de personas en situación de vulnerabilidad, pero no determina que porcentaje de ese universo es el que puede ser acreedor a un apoyo para emprender un proyecto productivo; asimismo, no se determina qué cantidad de tal población es elegible (adultos mayores, personas con capacidades diferentes, y jefas de familia) según lo establecido en las ROP.

47. ¿Existen procedimientos estandarizados y adecuados para recibir y procesar solicitudes de apoyo?

Si

Se cuenta con una base de datos donde se registran cada fase del proceso, consulta, recepción de solicitudes y su registro, el padrón de beneficiarios, observaciones, cursos, seguimiento, pagos y saldo.

48. ¿Los apoyos otorgados (incluyendo obras y acciones) cumplen con las características establecidas en las ROP o normatividad aplicable?

No

Parcialmente, en la evaluación del impacto que se realizó en el 2008, se encontró que la población objetivo no cumple en su totalidad con las características de familias o individuos en situación de vulnerabilidad. El padrón de beneficiarios no reporta la clasificación o grupo en situación de vulnerabilidad (tercera edad, discapacitados, urbano, rural, población indígena), por lo que no se cuenta con la evidencia para afirmar que el programa cumple en su totalidad con las características establecidas en las ROP o normatividad aplicable.

49. ¿Se respetaron los montos de apoyos estipulados en las ROP o normatividad aplicable?

No

En el punto 6.3 de la ROP, se especifican los montos de los proyectos, “para personas físicas de \$3,500 a \$30,000 pesos y para comités de vecinos y sociedades establecidas ante una autoridad competente los montos serán desde \$20,000 hasta \$ 50,000 pesos”. (Ibídem, 2005: 7)

Existe un proyecto de “Desarrollo Sur de San Quintín para la creación de una gasolinera, el cual recibió un apoyo económico de \$600,000.00 pesos, otorgado a un solo individuo y, el crédito no ha sido aun pagado, (Negrete 2006); otro proyecto denominado “Centro Cultural y de Esparcimiento” recibió un crédito de \$150, 000,00 y tampoco se

cuenta con un registro de pago alguno (Base de datos de Sedesol, 2010). A pesar de ello los proyectos en su gran mayoría respetan los montos establecidos en la ROP.

50. ¿Se tiene información sistematizada que permita dar seguimiento oportuno a la ejecución de obras y/o acciones?

Si

El registro de beneficiarios y las demandas de apoyo, quedan registradas en un sistema de información, que incluye registros, formularios, tipos de programa, inversiones y estatus de los créditos otorgados. Además se complementa esta información con información con series fotográficas para constatar el avance y estado de los proyectos antes y después del apoyo.

5.4.2 Mejora y simplificación regulatoria

51. ¿Se han implementado o modificado en los últimos tres años normas internas, políticas, acciones o estrategias institucionales con el fin de lograr una mejora y simplificación regulatoria o de procesos en el programa? Describa las más importantes.

Si

Los lineamientos que actualmente rigen el Programa datan del 30 de marzo de 2001, y han sido modificados para su actualización en dos ocasiones: 09 de julio y el 20 de octubre de 2003.

La Comisión de Autorización de la Secretaría de Desarrollo Social, se reunió a principios del año 2000, para examinar los lineamientos de los Proyectos Productivos que a la fecha se han utilizado, y después de un exhaustivo análisis, llegó a la determinación

de modificarlos con el objetivo de integrar lineamientos de fácil entendimiento y que en su contenido permitan establecer los procedimientos que regulen la forma de llevar a cabo el otorgamiento de los créditos para los proyectos productivos a las personas que acuden a esta Secretaría o a sus Delegaciones a solicitarlos; los casos de excepción que se pueden presentar, la forma de cancelación de los mismos, y quien resolverá las controversias y los casos no previstos en los presentes lineamientos. Lo anterior con el propósito, de asegurar la transparencia y equidad de los recursos asignados a esta partida.

Los presentes lineamientos encuentran sustento en el Decreto de creación de la Secretaría de Desarrollo Social, de fecha 11 de enero del año 2001, publicado el 2 de febrero del mismo año, y en el Acuerdo Institucional. En octubre del 2006, la Comisión aprueba nuevas modificaciones realizadas a los lineamientos para la ejecución de Proyectos Productivos de la Secretaría.

52. Reportar los principales beneficios y resultados alcanzados con la implementación de acciones de mejora comprometidas

En materia de mejora regulatoria en lineamientos:

- Mejora en los procedimientos que regulen la forma del otorgamiento de los créditos para proyectos productivos.
- Se incluyeron los casos de excepción que se pueden presentar, la forma de cancelación de los mismos, y quien resolverá las controversias y los casos no previstos en los presentes lineamientos.

5.4.3 Organización y gestión

53. ¿El programa cuenta con una estructura organizacional que le permita entregar y/o producir los Componentes y alcanzar el logro del Propósito? El análisis deberá incluir las diferentes instancias relacionadas con la operación del programa.

Si

El programa de Proyectos Productivos cuenta con una estructura organizacional que le permite lograr sus propósitos; por un lado, en la ciudad de Mexicali, esta un coordinador ejecutivo que cuenta con dos subordinados directos: coordinador operativo y coordinador administrativo, a la vez cuenta con tres subordinados indirectos, nombrados analistas especializados, uno de ellos encargado de la base de datos del programa. Además para contar con mayor cobertura del programa, se cuenta con cinco encargados de proyectos productivos en los municipios de: Ensenada, Rosarito, San Quintín, Tecate, y Tijuana, manteniendo relación de coordinación y apoyo con el coordinador ejecutivo que se encuentra en Mexicali.

5.4.8 Rendición de cuentas y transparencia

54. ¿Existe un Sistema de Rendición de Cuentas y Transparencia para los funcionarios que administran los fondos públicos del programa?

Si

La Ley Estatal de Acceso a la Información y el Portal de Transparencia del gobierno del estado <<http://www.transparenciabc.gob.mx/>>, permiten consultar información de los fondos del programa. Adicionalmente la Sedesoe rinde un informe al Congreso del Estado donde se incluyen las acciones y presupuesto del programa Proyectos Productivos.

Internamente, para la comprobación de los recursos ejercidos en el programa, la Sedesoe, presenta ante la Secretaría de Planeación y Finanzas un expediente por cada beneficiario, el cual debe contener los requisitos establecidos en los lineamientos para el otorgamiento del crédito; además, existe la Dirección de Control y Evaluación gubernamental encargada de vigilar el recurso del programa.

55. ¿Existen y funcionan los mecanismos de transparencia establecidos en las ROP?

Si

En las ROP no existen mecanismos llamados de transparencia. Sin embargo, los mecanismos establecidos para lograr tal propósito, si son aplicados; entre estos se encuentra el establecimiento de una Comisión para el otorgamiento de los créditos, el procedimiento para solicitar y comprobar el recurso ante la Secretaría de Planeación y Finanzas, entre otros.

56. ¿El programa cuenta con mecanismos para difundir interna y externamente las evaluaciones y sus resultados?

No

No se tiene evidencia de que se difundan las evaluaciones y resultados del programa.

5.5. Percepción de la población objeto

La evaluación de la percepción de la población objetivo deberá analizar si el programa cuenta con instrumentos que le permitan medir el grado de satisfacción de los beneficiarios del programa.

57. ¿El programa cuenta con instrumentos que le permitan medir el grado de satisfacción de la población objetivo?

No

El programa no cuenta con los instrumentos necesarios para la medición del grado de satisfacción de la población objetivo o beneficiados. No se cuenta con indicadores de resultados; asimismo, no se han implementado alguna evaluación del impacto para determinar el grado de satisfacción de los beneficiarios.

58. ¿Estos instrumentos son los mecanismos adecuados y permiten presentar información objetiva? Si no es así, ¿qué modificaciones propondría?

No

El programa no ha realizado estudios para conocer el grado de satisfacción de la población objetivo. En consecuencia, carece de antecedentes en relación a métodos, universos de observación o variables pertinentes para esta clase de estudios. Más que sugerir modificaciones, es necesario formular una iniciativa orientada a construir un proyecto de investigación sobre la percepción que la población beneficiada tiene de las acciones del programa proyectos productivos a nivel estatal.

5.6 Resultados.

Este apartado busca evaluar si el programa cuenta con instrumentos que le permitan medir si ha cumplido con sus objetivos a nivel *propósito y fin*. Aquí se busca analizar si existe evidencia documentada de que el programa ha logrado mejorar o resolver el problema para el cual fue creado.

59. ¿El programa recolecta regularmente información veraz y oportuna sobre sus indicadores de propósito y fin?

No

Como se ha mencionado en relación a otras preguntas de esta evaluación, el programa no cuenta con indicadores apropiados para determinar el grado de cumplimiento de su propósito y fin.

61. ¿El programa ha llevado a cabo evaluaciones externas con metodologías rigurosas que le permitan medir el impacto del programa en la población objetivo (evaluaciones que permitan medir los avances en términos de su Propósito y Fin)?

No

La evaluación que realizó el Colef¹¹, no fue hecha en base a metodologías que consideraran el contractual y el grupo de control, fue una evaluación que se basó en entrevistas y observaciones de campo, no considerando elementos de contraste.

62. Con base en las evaluaciones externas, ¿cuáles han sido los principales impactos del programa?

¹¹ Negrete Mata José (2006), Evaluación de los programas sociales del gobierno del Estado de Baja California y del Municipio de Tijuana, Colegio de la Frontera Norte

En la evaluación del Colef, no se determinó el impacto del programa, es decir, el objetivo de la evaluación fue elaborar un análisis, desde una perspectiva cultural, incluyendo valores, creencias y actitudes subyacentes en la hechura y ejecución de la política pública en materia de provisión social.

63. ¿El diseño y la operación del programa permiten realizar una evaluación de impacto rigurosa? Si no es así, explicar y proponer los ajustes necesarios para que sean compatibles.

No

Para realizar una evaluación, es necesario el ejercicio de selección de aspectos susceptibles de cuantificar y contrastar con una base de indicadores predeterminados por el programa. No necesariamente las modalidades de intervención que se establezcan tienen que ser rigurosas, ya sea por la diversidad de universos de intervención (adultos mayores, personas con capacidades diferentes, mujeres jefas de familia), o por la heterogeneidad de los proyectos.

Para poder evaluar de manera rigurosa el impacto, el programa requiere financiar estudios que permitan construir indicadores a partir de una muestra aleatoria de beneficiarios. En el mismo sentido, el programa puede realizar un análisis con poblaciones o área testigo (grupos de contraste) en virtud de que no todos los habitantes de una microregión han sido incorporados a su universo de intervención.

64. Con base en la información obtenida de los distintos instrumentos, ¿el programa ha demostrado adecuado progreso en alcanzar su Propósito y Fin? Especificar los principales resultados.

No se cuenta con indicadores que permitan medir el avance en relación al propósito y el fin. No se cuenta con información precisa sobre el punto de partida y el avance en los resultados de cada uno de los indicadores y en ese marco no existe evidencia para contestar objetivamente la pregunta.

5.7. Fortalezas y debilidades del programa

Del resultado de la evaluación de consistencia y resultado del Programa Proyectos Productivos durante el periodo 2002-2009, se presentan las siguientes fortalezas y debilidades encontradas:

5.7.1. Fortaleza y debilidades en diseño

Fortalezas	Debilidades
Diagnóstico adecuado sobre la problemática a cubrir por el programa	Carencia de matriz de marco lógico donde se establezca fines, propósitos, componentes y actividades
Programa vinculado a objetivos estratégicos	Insuficientes indicadores claros, relevantes, adecuados, y monitoreables
Población objetivo claramente definida	Fin y propósito diferente en ROP, POA
Sistema de información actualizado que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa	No estrategia diferenciada para cada grupo de atención
ROP acordes al diseño del programa	Actividades insuficientes para lograr su propósito
Complementariedad con otros programas estatales	Carencia de medios de verificación de resultados

5.7.2. Fortaleza y debilidades en planeación estratégica

Fortalezas	Debilidades
Diversas fuentes de financiamiento	No cuenta con planes estratégicos a mediano y largo plazo
	El programa sectorial no cuenta con indicadores, unidad de medida y línea de base de cada meta establecida
	No recolecta regularmente información oportuna y veraz que le permita monitorear su desempeño
	Insuficientes evaluaciones externas

5.7.3. Fortaleza y debilidades en cobertura y focalización

Fortalezas	Debilidades
	No cuenta con una estrategia de cobertura de corto, mediano y largo plazo
	Carencia de método para cuantificar y determinar la población potencial y objetivo
	Parcialmente se ha llegado a la población que se desea atender

5.7.4. Fortaleza y debilidades en operación

Fortalezas	Debilidades
Procedimientos estandarizados y adecuados para la selección de proyectos y/o beneficiarios	No se cuenta con información sistematizada que permita conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes
Los créditos otorgados cumplen con las características establecidas en las ROP o normatividad aplicable	Carencia de mecanismos para difundir interna y externamente las evaluaciones del programa y sus resultados
Información sistematizada que permite dar seguimiento oportuno a la ejecución de obras y/o acciones	No se llevan a cabo las acciones de seguimiento y evaluación del programa
Establecimiento de mejora y simplificación regulatoria	No se implementan las acciones que se establecen en las ROP para recuperar créditos vencidos

5.7.5. Fortaleza y debilidades en percepción de la población objetivo

Fortalezas	Debilidades
	No cuenta con instrumentos que le permitan medir el grado de satisfacción de la población objetivo

5.7.6. Fortaleza y debilidades en resultados

Fortalezas	Debilidades
Continuidad del programa e incremento cuantitativo en los proyectos	No recolecta regularmente información veraz y oportuna sobre sus indicadores de Propósito y Fin
	No se cuenta con indicadores que permitan medir el avance en relación al propósito y el fin.
	Carencia de evaluaciones externas con metodologías rigurosas
	Se desconoce el impacto del programa

CAPÍTULO 6. EVALUACIÓN DEL IMPACTO DEL PROGRAMA PROYECTOS PRODUCTIVOS 2005 EN MEXICALI, DESDE LA PERCEPCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS

Como se mencionó en el capítulo 2, el impacto de un proyecto o programa social es la magnitud cuantitativa o cualitativa del cambio en el problema de la población objetivo como resultado de la entrega de productos (bienes o servicios); la evaluación de impacto mide los cambios en el bienestar de los individuos que pueden atribuirse a un programa o a una política específica.

Para evaluar los impactos derivados del Programa Proyectos Productivos, se eligieron los proyectos implementados en el año 2005, ya que “el impacto de un proyecto puede ser, medido, después de año y medio de iniciado el programa o la acción” (Zambrano, 2004: 15).

Para lograr medir el impacto a la población beneficiada se utilizó un cuestionario de 34 preguntas, las cuales tienen como propósito:

- a) Estimar el impacto del programa Proyectos Productivos sobre la situación económica y social que perciben los individuos beneficiados.
- b) Analizar la opinión de los beneficiarios sobre el trámite para acceder a los recursos del programa.
- c) Analizar que otros aspectos han cambiado a raíz del apoyo brindado por el programa.
- d) Analizar la percepción que los beneficiarios tienen del programa proyectos productivos en general.

El cuestionario se divide en dos partes; en la primera, se abordan características individuales y familiares; en la segunda, se cuestiona sobre aspectos económicos y sociales, tiempo en que iniciaron su proyecto productivo, así también, conocer su opinión sobre los trámites para acceder al mismo y recomendaciones en general al programa.

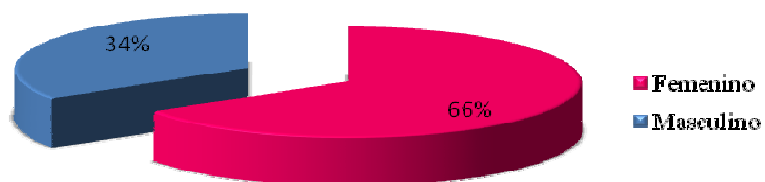
Los resultados que se muestran a continuación fueron aplicados a 79 personas del Municipio de Mexicali tanto en la zona urbana como en la rural, los cuales solicitaron un apoyo a Sedesoe para implementar un proyecto productivo en el año de 2005, y en este sentido, es probable que los hallazgos encontrados en el presente trabajo no sean aplicables al resto de los proyectos productivos en otros municipios del Estado.

6.1 Características individuales y familiares

En relación al porcentaje de créditos otorgados por Sedesoe para la utilización de Proyectos Productivos, 51 créditos fueron otorgados a mujeres esto representa el 66% de la muestra y 28 créditos otorgados a hombre, lo que representa el 34%.

Si bien el programa no está orientado a favorecer exclusivamente al sexo femenino se percibe una clara tendencia de este género en incursionar en una actividad adicional para contribuir al gasto familiar, cabe destacar que en la ROP del programa, se privilegia el apoyo a mujeres jefas de familia, como personas de la tercera edad, indígenas, por lo que tal vez el programa si favorezca a las mujeres.

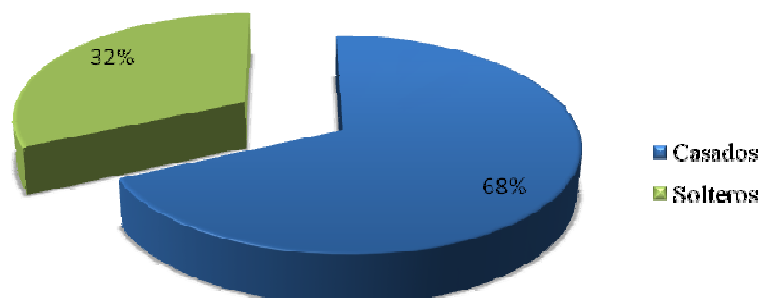
Gráfica 7. Distribución por Género



Fuente: Elaboración propia

En lo que se refiere al estado civil de los encuestados en su gran mayoría 68% está casado, y el 32% es soltero.

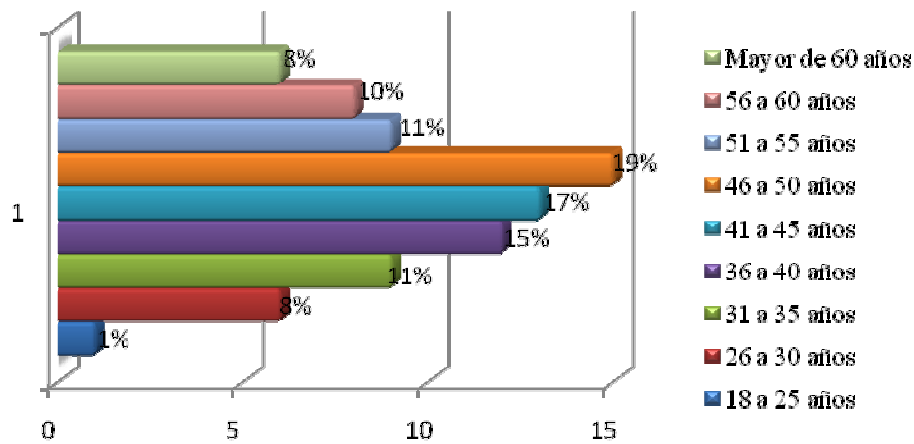
Gráfica 8. Estado civil



Fuente: Elaboración propia

En relación al rango de edad de los encuestados el 65% son mayores a los 41 años de edad, el 35 % restante se encuentra entre los 18 y 40 años de edad.

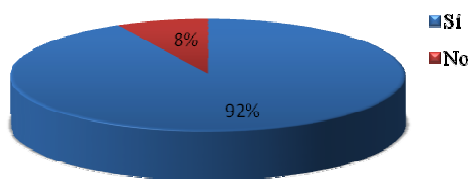
Gráfica 9. Distribución por Edad



Fuente: Elaboración propia

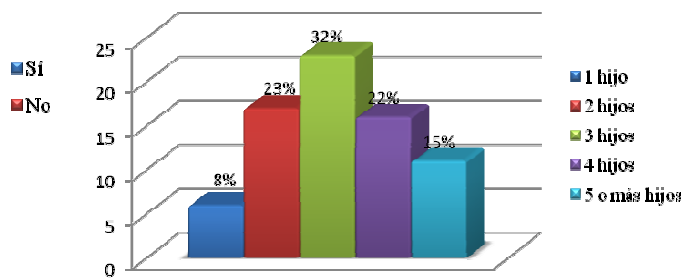
En la pregunta respecto a si cuentan con hijos, así como el número de estos, el 92 % de los encuestados manifestó tener hijos, y de estos, el 8% manifiesta que solo tiene un hijo, el 23% cuenta con dos hijos, el 32% tres, el 22% cuatro, el 15%, tiene 5 o más hijos. Contra un 8% que no tienen hijos.

Gráfica 10. Tiene hijos



Fuente: Elaboración propia

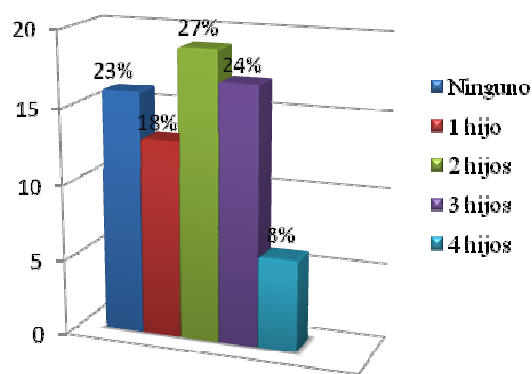
Gráfica 11. Número de hijos



Fuentes: Elaboración propia

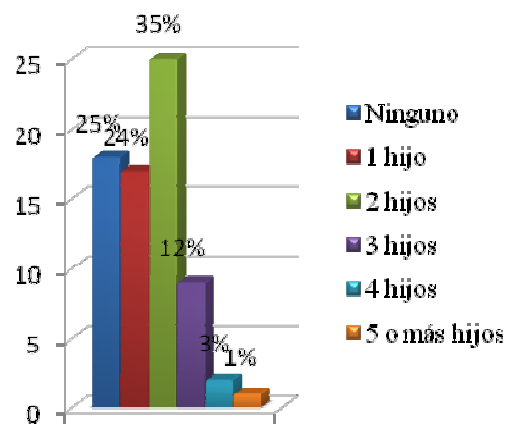
Esto es, el 69% tienen más de 3 hijos, lo que representa un gasto considerable sobre todo para una familia de escasos recursos. Si bien, no todos los hijos de los encuestados están a su cargo, en un gran porcentaje esto sí sucede, como se puede apreciar en la gráfica 6, un 77% tiene de 1 a 4 hijos que dependen económicamente del encuestado y con el 75% se encuentran estudiando.

Gráfica 12. Número de hijos a su cargo



Fuente: Elaboración propia

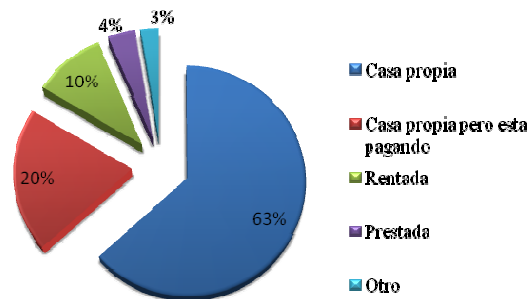
Gráfica 13. Número de hijos estudiando



Fuente: Elaboración propia

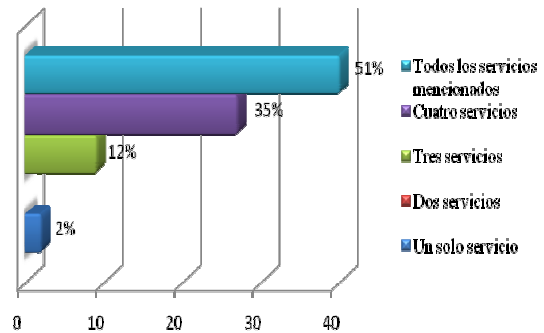
En cuanto a la situación de la propiedad donde habita, el 63.3% vive en casa propia, el 20% tiene casa propia pero aun no ha terminado de pagar, el 10% habita una vivienda rentada, mientras que un 4% vive en casa prestada. Esto en cierta medida pudiera indicar que la mayoría de los beneficiarios no podrían ser clasificados dentro de la categoría de pobreza patrimonial, sobre todo si se considera que solo dos personas encuestadas cuentan solamente con el servicio de agua, el 12% tiene servicios de agua, luz y drenaje en su domicilio y el 86% restante tiene servicios de agua, drenaje, y servicios sanitarios, teléfono o pavimento.

Gráfica 14. Situación de la propiedad en que habita



Fuente: Elaboración propia

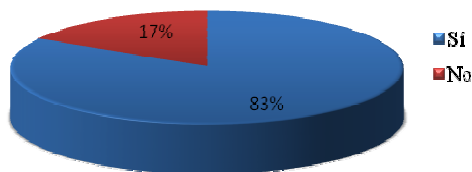
Gráfica 15. Servicios con los que cuenta su casa



Fuente: Elaboración propia

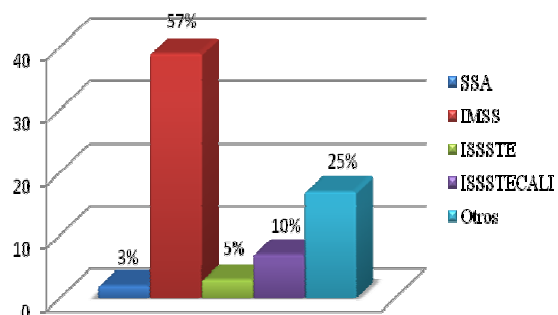
En lo que respecta a la pregunta de si cuentan con servicios médicos; el 83% de los encuestados tienen servicios médicos, que son proporcionados en un 3% por la Secretaría de Salud (Seguro Popular), el 57% por el IMSS, 10% por el ISSSTECALI, el 5 por ISSSTE y el 25% se atiende mediante servicios médicos particulares; cabe destacar que el 17 de cada cien entrevistados manifestó, el no contar con ningún tipo de servicio médico.

Gráfica 16. Cuenta con servicios de salud



Fuente: Elaboración propia

Gráfica 17. Tipo de servicio médico



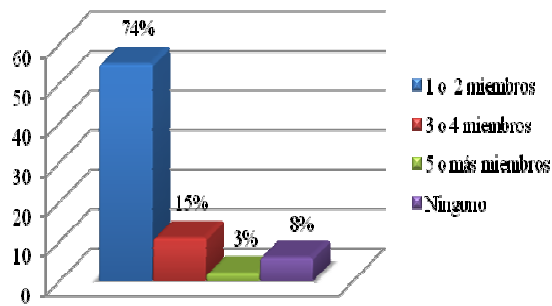
Fuente: Elaboración propia

Dentro de la pregunta referida al número de miembros que aportan ingresos al gasto familiar, destaca el hecho de que; 74% de los encuestados manifiesta que existen dos personas dentro del hogar quienes aportan ingreso, en el 15% de los hogares hay de tres a cuatro miembros, en el 3% más de cinco miembros y el 8% contesto que solo él aportaba recursos económicos a la familia.

Lo que confirma una vez más que el proyecto productivo es un apoyo al gasto familiar y no la base del ingreso de los hogares; por otro lado, lo que respecta al promedio de ingreso familiar de forma mensual se encuentran características interesantes: 34% con ingresos menores a tres mil pesos, el 40% con ingresos que van de cuatro a seis mil pesos, el 16% con ingresos de siete a diez mil pesos y el 10% con ingresos mayores a los 10 mil pesos mensuales. El origen de los ingresos proviene primeramente de una fuente laboral formal el cual representa el 52% de los encuestados, un 32% del Programa Proyectos Productivos , un 5% de los encuestados tiene ingresos por jubilación y un 11% de la combinación de dos o más de las fuentes antes citadas .

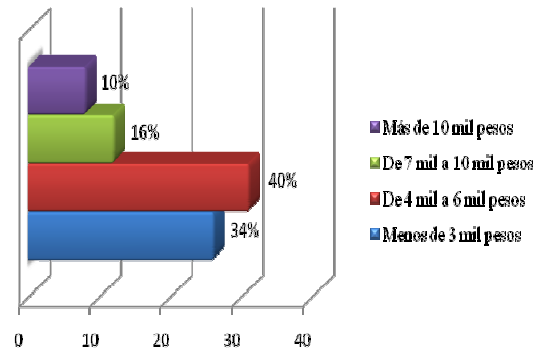
El promedio de ingresos por familia es relativamente bajo, si consideramos que el 77% de los encuestados tienen de 1 a 5 hijos que dependen económicamente de él, con un 75% de ellos en edad escolar, por lo que se hace necesario que haya más de una fuente de ingresos familiar.

Gráfica 18. Miembros del hogar que aportan ingresos mensuales fijos



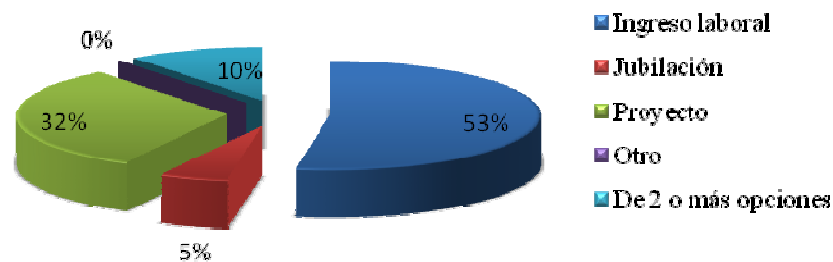
Fuente: Elaboración propia

Gráfica 19. Ingreso familiar mensual



Fuente: Elaboración propia

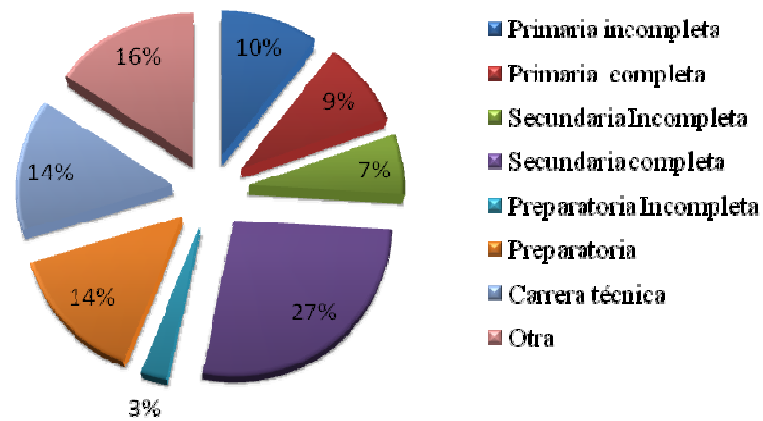
Gráfica 20. Origen de los ingresos



Fuente: Elaboración propia

En relación a la pregunta al grado de estudios del encuestado, el 56% de estos manifestaron estar entre los rangos de primaria incompleta hasta secundaria completa, un 3% con estudios incompletos de preparatoria y un 14% con estudios completos de preparatoria. Asimismo un 30% de encuestados tiene estudios técnicos o superiores. Por lo que se aprecia, el 56% de los encuestados no tiene estudios a nivel medio superior lo cual hace más difícil poder encontrar un trabajo formal.

Gráfica 21. Grado de estudios

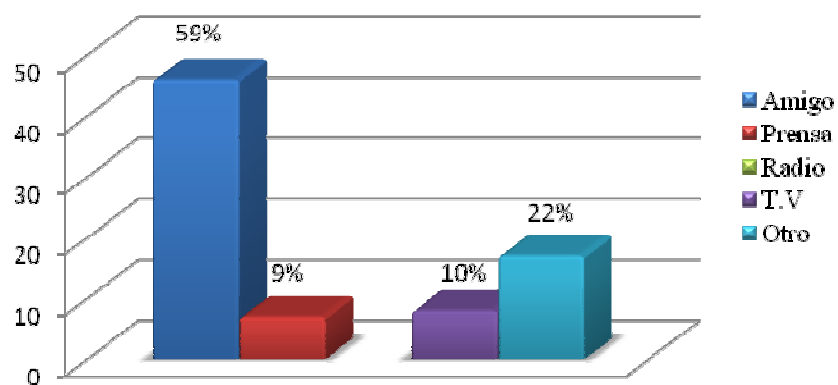


Fuente: Elaboración propia

6.2 Datos sobre la percepción del Programa Proyectos Productivos

En relación al cómo se entero del programa: el 59% de los encuestados mencionó que fue a través de un amigo, un 10% mediante la televisión, el 9% a través de la prensa y un 22% mediante otro vía.

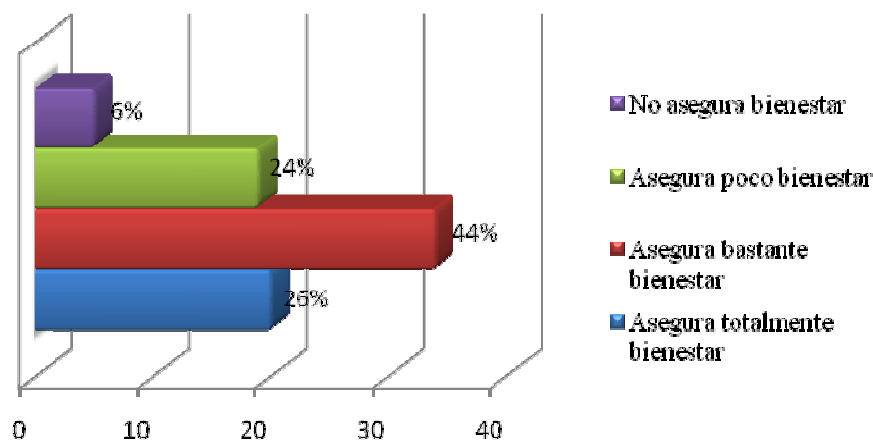
Gráfica 22. Cómo se entero del programa



Fuente: Elaboración propia

Una de las preguntas hecha a los encuestados fue en relación al nivel de bienestar o no que puede proporcionar el recibir un crédito para implementar un Proyecto Productivo, donde las respuestas fueron como a continuación se presentan: un 26% considera que asegura totalmente un bienestar para la familia, un 44% asegura bastante bienestar, un 24% asegura poco bienestar y un 6% no asegura bienestar.

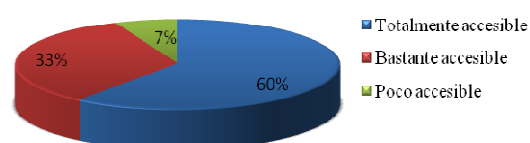
Gráfica 23. Nivel de bienestar



Fuente: Elaboración propia

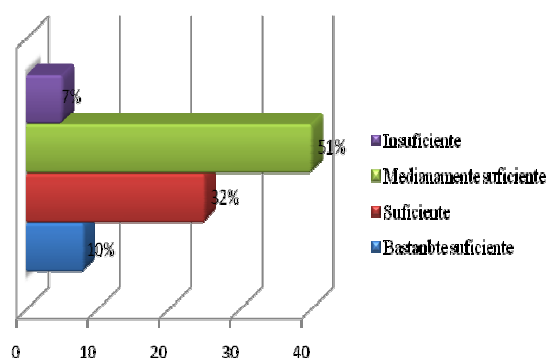
En relación a que tan accesible fue conseguir el apoyo económico, el 61% contestó que fue totalmente accesible, el 33% bastante accesible y un 6% poco accesible, en general en esta pregunta fue bastante bien evaluado la accesibilidad del programa; en cuanto a la suficiencia del monto otorgado para implementar el proyecto, el 10% opinó que fue bastante suficiente, el 32% suficiente, el 51% medianamente suficiente y el 7% consideró que fue insuficiente. En general el 58% de los encuestados considera que son necesarios mayores recursos para implementar el programa.

Gráfica 24. Accesibilidad al programa



Fuente: Elaboración propia

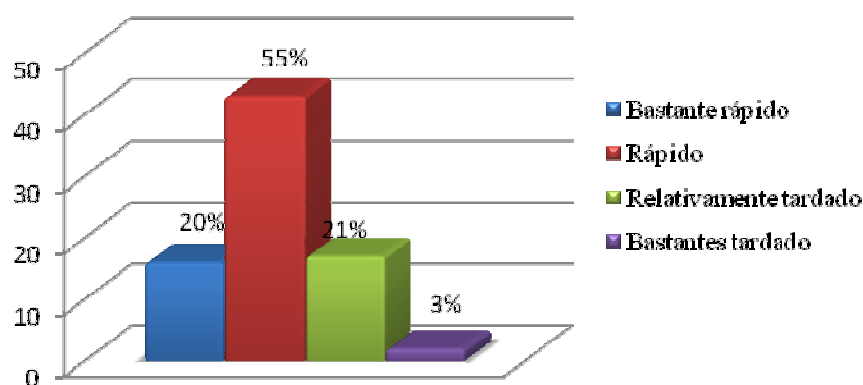
Gráfica 25. Suficiencia del crédito otorgado



Fuente: Elaboración propia

En relación al tiempo en que se le otorgó el recurso para su proyecto, 20% considera que fue bastante rápido, el 55% opinó que fue rápido, el 21% relativamente tardado y el 3% bastante tardado. En general existe una impresión favorable por el 75% de los beneficiados del programa respecto a la entrega del recurso.

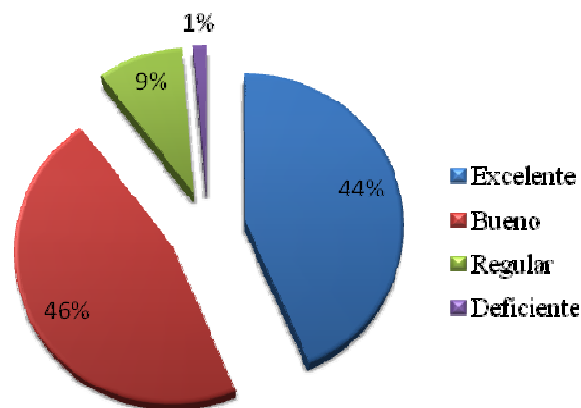
Gráfica 26. Tiempo en otorgamiento de crédito



Fuente: Elaboración propia

A la pregunta de cómo evaluaría el trámite ante Sedesoe para obtener el apoyo, el 44% de los encuestados respondió que excelente, un 46% que fue bueno y un 9% regular y el 1% deficiente. El 90% de los encuestados da una evaluación favorable del trámite para acceder al recurso.

Gráfica 27. Evaluación del trámite



Fuente: Elaboración propia

A la pregunta de que si considera que su situación en ingreso, vivienda, salud, alimentación, educación, y automóvil, es mejor, peor o igual a la que tenía antes de recibir el apoyo económico por parte de Sedesoe los encuestados contestaron de la siguiente manera:

En relación al ingreso, el 64% mencionó que su situación mejoró, el 23% que sigue igual, y el 13% que empeoró.

En cuanto a la situación de la vivienda, el 48% contestó que está mejor, el 51% igual, el 1% peor.

En el aspecto de salud, el 45% contestó que mejor, el 37% que siguió igual, el 18% que empeoró.

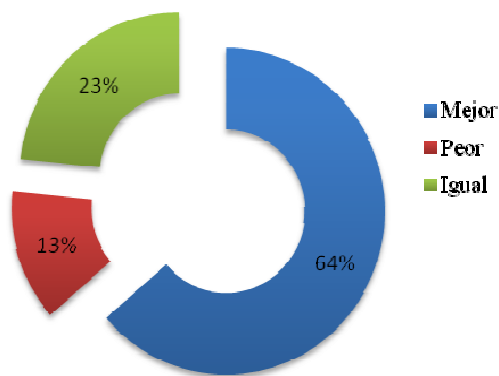
En relación a la situación de alimentación, 57% expresó que mejoró, el 40% que se mantuvo igual, y el 3% que empeoró.

En lo que respecta a educación, el 51% de los encuestados manifestó que su situación mejoró, el 48 % que continuo igual, y el 1% que empeoró.

En relación a su situación en automóvil, el 40% contestó que mejoró, el 53% que continuó igual, y el 7% se encuentra peor.

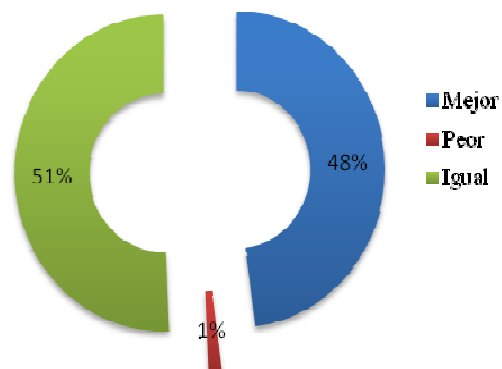
De las preguntas anteriores, se puede apreciar que la percepción de los encuestados es favorable principalmente en los ingresos económicos de la familia en un 64%; asimismo el aspecto de alimentación con el 57% del total de los encuestados. Se puede apreciar que los ingresos son orientados a mejorar la alimentación, seguidos de la educación, salud y finalmente el automóvil.

Gráfica 28. Percepción de su ingreso



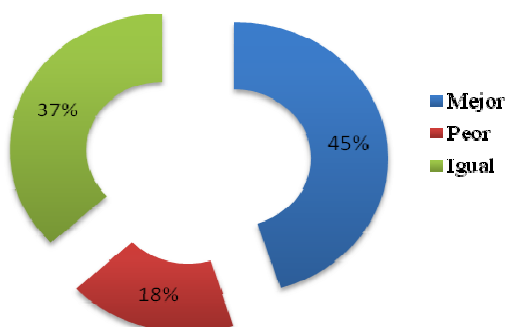
Fuente: Elaboración propia

Gráfica 29. Percepción de su vivienda



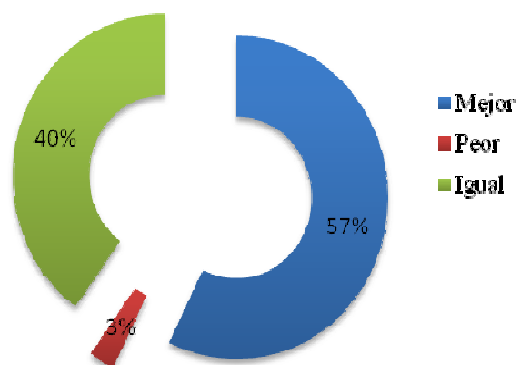
Fuente: Elaboración propia

Gráfica 30. Percepción de su salud



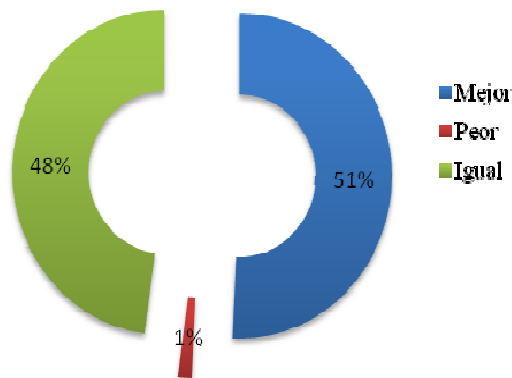
Fuente: Elaboración propia

Gráfica 31. Percepción de su alimentación



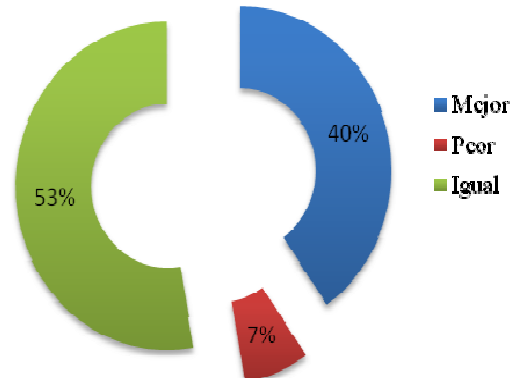
Fuente: Elaboración propia

Gráfica 32. Percepción de su educación



Fuente: Elaboración propia

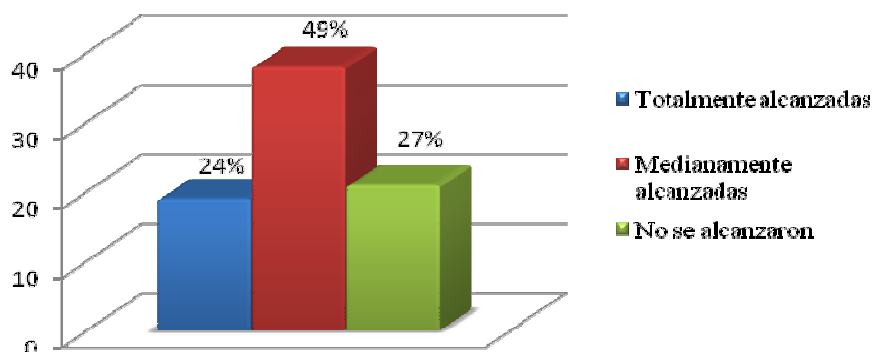
Gráfica 33. Percepción de su automóvil



Fuente: Elaboración propia

A la pregunta sobre las expectativas de mejora económica y social que los encuestados tenían con la implementación de sus proyectos productivos, el 24% de los encuestados menciona que fueron totalmente alcanzadas, el 49% que fueron medianamente alcanzadas y el 27% argumenta que no se alcanzaron. En esta pregunta sobresalen los porcentajes de encuestados que no lograron alcanzar sus expectativas o fueron alcanzadas parcialmente lo que equivale al 76% de encuestados que no alcanzaron en su totalidad sus expectativas de mejora con la implementación del Proyecto Productivo.

Gráfica 34. Expectativas de mejora

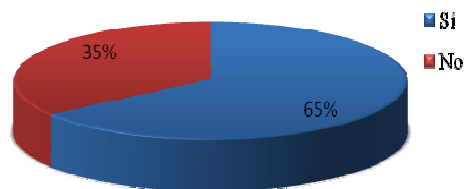


Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la permanencia de los proyectos, el 65% de ellos permanecen, contra el 35% que no permanecen. Dentro de los motivos por los que esos programas dejaron de funcionar se encuentran diversas razones, siendo las más sobresalientes las relacionadas con la competencia en el giro comercial, problemas de salud, mala administración y fallecimiento de algún familiar.

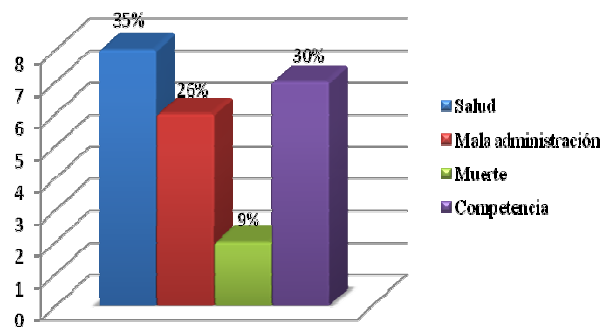
Sobre esos mismos proyectos que dejaron de operar, se les preguntó a los encuestados el tiempo que permanecieron y, entre las respuestas sobresale con un 36% los que permanecieron un año, el 32% dos años, el 4% tres años, el 12% más de cinco años, el 12% menos de un año, y el 4% no lo pudo implementar; es decir, más del 80% de los proyectos productivos dejaron de operar en los dos primeros años, lo que evidencia la necesidad de realizar estudios de mercado para evaluar las posibilidades de éxito de dichos proyectos y continuar recibiendo asesoría por parte de Sedesoe o de instituciones de educación superior sobre formas de administrar el negocio.

Gráfica 35. Permanencia del proyecto



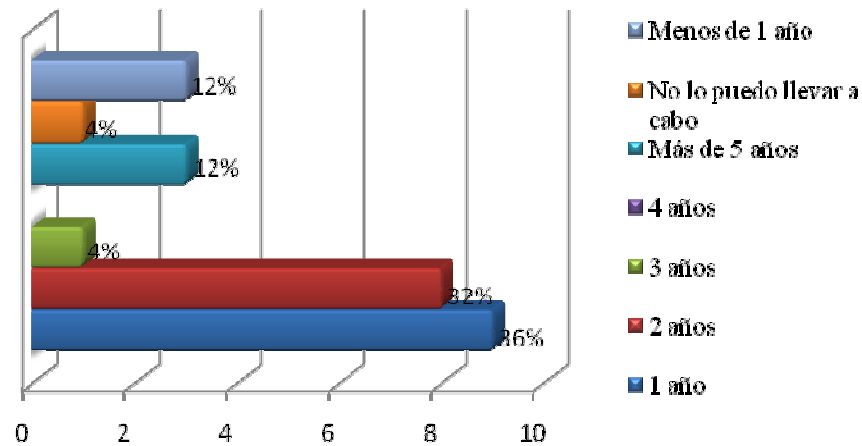
Fuente: Elaboración propia

Gráfica 36. Motivo de cancelación



Fuente: Elaboración propia

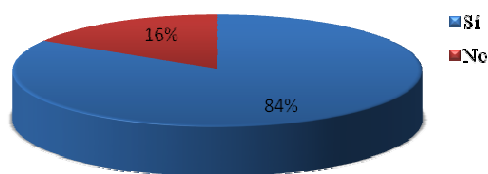
Gráfica 37. Tiempo de permanencia



Fuente: Elaboración propia

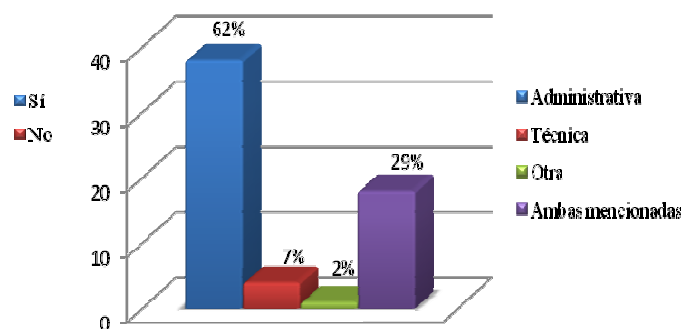
En lo que respecta a la pregunta de si recibió capacitación para implementar su proyecto, las respuestas fueron que el 84% recibió capacitación, el 16% no la recibió. La capacitación que señaló recibir el 62% de los encuestados fue de tipo administrativa, el 7% de tipo técnica, y el 29% % de tipo técnico-administrativa. La evaluación que le otorga esa población a la capacitación recibida es que fue excelente (38%), buena (56%), regular (5%) y deficiente (1%).

Gráfica 38. Recibio capacitación



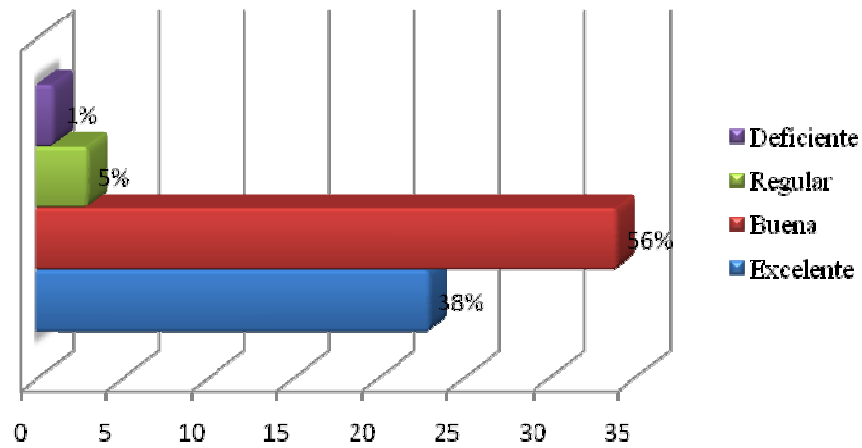
Fuente: Elaboración propia

Gráfica 39. Tipo de capacitación



Fuente: Elaboración propia

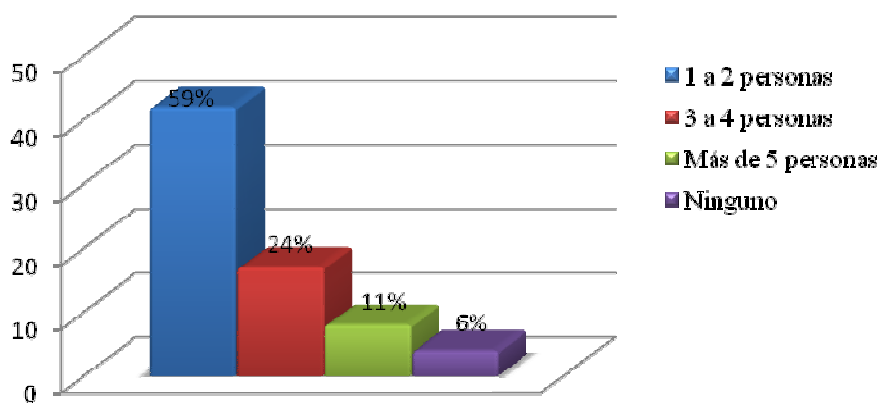
Gráfica 40. Evaluación de la capacitación



Fuente: Elaboración propia

En la pregunta sobre el número de personas que emplea en su proyecto productivo, los encuestados contestaron que el 59% de los casos emplean de una a dos personas, el 24% de tres a cuatro personas, el 11% a más de cinco personas, y el 6% no emplea a nadie.

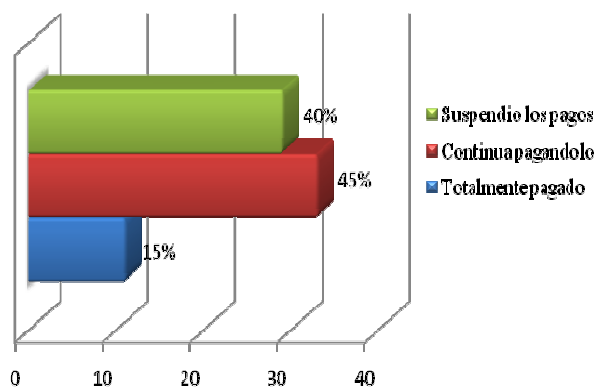
Gráfica 41. Número de personas que laboran en su proyecto



Fuente: Elaboración propia

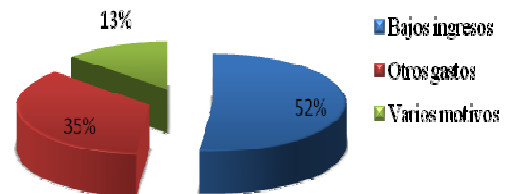
El 15% de los encuestados, manifestaron haber saldado el préstamo de forma total con Sedesoe, el 45% menciona que continúa pagándolo, el 40% que suspendió sus pagos, entre los motivos de la suspensión de pagos sobresalen los bajos ingresos con un 52%, problemas de salud, y gastos imprevistos, entre otros.

Gráfica 42. Situación del crédito



Fuente: Elaboración propia

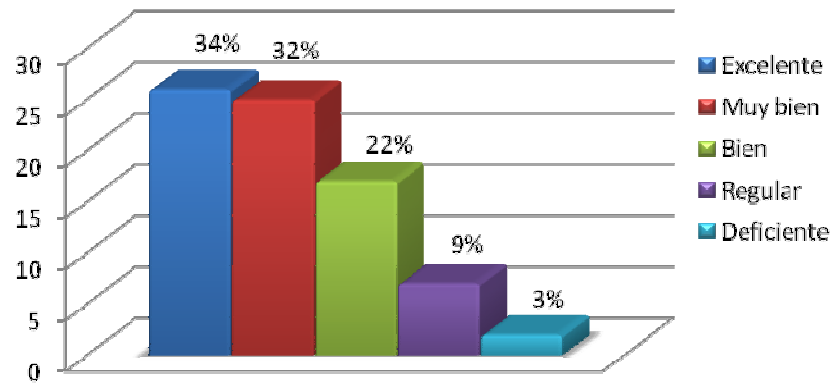
Gráfica 43. Motivos de suspensión de pagos



Fuente: Elaboración propia

En relación a su experiencia acerca de ¿Cómo evaluaría el programa de Proyectos Productivos?, el 34% de ellos lo evalúa de manera excelente, el 32% muy bien, el 22% bien, el 9% lo evalúa de manera regular y el 3% de manera deficiente. En esta pregunta el 88% evalúa positivamente el programa.

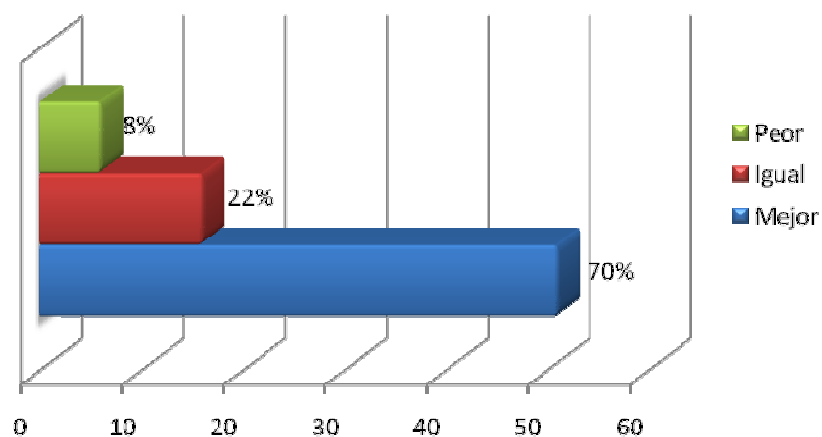
Gráfica 44. Evaluación del programa



Fuente: Elaboración propia

A la pregunta de si considera que como resultado de la implementación de su proyecto productivo, su situación económica será, mejor, peor o igual a la que tiene ahora, los encuestados contestaron que en 70% de los casos su situación ha mejorado, el 22% que sigue igual y el 8%, lo ha perjudicado.

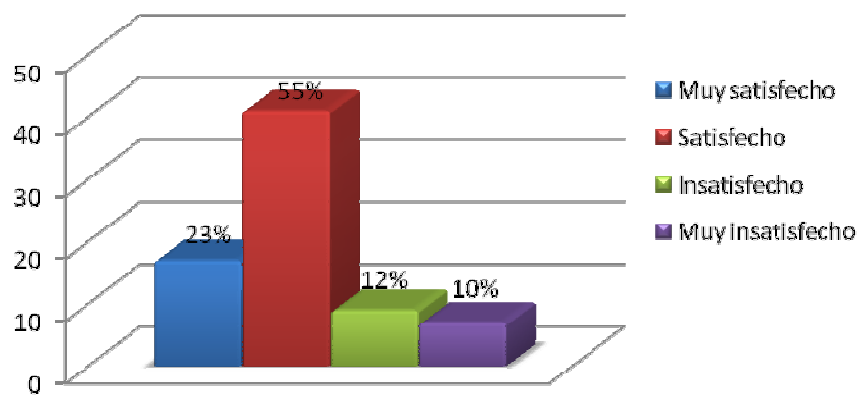
Gráfica 45. Percepción de su futuro



Fuente: Elaboración propia

En los dos últimos años ¿cómo se siente con su proyecto productivo? fue una de las preguntas a las que contestaron que el 23% se siente muy satisfecho, el 55% satisfecho, el 12% insatisfecho, y el 10% muy insatisfecho. En términos globales el 78% de los encuestados se sienten satisfechos con su proyecto.

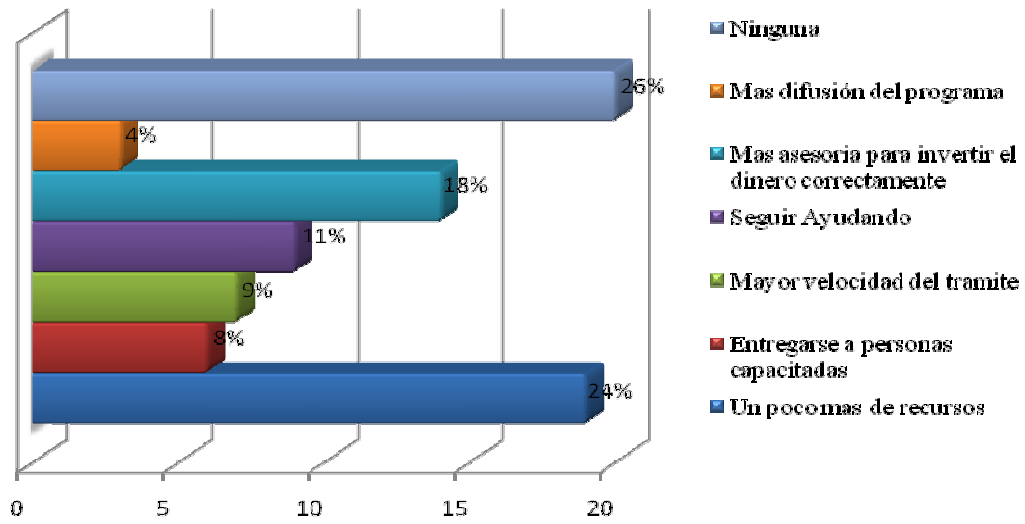
Gráfica 46. Satisfacción con su proyecto



Fuente: Elaboración propia

Por último se le pregunto a los encuestados sobre las posibles recomendaciones que tuvieran para el programa, entre ellas sobresalen que se otorguen más recursos como apoyo a los proyectos productivos (24%), contar con una mayor asesoría para invertir el recurso (18%), y el 11% espera que la Sedesoe continúe apoyándolos.

Gráfica 47. Recomendaciones



Fuente: Elaboración propia

CAPÍTULO 7 .PROPUESTA DE MODELO DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL EN BAJA CALIFORNIA

Tomando como base los resultados que arrojaron los estudios aplicados en las tres etapas de evaluación previas, se plantea el siguiente modelo, a fin de que sea considerado para su utilización en los programas de desarrollo social y de esta forma constituya una herramienta útil en la toma de decisiones de las políticas y programas de gobierno del Estado. Asimismo se presentan los elementos esenciales que posibilitan el desarrollo de una nueva concepción de la evaluación por resultados bajo el enfoque de la Nueva Gestión Pública.

7.1. Fundamentos teóricos del modelo

El modelo propuesto que se propone en este apartado, se fundamenta en la Teoría Clásica de la Administración (Fayol, 1949), la Teoría General de Sistemas (Bertalanffy 1969), y, en el enfoque de la Nueva Gestión Pública (Aguilar 2007a, CLAD, 2007).

La teoría clásica de Fayol aporta al modelo, los principales elementos de la administración presentados por la planeación, organización, mando, coordinación y control (Quiroga, 1989); de la teoría general de sistemas de Bertalanffy, se retoman los conceptos de: sistema, sistema abierto, entrada, proceso de convención, salida, y retroalimentación, y finalmente en lo que respecta a la Nueva Gestión Pública (Aguilar,2007, CLAD,2007), se suman los aspectos de resultados, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

El modelo sistémico de Bertalanffy, buscó, constituir un modelo práctico para conceptualizar los fenómenos que la reducción mecanicista de la ciencia clásica no podría explicar. En particular, la Teoría General de Sistemas proporciona un marco teórico unificador tanto para las ciencias naturales como para las sociales, es un método que permite unir y organizar conocimientos con la intención de una mayor eficacia de acción.

La Teoría General de Sistemas se basa en dos pilares básicos: aportes semánticos y aportes metodológicos, engloba la totalidad de los elementos del sistema estudiando, así como las interacciones que existen entre los elementos y la interdependencia entre ambos.

7.2 Elementos del modelo

Para la construcción del modelo es necesario retomar algunos conceptos, los cuales constituyen elementos del modelo propuesto (figura 6), así como su aplicación; el concepto de *sistema*, se refiere al conjunto organizado de cosas o partes interactuantes e interdependientes, que se relacionan formando un todo unitario y complejo, (Bertalanffy; 1969). Cabe hacer mención que las cosas o partes que componen al sistema no se refieren al campo físico (objetos), sino más bien al funcional. De este modo las cosas o partes pasan a ser funciones básicas realizadas por el sistema, y estas se refieren a las *entradas*, *procesos*, *salidas* y *retroalimentación*.

Las *entradas* (Quiroga, 1989)), son los ingresos o insumos del sistema que pueden ser recursos materiales, humanos, recursos financieros o información; las *entradas* constituyen la fuerza de arranque que suministra al sistema sus necesidades operativas.

El *proceso de conversión o caja negra*¹², es lo que transforma una entrada en una salida, como tal puede ser una máquina, un individuo, una computadora, un producto y/o una tarea realizada por un miembro de la organización. La caja negra se utiliza para representar a los sistemas cuando no se conocen los elementos o las cosas que componen al sistema o proceso, sin embargo si se conoce que a determinadas entradas, corresponden determinadas salidas y con ello poder inducir, presumiendo que a determinados estímulos, las variables funcionaran en cierto sentido. Para efectos de esta propuesta, la caja negra o proceso de convención, estará integrada por los subsistemas que se relacionan para el logro de la salida (Muñoz, 2006).

Las salidas del modelo, serán los resultados que se obtendrán, luego de procesar las entradas. Al igual que las entradas estas pueden adoptar la forma de productos o servicios y las mismas son el resultado del funcionamiento del sistema o, alternativamente, el propósito para el cual existe el sistema. Las salidas de este sistema, se convertirán a su vez, en entrada de otro sistema, que la procesará para convertirla en otra salida, repitiéndose el ciclo de manera indefinida.

El modelo propuesto, al ser aplicado a una organización social, debe ser considerado como un sistema abierto; que de acuerdo a Koontz, Weihrich (1990:15), “son aquellos que siempre están en constante relación con su medio o contexto que lo

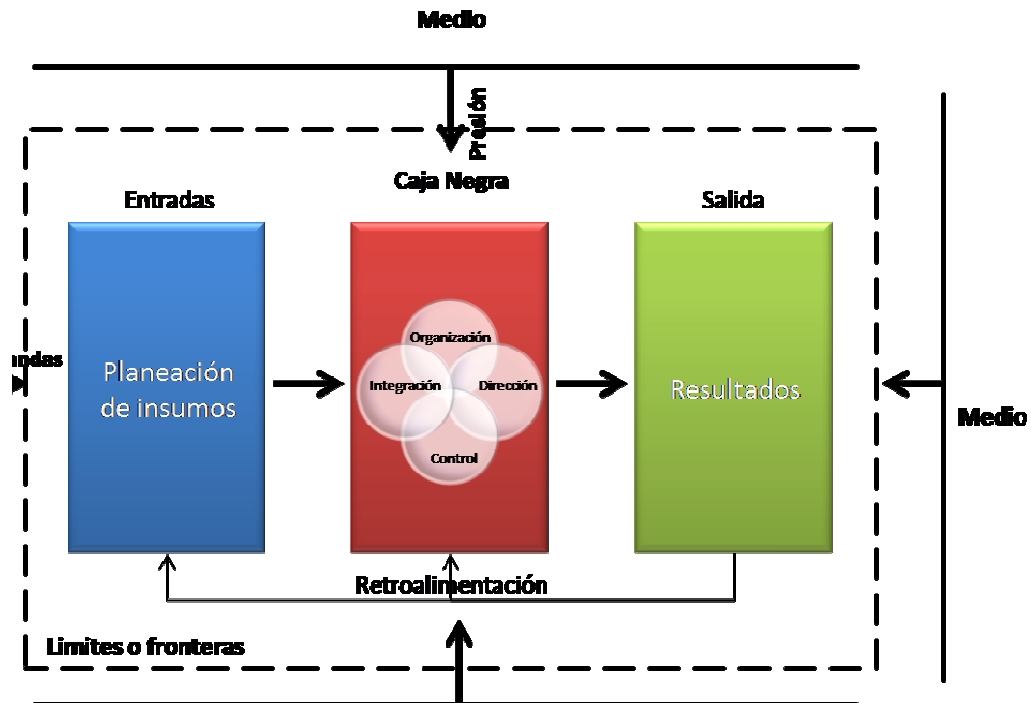
¹² En la transformación de entradas en salidas siempre se debe cómo se efectúa esa transformación. Con frecuencia el procesador puede ser diseñado por el administrador, y en este caso, el proceso se denomina "*caja blanca*". No obstante, en la mayor parte de las situaciones no se conoce en sus detalles el proceso mediante el cual las entradas se transforman en salidas, porque esta transformación es demasiado compleja. Diferentes combinaciones de entradas o su combinación en diferentes órdenes de secuencia pueden originar diferentes situaciones de salida, en tal caso la función de proceso se denomina una "*caja negra*".

rodea”, es decir, se refieren al conjunto de objetos exteriores al sistema, pero que influyen decididamente a éste, y a su vez el sistema influye sobre el contexto, aunque en una menor proporción, se trata de una relación mutua de contexto-sistema.

Este modelo, a su vez, está formado por *subsistemas*; estos conjuntos o partes pueden ser a su vez sistemas (en este caso serían subsistemas del sistema de definición), ya que conforman un todo en sí mismos y representan un rango inferior al del sistema que componen. Estos subsistemas forman o constituyen un sistema de un rango mayor, el cual se denomina como macro sistema.

Por último, este sistema, contará con un proceso de *retroalimentación*, el cual, se producirá cuando las salidas del sistema o la influencia de las salidas del sistema en el contexto, ingresara de nuevo al sistema como recursos o información. La retroalimentación, permitirá el control del sistema y que el mismo tome medidas de corrección en base a la información retroalimentada.

Figura 6. Modelo de sistema con enfoque de evaluación



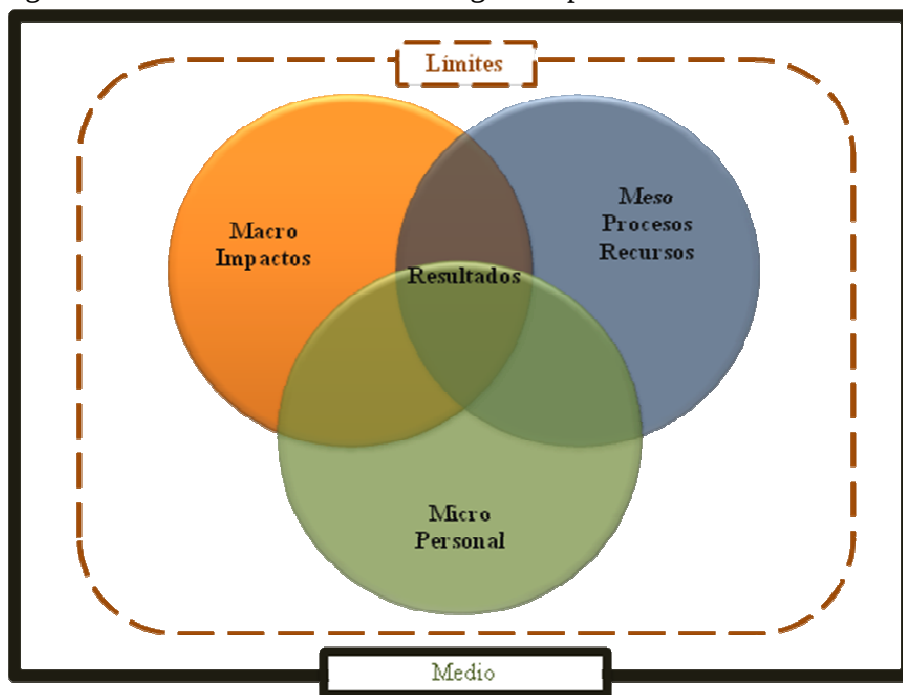
Fuente: Elaboración propia con enfoque de Bertalanffy (1969) y Fayol (1949)

El enfoque de sistemas en este modelo, permite abordar la evaluación en diversos niveles o subsistemas de evaluación, que a su vez, pueden constituir niveles individuales de evaluación, pero, interdependientes unos de otros: un nivel macro, un *nivel meso* y un *nivel micro* (figura 7).

El nivel de evaluación *macro*, se integra por todos aquellos elementos o factores que afectan o influyen en el sistema principal, entendido, como el sistema responsable de lograr los resultados previamente establecidos. Este nivel se compone por aspectos de política pública y sus impactos. En el *nivel meso*, agrupa, la evaluación de los subsistemas, los cuales son responsables de la conversión de insumos o entradas en resultados; agrupa la estructura, los procesos, recursos materiales, financieros e

informáticos, que las dependencias y entidades de la administración pública utilizan para cumplir sus propósitos. Por último, el *nivel micro*, comprende, la evaluación de los recursos humanos y su corresponsabilidad en el proceso para el logro de resultados del sistema o programa; es decir, implica evaluar las capacidades del personal y su compromiso en el grado de avance de los resultados.

Figura 7. Niveles de evaluación en la gestión pública



Fuente: Elaboración propia con enfoque de Bertalanffy y Nueva Gestión Pública

El proceso de este modelo, está integrado a su vez, por elementos de la administración clásica, tales como: la planeación, organización, integración, dirección, control y evaluación. En el elemento de *planeación*, es importante dar respuesta a las preguntas de ¿para qué evaluar?, y ¿que evaluar?; preguntas que constituyen parte de los insumos (información), que harán la razón de ser del sistema; de tal manera, que

permitirá, que el diseño del proceso de conversión o caja negra, sea el adecuado para lograr el resultado que se busca alcanzar.

En este sentido, el modelo propuesto en la presente investigación, pretende, que las razones de la evaluación, sean las que se orienten por la búsqueda de una agenda de desarrollo que incluya estabilidad macroeconómica, una mayor equidad, una asignación más efectiva de recursos y un crecimiento económico sostenible (Cepal, 1998).

La gestión pública, es la mediadora entre las políticas públicas y los resultados que se obtengan en su implantación en el campo de la administración; al mostrar los resultados de la gestión pública, se garantiza, una administración más transparente que genere información sobre el uso de los recursos públicos. “En teoría, a través de estas consecuencias un sistema de evaluación contribuye a democratizar la gestión y a ejercer un control más racional del gasto público, para fortalecer por tanto la capacidad de gobernar del Estado” (Cunill y Ospina, 2003: 14).

Dentro de los elementos que motivan la evaluación destaca el tratar de determinar si se está logrando la eficacia, eficiencia, gobernabilidad y el fortalecimiento democrático en la acción del Estado (Ackerman, 2005); lo que si bien es cierto, es que los motivos pueden ser diversos, y de la respuesta de, ¿para qué evaluar?, depende directamente de cómo se responderá en la práctica la otra pregunta, ¿qué evaluar?

El estado del arte de la evaluación de los programas públicos, sugiere que la evaluación debe orientarse principalmente a determinar si los resultados que se esperaban se han cumplido (Banco Mundial, 2002), esta orientación contrasta con los modelos de Stake, Schuman, Scriven y Stuffleam, previamente comentados, de tal manera, que la pregunta ¿qué evaluar?, está en función con los niveles de evaluación macro, meso y micro.

Los elementos de *organización, integración, dirección, control*, estarán presentes en la caja negra o proceso de conversión del sistema de evaluación. Finalmente, el elemento de *evaluación*, será representado por la retroalimentación del sistema que incluirá las aportaciones del enfoque de la Nueva Gestión Pública: *evaluación de resultados, transparencia, y participación ciudadana*.

La evaluación del modelo propuesto (figuras 8 y 9), se hace a través de la *participación de la sociedad civil*, mediante la creación de una *Contraloría Social*, que permita lograr la transparencia y rendición de cuentas del programa, y a su vez, evaluar los resultados y sus efectos (Tatagiba, 2006). La Contraloría Social, tendría las facultades de determinar el método a utilizar en la evaluación de un programa específico; también será la responsable de difundir la información de los resultados a fin de que el sistema se retroalimente y conozca si el programa da respuesta o no a las necesidades para el que fue creado.

La Contraloría Social, evaluaría en función de solo dos niveles de los anteriormente mencionados macro y meso, en el campo del primero, se revisarían los impactos del Plan Estatal de Desarrollo, los programas sectoriales y las políticas públicas, mientras que en el segundo, la evaluación de los programas se haría a través de todos los subsistemas participantes en el *proceso de conversión o caja negra*: procesos del programa, recursos materiales, recursos financieros, tecnologías de la información y la comunicación, entre otros aspectos.

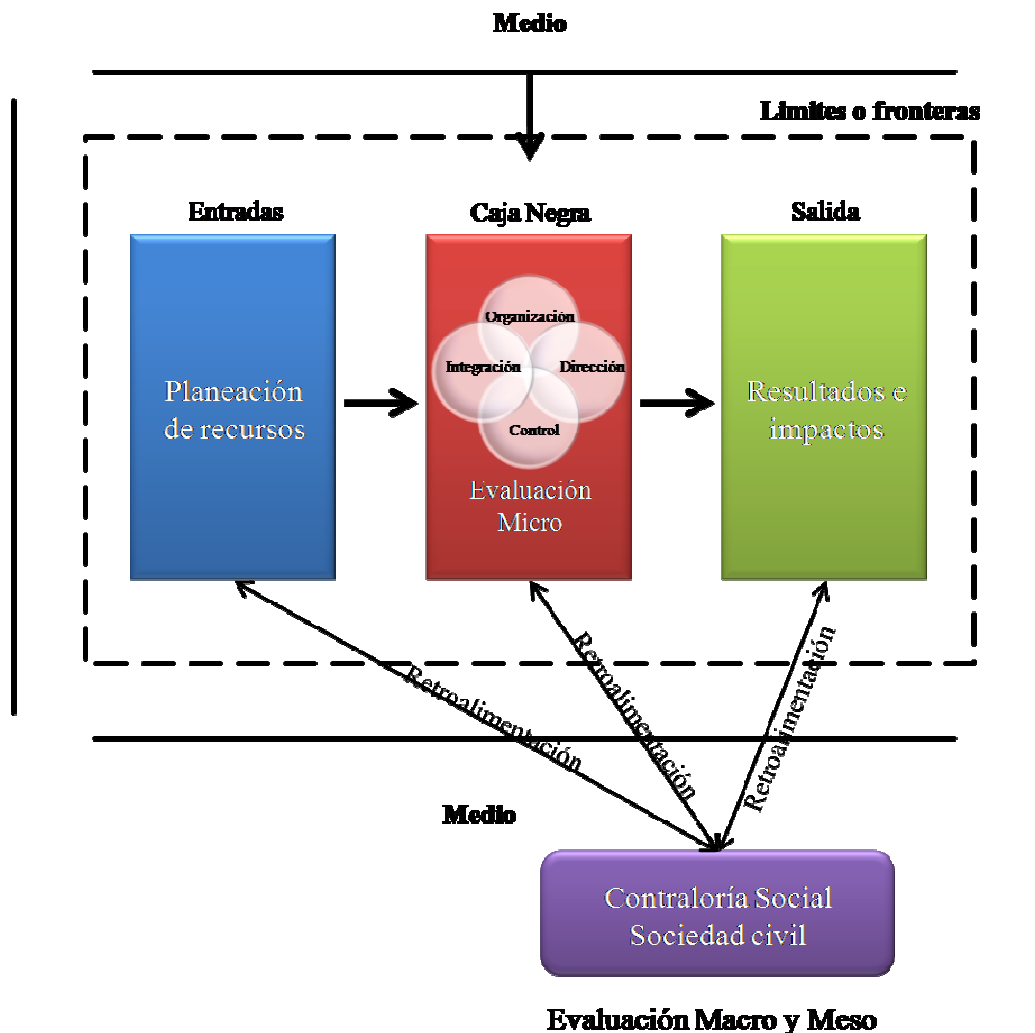
La evaluación del nivel *micro* (cuadro 8), necesariamente, debe estar a cargo de la dependencia o entidad encargada de administrar el programa, ya que la evaluación en este nivel, comprende evaluar el desempeño del programa y del recurso humano en la operación del programa, en ese sentido, “la aplicación exitosa de políticas sociales depende de la experiencia y la competencia de los profesionales, del grado de cooperación y de compromiso de los participantes, y de identificar y aprender de modelos que han tenido éxito”(Bozeman, 2006: 189). Por ello, se requiere contar con un Sistema de Evaluación del Desempeño para un presupuesto orientado a resultados, el cual se aplique en diferentes niveles de decisión de la Secretaría.

Este nivel, a su vez, debe contar con diversos componentes, los cuales se deben de presentar en tres momentos: en un primer momento al planificar, programar y presupuestar el programa; se debe considerar el PED, el Plan Sectorial y estudios de impacto; se recomiendan como herramientas en esta etapa, la elaboración de árbol de problemas, árbol de objetivos y matriz de marco lógico; dando como resultado el presupuesto con enfoque a resultados.

En un segundo tiempo de monitoreo y evaluación, donde se establecen indicadores de gestión y resultados intermedios del programa y finalmente, el tercer momento es el relacionado al informe de resultados o rendición de cuentas.

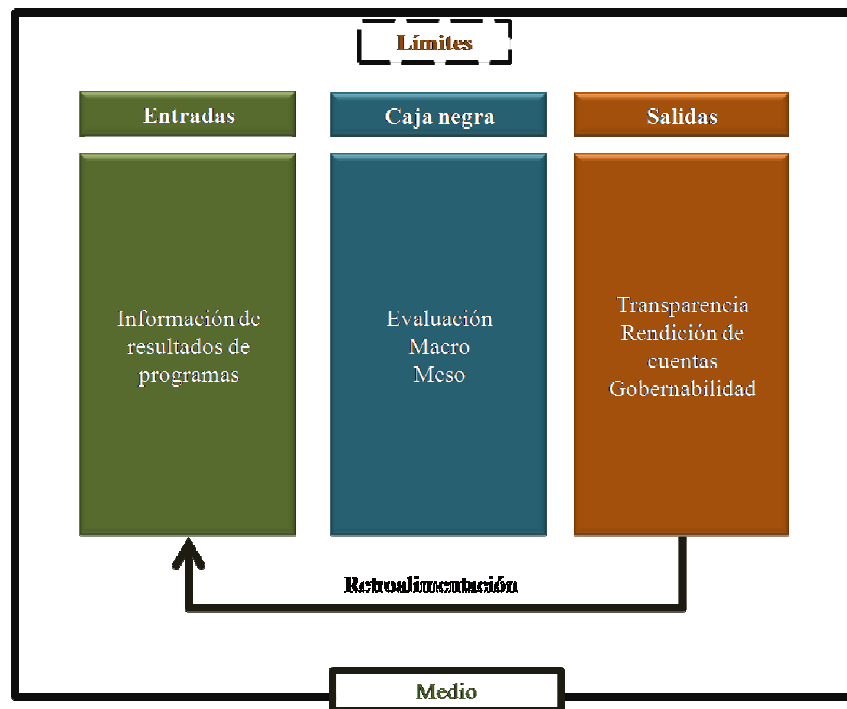
Es importante resaltar que en este nivel se requiere aplicar evaluaciones del desempeño en base a resultados de manera individual y grupal; al igual que se elaboran los presupuestos en base a resultados; recursos y personal deben estar alineados al logro del mismo propósito.

Figura 8. Propuesta de modelo de evaluación



Fuente: Elaboración propia con enfoque de Bertalanffy (1969), Fayol (1949), Aguilar (2007) y CLAD (2007)

Figura 9. Modelo sistémico de evaluación por niveles y procesos de la Contraloría Social



Fuente: Elaboración propia con enfoque de Bertalanffy (1969), Aguilar (2007) y CLAD (2007)

Tabla 8. Componentes del sistema de evaluación del desempeño a nivel micro

	Momentos	Elementos	Técnicas y/o herramientas
I	Planificación	PED, Plan sectorial y estudios de impacto	Consulta ciudadana y mesas intersectoriales
	Programación Presupuestación	Presupuesto con enfoque a resultados	Árbol de problemas, árbol de objetivos y Matriz de marco lógico
II	Monitoreo y evaluación	Indicadores de gestión y resultados	Evaluación del desempeño del personal Monitoreo de indicadores y resultados
III	Rendición de cuentas	Informes de resultados ante el Congreso y Contraloría Social	Portal de transparencia

Fuente: Elaboración propia en base a adaptación de la experiencia chilena (2007)

Conclusiones

Históricamente la Administración Pública ha tenido necesidad de evaluar sus logros para corregir desviaciones y rediseñar sus acciones, de esta manera ha implementado enfoques del sector privado al sector público con el propósito de eficientar sus acciones y dar respuesta de manera más acertada a los objetivos estratégicos de gobierno. Las teorías contemporáneas de la administración pública han enfatizado las ventajas de promover una cultura organizativa de gestión pública orientada a resultados, en contraste con una orientación tradicionalista orientada a los procedimientos y los procesos de gestión, por lo que la evaluación de resultados, se convierte en la clave acerca del grado de desempeño real del gobierno, ayudando a determinar si las actividades de este son eficaces, eficientes, y de calidad, así como demostrar si estos generan resultados de valor para la sociedad, determinando así, si el gobierno ha sostenido o perdido su legitimidad social. Por ello el presente trabajo se concibe como una aportación estratégica para fortalecer las capacidades de gestión y evaluación del Estado, en particular de los programas de desarrollo social que ofrece Sedesoe.

Retomando la hipótesis de trabajo de la presente investigación, así como los objetivos, generales y específicos y tomando en cuenta los resultados que se presentan en este documento, en sus distintas fases: Diagnóstico situacional de las capacidades institucionales de la gestión para Resultados de Sedesoe, evaluación de consistencia y resultados del programa Proyectos Productivos 2002-2009 en Baja California y Evaluación del impacto del programa proyectos productivos 2005 en Mexicali, desde la

percepción de los beneficiarios; se llegó a las conclusiones que a continuación se presentan de forma separado en cada fase.

En relación con el Diagnóstico situacional de las capacidades institucionales de la gestión para Resultados de Sedesoe, se llegó a las siguientes conclusiones: Aún cuando existe un alto grado de orientación en la Secretaría hacia la Gestión para Resultados, se requiere un cambio de paradigma hacia la cultura de la evaluación en todo la dependencia, así como, establecer de manera prioritaria la evaluación de sus programas sociales; mediante el establecimiento de un sistema institucional plenamente operativo que permita la evaluación en la generación de servicios de manera normativa y reguladora; es necesario, conocer cuáles son los impactos sociales de los programas ofertados, esta evaluación puede iniciar mediante la participación de diversos expertos en evaluación de Instituciones de Educación Superior (IES), para posteriormente incluir a la sociedad civil y fomentar la creación de una Contraloría de Participación Ciudadana.

Se puede afirmar que el personal que labora dentro de la Sedesoe cuenta con las condiciones estructurales y procedimentales para implementar el enfoque para resultados, por lo que se requiere aprovechar esta fortaleza a fin de establecer los cambios necesarios para evaluar el desempeño del personal a nivel micro, creando un sistema de incentivos individuales o colectivos vinculados al desempeño por resultados. Al establecer el Sistema de Evaluación del Desempeño, se estará implementando un control de gestión a fin de que se utilice como instrumento habitual en la toma de decisiones, a la vez, este será un instrumentar para el seguimiento financiero con indicadores de resultados del gasto para la inversión y el funcionamiento de la evaluación de resultados. Implementar

un sistema de gestión para resultados, permite conocer las variables relevantes de los procedimientos en la generación de los servicios a la ciudadanía.

A fin de implementar la Gestión para resultados en Sedesoe, se sugieren algunas acciones estratégicas entre las que destacan la verificación de la coherencia entre el diseño orgánico de la Secretaría en función de las prioridades del PED y de sus programas de desarrollo social; asimismo se requiere asignar los programas sociales a centros de responsabilidad vinculados con los objetivos institucionales y sectoriales, así como determinar las áreas de responsabilidad de los programas transversales. Adicionalmente, es necesario implementar los objetivos de los programas considerando su consistencia y sostenibilidad, mejorar la alineación de las acciones departamentales con los programas y los objetivos institucionales.

Uno de los aspectos más importantes y que orientan los criterios de la gestión pública, es sin duda el uso de los dineros públicos; en este sentido, se sugiere implementar auditorías financieras independientes y homologadas internacionalmente en el manejo de los recursos, con el objetivo de lograr la transparencia y rendición de cuentas. De igual manera se recomienda la delegación de ejecuciones presupuestarias a nivel de dirección buscando no solo la eficacia sino la eficiencia del recurso; al delegar el recurso se requiere implementar un sistema de auditoría interna efectiva y eficiente.

Siguiendo con las características que la Nueva Gestión Pública recomienda en las gerencias públicas, es fundamental mejorar los servicios e innovar en nuevos modos de

calidad en atención a la ciudadanía, establecer mecanismos de retroalimentación sobre la generación de servicios promedio e implementar acciones de mejoras en cuanto al tiempo de entrega del servicio, considerando mecanismos de gestión para situaciones de emergencia o imprevistos en todos los servicios; a fin de que cada unidad administrativa pueda compararse y conocer su situación relativa, apoyándose en la generación de servicios que operan como guía del desempeño .Por último, se recomienda establecer un sistema transparente de quejas, que permita que estas sean atendidas adecuadamente e incentiven acciones de mejora en los servicios , así como publicar los resultados de las evaluaciones practicadas a los programas de Sedesoe.

En relación a la *evaluación de consistencia y resultados del programa Proyectos Productivos 2002-2009 en Baja California*, se llegó a las siguientes conclusiones:

El programa cuenta con diagnóstico del problema y existe congruencia del programa sectorial con el PED, pero se carece de una planeación estratégica de largo plazo, que permita el análisis interno y externo de Sedesoe y de sus programas, así como un análisis del contexto, y aéreas de oportunidad; es necesario, establecer indicadores a fin de medir los resultados, comprometidos en el PED y programa sectorial; aun cuando el programa atiende a la población objeto para el que fue diseñado se requiere determinar la población potencial a fin de establecer nuevas estrategias de acción para mejorar su cobertura.

Los mecanismos o reglas de operación en su mayoría son respetados y acordes al propósito del programa, en este sentido se requieren, mecanismos de evaluación de

resultados e impactos en la población beneficiada, por lo que es necesario que se implemente de manera urgente la evaluación que le permita medir el cumplimiento del propósito para el que fue creado el programa

En relación a la *Evaluación del impacto del programa proyectos productivos 2005 en Mexicali, desde la percepción de los beneficiarios*, se llegó a las siguientes conclusiones:

El trabajo demostró que los grupos más vulnerables (pobreza patrimonial, de oportunidades, y pobreza alimentaria), no son los únicos que reciben este tipo de apoyos por lo que es necesario replantear las reglas de operación del programa para que lleguen a estos. Los proyectos productivos que suspendieron sus actividades estaban asignados a mujeres en el sector de alimentos, con montos económicos relativamente bajos en comparación con otros proyectos; estos proyectos suspendieron actividades en los dos primeros años de vida, lo que evidencia la necesidad de realizar estudios de mercado para evaluar las posibilidades de éxito de dichos proyectos. Por otra parte, los proyectos productivos que en su mayoría permanecen son los relacionados con talleres y abarrotes, estos proyectos operaban antes de solicitar el préstamo y tenían experiencia en el sector; lo que demuestra la importancia de la vocación empresarial y la experiencia administrativa y operativa en la permanencia de un proyecto productivo.

Los mecanismos de operación del programa en relación al pago del crédito otorgado no son efectivos ya que existe una cartera vencida considerable, por lo que se hace necesario implementar mecanismos efectivos y de compromiso a fin de garantizar

que estos créditos sean pagados en su totalidad por los beneficiarios y seguir apoyando con estos recursos a nuevos proyectos, ya que la percepción de los beneficiarios hacia el programa es considerada de subsidio y no de responsabilidad o de obligación con su pago; lo anterior es en parte, como resultado de que la mayoría de los beneficiarios de los proyectos, se enteraron del programa por amigos o conocidos, transmitiéndose este comportamiento con la plena seguridad de que no habrá ninguna consecuencia de no realizar el pago correspondiente. Asimismo, es importante destacar que los proyectos que mostraron mayores ingresos son en el rubro de eventos y talleres y los de menores ingresos se presentan en la venta de alimentos; esto demuestra que la expertes o el trabajo especializado son fundamentales para la obtención de mayores ingresos en los proyectos. No obstante que los ingresos son bajos en la mayoría de los proyectos productivos, los individuos perciben que pueden asegurar bienestar total o bastante bienestar y tienen una perspectiva de mejoría en ingresos y alimentos; lo que evidencia la importancia que ellos adquieren al ser considerados parte del programa y por ende el compromiso de mejorar en su entorno social y económico; cabe mencionar que los montos que se otorgan como apoyo a la implementación de los proyectos son insuficientes, lo que ocasiona en parte, que no se tenga todo el equipo o insumos necesarios para dicho proyecto; Sedesoe debe considerar los montos de apoyo a proyectos productivos para garantizar en su totalidad la implementación y éxito del mismo. Por ello, el apoyo económico que se otorgan en calidad de préstamo, para la implementación de un proyecto, debe de incrementarse, en virtud de que resultan insuficientes para establecer una microempresa

Es necesario señalar que la responsabilidad y obligación de Sedesoe, no termina con la aprobación del proyecto y el otorgamiento del apoyo para la implementación del mismo, se requiere la asesoría constante y oportuna hacia los beneficiarios, a fin de apoyarlos en sus dudas sobre la administración y operación del negocio; aun cuando se demostró que la vocación empresarial y la experiencia administrativa y operativa en la administración de un proyecto productivo, son necesarias para garantizar, al menos un poco, la permanencia y éxito del mismo, se requiere que los beneficiarios de los proyectos continúen recibiendo asesoría por parte de Sedesoe o de IES sobre formas de administrar el negocio, a fin de que tengan mayores posibilidades de permanecer en el mercado, lograr mejores ingresos y por ende mejorar su entorno familiar; Por último, se destaca que la evaluación que los beneficiarios otorgaron al programa, es en su mayoría positiva; se puede inferir, que dichos beneficios se presentaron en diversos ámbitos tales como: mejores condiciones en vivienda, educación, alimentación, hogar y sensación de mejoría económica; se puede afirmar, que el programa, representa una esperanza para muchas familias, de mejorar sus condiciones de vida

Para finalizar, se puede mencionar, que el estado del arte en materia de evaluación demuestra su importancia en la gestión pública, la cual se requiere implementar en todo programa público a fin de conocer sus resultados y su grado de efectividad en su diseño, planeación, operación y así terminar su eficacia y eficiencia como su impacto en la sociedad; ya que no basta con evaluar para cumplir un requisito o una exigencia de la sociedad, es necesario que el uso del resultado de la evaluación sea considerado y utilizado en la mejora del programa y su reinversión o ajuste. Asimismo, es necesario

destacar, que la evaluación con enfoque de Nueva Gestión Pública, no es un tópico de moda sino una necesidad y exigencia de la sociedad, además, constituye un elemento de legitimación del Estado; en este sentido, los resultados de la evaluación, tienen que ser dados a conocer a la sociedad mediante mecanismos de transparencia y rendición de cuentas efectivas y confiables. Es importante mencionar que si bien, no existe un modelo ideal de evaluación de resultados e impactos, la voluntad política y la exigencia ciudadana son los que harán diferentes a este, por último, hay que recalcar que la participación ciudadana en la evaluación de los resultados e impactos es fundamental y debe de ser parte de la nueva forma de gobernar del Estado en donde administrativos y políticos entiendan el sentido, la necesidad y la utilidad de la evaluación de resultados para dirigir la política social con el propósito de mejorar de manera efectiva las condiciones de vida de las personas.

BIBLIOGRAFIA

- Ackerman Susan Rose (2005). *Rendición de cuentas y el estado de derecho en la consolidación de las democracias*, Perfiles Latinoamericanos.
- Agencia Suiza para el desarrollo y la cooperación (2000). *Serie de instrumentos de trabajo para planificación, evaluación, monitoreo y aplicación*, Suiza.
- Aguilar Villanueva Luís (2007a). *Gobernanza y gestión pública*, FCE, México.
- _____ (2007b). *El aporte de la política pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*, Revista del CLAD no.30, Venezuela.
- _____ (2003). *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Porrúa, México.
- Aldo Ernesto (2007). *Política social en la región: desafíos políticos y de gestión*, CLAD revista no.38, Venezuela.
- Aldunate Eduardo (2007). *Matriz de indicadores y gestión de programas*, CEPAL, Coneval México.
- Alvira Martín Francisco (2002). *Metodología de la evaluación de programas. Cuadernos Metodológicos*, Ed. Centro de Investigación sociológicas, España.
- Arellano Gault (2006). *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*, FCE, México.
- Baca Urbina Gabriel (2002). *Evaluación de proyectos*; Ed. Mc Graw Hill, 4ta ed. México.
- Baena Guillermina (1999). *Instrumentos de investigación*. México.
- Bañon Martínez Rafael (2003). *La evaluación de la Acción y de las Políticas Públicas*, Díaz de Santos, Madrid.
- Bardach Eugene (2004). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*, CIDE, México.
- Barzelay Michael (1998). *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, Fondo de Cultura económica, México.
- Berner Heidi Derville Guzmán (2009). *Metodología evaluación de impacto*, Ministerio de Hacienda, División de Control de Gestión, Chile.

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2007). *“Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público”*, Venezuela.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1997). *“Evaluación”: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos*, BID.
- Blair Tony (1998). *La tercera vía. La renovación de la social democracia*, Taurus, Madrid.
- Bozeman Barry (2006). *La gestión Pública. Su situación actual*, FCE, México.
- Buchanan James M., *La perspectiva de la elección pública* (2009) en gerenciapublicafcpys.blogspot.com/.../lectura-de-james-buchanan.html.
- Cabrero Mendoza Enrique (2006). *Acción pública y desarrollo local*, FCE, México.
- Castro R. y K. Mokate (1998). *Evaluación económica y social de proyectos de inversión*; CEDE-BID, Colombia.
- Cardozo Brum Myriam Irma (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos*, Porrúa, 1ra ed. México.
- Cardozo Brum Myriam Irma (2009). *Evaluación y metaevaluación en los programas mexicanos de desarrollo social*, UAM, México.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2007). *Modelo abierto de gestión para resultados*, CLAD, Venezuela.
- ____ (1998a). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, Consejo Científico, Caracas.
- ____ (1998b). *Documento del curso sobre Formulación y evaluación de proyectos sociales*, Programa conjunto sobre Políticas Sociales para América Latina (PROPOSAL), CEPAL, OEA, ONU.
- Chávez Presa Jorge A. (2004). *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto Público*, FCE, México.
- Cohen Ernesto (2007). *Gestión social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, Ed. Siglo XXI, México.
- Cohen Ernesto y Franco R (2007). *Evaluación de proyectos sociales*, Ed. Siglo XXI, 7ma. ed. México.

- Colás Bravo M.P. y Rebollo Catalán (1993). *Evaluación de programa: Una guía práctica*, Ed. Kronos, España.
- Consejo Nacional para la evaluación (2007). *Términos para la evaluación de consistencia y resultados*, México.
- _____(2005). <http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/entidades/HomeEntidades.jsp>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Congreso de la Unión, México.
- Cordera Rolando, Ramírez Ziccardi (2008). *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*, Siglo veintiuno editores, México.
- Coss Bu Raúl (1989). *Análisis y evaluación de proyectos de inversión*, Ed. Limusa, 2da ed., México.
- Cunill Grau Nuria Ospina (2003). *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*, CLAD, Caracas.
- Dye Thomas R (1987). *Understanding Public Policy*, 6th. Ed. Englewood Cliffs N.J. Prentice Hall
- Echebarria Koldo (2005). *Responsabilización y evaluación de la gestión Pública*, Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo, Venezuela.
- Eyssautier de la Mora Maurice, (2002) *Métodos de la investigación. Desarrollo de la inteligencia*, Ecafsa, México
- Fondo de capitalización e inversión del sector rural (FOCIR) (2009), Secretaría de Economía, México. www.scribd.com/doc/30834976/Financiamiento-Foprode
- Fondo de proyectos productivos de infraestructura productiva para el desarrollo económico (FOPRODE) (2009). Secretaría de Economía. México.
- Fontaine Ernesto (1995). *Evaluación Social de Proyectos*, Ed. Univ. Católica, Chile.
- Freeman H. E. (1977). *The present status of evaluation research*, en M. Guttentang y S. Saar (comps), *Evaluation Studies Review Annual*, Beverly Hills, Sage, vol. 2:52-61.
- Fuentes Mario Luís (2006). *Una visión de México en el nuevo milenio*, Paideia, México.
- _____(1999). *La asistencia social en México. Historia y perspectivas*, Paideia, México.

- García Sánchez Isabel (2007). *La nueva gestión pública. Evolución y tendencias*, Secretaría General de Presupuesto, Salamanca.
- Guerrero Omar (2001). *Nuevos Modelos de Gestión Pública*, Revista digital Universitaria, Vol. 2, No. 3, UNAM.
- Giddens Anthony (2007). *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, Taurus, México.
- González Elvia María, Duque Álvarez (2006). *Un modelo de evaluación curricular alternativa y pertinente con el diseño curricular basado en la solución de problemas para la formación de profesionales: caso programa de contaduría pública de la Universidad de Antioquia*, Departamento de Ciencias Administrativas, Colombia.
- González L. (2000). *La evaluación ex-post o de impacto. Un reto para la gestión de proyectos de cooperación internacional de desarrollo*, Cuaderno de trabajo de, Número 29, Facultad de Ciencias Económicas, España.
- Hernández Licona Gonzalo Del Razo (2004). *Lo que dicen los pobres: evaluación del impacto de los programas sociales sobre la percepción de los beneficiarios*, SEDESOL, México.
- Hernández H. Abraham (2000). *Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión*, Ed. ECAFSa, 3ra ed. México.
- Hernández, Sampieri Roberto. (2007). *Fundamentos de la metodología de la investigación*. Ed. Mc Graw Hill. México.
- Hintze Jorge (2005). *Instrumentos de evaluación de la gestión del valor Público*, CLAD, Venezuela.
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (1998). *Guía para la identificación, preparación y evaluación de programas sociales*, ILPES, Santiago de Chile.
- ____ (1987). *Guía para la presentación de proyectos*, Ed. Siglo XXI, 25va., México.
- Jeffrey S. Lubbers (1994). *The Regulatory Reform Recommendations of the National Performance Review*, <http://www.piercelaw.edu/risk/vol6/spring/lubbers.htm>.
- Jellinek Georg (2002). *Teoría general del Estado*, FCE, México.
- La Constitución de Pueblo Mexicano*, Cámara de Diputados (2006), México.
- Ley de Coordinación Fiscal* (2009), SHCP, México.

- Ley Estatal de Planeación del Estado de Baja California* (1983). SP, México.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* (2006). SHCP, México.
- Ley General de Desarrollo Social* (2004). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California* (2006) Congreso del Estado, México.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* (2002). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México.
- Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado Baja California* (2005). Congreso del Estado de Baja California
- Lineamientos para la programación y presupuestación del gasto público del ejercicio fiscal* (2010). Secretaria de Planeación y Finanzas, México.
- Lineamientos para la ejecución de Proyectos Productivos* (2003). Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno del Estado de Baja California, México.
- Longo Francisco (2005). *La responsabilización por el rendimiento en la gestión pública: problemas y desafíos*, CLAD, Venezuela. Evaluation. 2ed
- Méndez Morales José S. (2003). *Problemas económicos de México*, Mc Graw-Hill, México.
- Moctezuma Barragán Esteban Roemer (2000). *Por un gobierno con resultados. El servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México*, FCE, México.
- Mokate, K. M. (1998). *Convirtiendo el monstruo en aliado: La evaluación como herramienta de la gerencia social*, Documentación del Curso para formadores en Gerencia Social, Ed. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) e Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Washington, EUA.
- Mondragón Jaione (2003). *La evaluación de los programas Públicos :objetivo, contenido y aplicación de diferentes instrumentos para la evaluación*. En Bañón i Martínez Rafael (2003). *La evaluación de la Acción y de las Políticas Públicas*, Díaz de Santos, Madrid.
- Montemayor Hernández María Velia, García Garza (2006). *Guía para la investigación documental*, Trillas, México.

- Moore M. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in government*, Harvard University Press.
- Moreno Jorge (2008). *Aprendizaje y reforma administrativa. La introducción de la Nueva gestión pública en la administración pública federal en México*, Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- Muñoz Gutiérrez Ramón (2004). *Innovación gubernamental. El paradigma de un buen gobierno en la administración del Presidente Vicente Fox*, FCE, México.
- Naim Moisés (1995). *Latin American's Journey To the Market: From Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy*, California, ICS Press.
- Negrete Mata José (2006). *Evaluación de los programas sociales del gobierno del Estado de Baja California y del Municipio de Tijuana*, Colef, México.
- Nieto Alejandro (2008). *El desgobierno de lo Público*, Ariel, España.
- Ormond Derry Löffler Elke (1999). CLAD, Caracas, Venezuela.
- Osborne David, Ted Gaebler (2003). *Herramientas para transformar el gobierno: directrices prácticas, lecciones y recursos para revitalizar las escuelas, los servicios públicos y los organismos gubernamentales en todos los niveles*, Paidós, Buenos Aires.
- ____ (1998). *La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno*, Paidós, Barcelona.
- ____ (1994). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Paidós, Buenos Aires.
- Oszlak (1999). *Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles)*, trabajo presentado en el IV Congreso Internacional del CLAD, México.
- OCDE (1995). *Governance in transition. Public Management Reforms in OECD countries*, Paris.
- Oliva Calvo Marisel (2009). *El devenir de los modelos de evaluación*, Uruguay
- Parsons Wayne, (2009), *Políticas Públicas*, FLACSO, México.
- Plan Estatal de Desarrollo de Baja California 2008-2013*, Secretaria de Planeación y Finanzas, México.
- Prats Joan (1997). *Administración pública y desarrollo en América Latina: un enfoque neoinstitucionalista* presentado en el II Congreso Interamericano del CLAD, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo (CLAD).

Periódico Oficial del Estado De Baja California, 18 de septiembre 2009.

Pérez Parra Wladimir, (2004). La Repolitización en la Nueva Gestión Pública, PROVINCIA, no. 1.

Pons, Hugo M. (2000): *Reflexiones acerca del concepto de política pública*. Centro de Estudios de Economía y Planificación. Ministerio de Economía y Planificación (MEP). Cuba.

Programa pequeña y mediana empresa. (2010). *Secretaría de Economía, México*.
www.contactopyme.gob.mx

Quiroga Leos Gustavo (1989). *Manual de organización y métodos en la administración pública*, Trillas, México.

Ramio Matas Carlos (2008). Revista 41 *Reforma y Democracia del CLAD*, Caracas Venezuela.

——— (2001). *Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en la Administración Pública Latina de estado y cultura institucional*, CLAD, Caracas, Venezuela.

Ramio C. (1999). *Teoría de la organización y administración Pública*, Tecnos- UPF, Madrid.

Reglas de operación del recurso otorgado por la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno del Estado de Baja California y la Fundación Internacional de la Comunidad A,C, para el financiamiento de micro y pequeñas empresas (2005), Sedesoe, México.

Reglamento de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, SHCP.
www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf.

Rincón Gallardo Gilberto (1999). Prólogo en Mario Luís Fuentes, *La asistencia social en México*, Historia y perspectivas, Paideia, México.

Rivas Tovar Luís Arturo (2006). *¿Cómo hacer una Tesis de Maestría?*, European Institute of Management, 2da. Ed. México.

Rossi P.H. (1979). *Issues in the evaluation of human services delivery* en L. Schrest (comp.), *Evaluation Studies Review Annual*, Beverly Hills, Sage, 4:69-95.

Secretaria de Hacienda y Crédito Público (2007). *Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Federal*, DOF, México.

Sojo Garza-Aldape Eduardo (2005). *De la alternancia al desarrollo. Políticas públicas del gobierno del cambio*, FCE, México.

Sotelo Maciel Aníbal J. (2008). *La relación Planificación presupuesto en el marco de la gestión orientada a resultados*, Revista del CLAD núm. 40, Venezuela.

Stake Robert (1996). Modelo de Evaluación de Contingencias
http://www.google.com.mx/search?hl=es&rlz=1W1DBMX_en&q=stake+modelo+de+contingencias&btnG=Buscar&aq=f&aql=&oq=&gs_rfai=

Stufflebean (2000) *Evaluation Models Viewpoints on educational and Human ServicesEvaluation.2ed*
[http://books.google.com.mx/books?id=5679vdyleZMC&pg=PA33&lpg=PA33&dq=.Stufflebeam+\(1960\),&source=bl&ots=A6-](http://books.google.com.mx/books?id=5679vdyleZMC&pg=PA33&lpg=PA33&dq=.Stufflebeam+(1960),&source=bl&ots=A6-)

Tatagiba Luciana Siquiera (2006). *Contraloría y participación social en la gestión pública*, CLAD, España.

Tayler S.J. y R. Bogdan (1996). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Paidós.

Uvalle Berrones Ricardo (2007). *Institucionalidad, eficacia y desafíos de la democracia*, CLAD en la revista no.38, Venezuela.

Waissbluth Mario (2004). *La Reforma del Estado en América Latina*.

Enlaces de internet

[www.eurosur.org/guiadel mundo/temas/desarrollo_social/](http://www.eurosur.org/guiadel_mundo/temas/desarrollo_social/)

www.cdi.gob.mx/derechos/vigencia/2006_ley_general_desarrollo_social.pdf
www.coneval.gob.mx/

ANEXOS

Anexo 1

DIAGNOSTICO SITUACIONAL DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LA GESTION PARA RESULTADOS.

El siguiente cuestionario tiene como objetivo principal, favorecer la creación práctica del marco conceptual propuesto para la Gestión para Resultados en el marco de la Nueva Gestión Pública, sugiriendo ámbitos y aproximaciones focalizadas para todos los momentos del ciclo de gestión.

Cuestionario: Tiene como propósito, facilitar la medición y evaluación del grado de orientación hacia la Gestión para Resultados de un gobierno o Administración Pública.

Al aplicar el cuestionario, se pretende obtener información para analizar la totalidad del ciclo de gestión y constatar la existencia y nivel de desarrollo y calidad de los componentes, interacciones y herramientas presentes en él. Asimismo proporciona información sobre los elementos de análisis de los factores de entorno que pueden operar como requisitos o factores de éxito o variables críticas.

DIAGNOSTICO SITUACIONAL DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LA GESTION PARA RESULTADOS.

Objetivo:

Tiene como propósito, facilitar la medición y evaluación del grado de orientación hacia la Gestión para Resultados de un gobierno o Administración Pública, a fin de favorecer la creación práctica de un marco conceptual para la Gestión para Resultados, sugiriendo ámbitos y aproximaciones focalizadas para todos los momentos del ciclo de gestión.

Instrucciones:

Favor de contestar de manera individual cada uno de las afirmaciones que ha continuación se presentan, anotando en el recuadro los números de la escala de evaluación que considere pertinente.

Escala de evaluación	Existencia	Estado de la cuestión
0	NO	No se ha planteado ni tratado en ningún nivel
1		Se ha tratado pero no se ha tomado ninguna decisión
2		Se han diseñado actuaciones pendientes de implementación
3		Se han iniciado acciones parciales de implementación
4		Existe un proyecto integral en fase de implementación
5	SI	Existe un sistema institucional plenamente operativo

DIAGNOSTICO SITUACIONAL DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LA GESTION PARA RESULTADOS.

Bloque 1. Ciclo de Gestión

1.-Ámbito políticas y estrategias

El objetivo de análisis en este ámbito es el de identificar el estado de presencia y desarrollo de los componentes del ciclo de gestión vinculados a la formulación del programa de gobierno, el diseño estratégico y organizativo, la política económica estructural y la cartera de programas que estructuran el presupuesto y la acción del programa de gobierno de esta SEDESOE.

1.1. Información y análisis económico y social de SEDESOE	0	1	2	3	4	5
Existe un sistema público de información que permita formular y monitorear el plan						
Existen mecanismos que aseguran la recolección confiable y continua de la información						
La información es utilizada para la toma de decisiones						
La información se entrega desagregada por programa y Municipio						
La información permite realizar comparaciones por periodos determinados						
La información es accesible a los agentes públicos y sociales						
La información se sostiene en un sistema estable						
Existe un sistema de registro de resultados de administraciones anteriores que permita conformar una línea de base para la evaluación						

1.2. Programa y objetivos de SEDESOE	0	1	2	3	4	5
Existe un programa institucional /sectorial						
El programa contempla objetivos y metas de mediano plazo						
El programa establece acciones definidas de acuerdo a un análisis de necesidades sociales						
El programa fija objetivos medibles en todos los ámbitos de actuación con referencias cuantitativas y considerando una línea de base						
Los objetivos se refieren a las necesidades						
Los objetivos se refieren a los resultados						
Los objetivos transversales implican explícitamente a determinados departamentos						
Los objetivos se asignan a unidades organizativas o departamentales de forma explícita						
Se explicitan objetivos estratégicos que superan el período de gobierno						
Se explicitan mecanismos de continuidad para los objetivos del gobierno anterior						

1.3. Estructura orgánica y unidades estratégicas de actuación de SEDESOE	0	1	2	3	4	5
La estructura organizativa se fija de acuerdo a los requerimientos del programa de gobierno						
Existen instrumentos que verifiquen la coherencia entre el diseño orgánico en función de las prioridades del plan y de sus programas						
Los programas se asignan a sus Centros de Responsabilidad						
La responsabilidad de los programas transversales está claramente identificada y definida con anterioridad						
Se especifica el compromiso de los responsables gerenciales y políticos de los Centros de Responsabilidad con los objetivos institucionales /sectoriales						

1.4.Estrategias básicas de participación de SEDESOE	0	1	2	3	4	5
Se explicitan los ámbitos de participación pública que serán prioritarios para la acción institucional						
Las estrategias de previsión y generación de los servicios de SEDESOE son explícitas						
Las estrategias de previsión y generación de los servicios de SEDESOE son sostenibles						
Existen modelos explícitos de cooperación público/ privada para áreas definidas como estratégicas en la generación de bienes y servicios públicos						
Existen estrategias y reglas de cooperación con la sociedad civil						
La capacidad institucional es adecuada para la formulación y ejecución de las estrategias del programa.						

1.5.Consistencia del programa de SEDESOE	0	1	2	3	4	5
El programa institucional es coherente con las condiciones del entorno e incluye análisis de viabilidad						
Los objetivos del programa son consistentes y sostenibles						
Los objetivos del programa son consistentes con los objetivos departamentales						
El programa y sus objetivos son consistentes con el marco económico y fiscal						
Es posible leer el programa en términos de objetivos y metas						

1.6. Transferencia de la estrategia al nivel operativo	0	1	2	3	4	5
Hay alineación de las acciones departamentales con los programas y los objetivos institucionales						
Existen mecanismos explícitos de elaboración y fijación de objetivos						
Las unidades operativas establecen vinculaciones entre objetivos de servicios y los objetivos institucionales						
La asignación presupuestaria se adapta a las prioridades del programa institucional						

2.-Ámbito presupuesto

El objetivo de este ámbito, es el de identificar el estado de presencia y desarrollo de los componentes del ciclo de gestión vinculados a la formulación de la estrategia económica, de la estructuración y proceso de construcción del presupuesto, del proceso de ejecución presupuestario , y el sistema de seguimiento de la ejecución presupuestaria y rendición de cuentas de SEDESOE.

2.1. Estrategia económica y financiera de SEDESOE	0	1	2	3	4	5
Se dispone de un sistema de control financiero						
Se cumple con las previsiones presupuestales establecidas						
El incumplimiento de las previsiones presupuestarias supone la existencia de la revisión para el ajuste						
La gestión financiera esta vinculada a indicadores externos de referencia						
Existen auditorias financieras independientes y homologadas internacionalmente en el manejo de los recursos						

2.2. Sistema presupuestario y programas de SEDESOE	0	1	2	3	4	5
El presupuesto financiero integra inversión y funcionamiento en torno a programas						
Existe correspondencia entre los programas del presupuesto y los programas del plan institucional						
No hay programas presupuestarios o institucionales sin correspondencia respectiva						
El presupuesto permite identificar la asignación por centros orgánicos de responsabilidad a lo largo de toda la cadena de mando						
El presupuesto incluye elementos de análisis de costos de los principales programas públicos						

2.3. Procedimiento de ejecución presupuestaria de SEDESOE	0	1	2	3	4	5
Existe un sistema procedimental que regula la ejecución presupuestaria definido en una normatividad de carácter legal						
La ejecución presupuestaria está sometida a control de regularidad previa a su ejecución (ex ante)						
La ejecución presupuestaria esta sometida a control de regulación posterior a su ejecución (ex post)						
La autorización de la ejecución presupuestaria corresponde a nivel político						
La ejecución presupuestaria está delegada en el nivel de dirección						
La ejecución presupuestaria está distribuida en función de límites cuantitativos						
Existen sistemas de auditoria interna efectivos y eficientes						
Existen procedimientos de compras y contrataciones estatales estandarizados con sistemas de publicación en Internet, precios, proveedores y compras						

2.4. Sistema de seguimiento de la ejecución presupuestaria y rendición de cuentas de SEDESOE	0	1	2	3	4	5
Existen sistemas estables de información de control de gestión presupuestaria						
Se dispone mensualmente de un sistema de control de gestión económico-financiero para los directivos						
El control de gestión se utiliza como instrumento habitual de toma de decisiones						
El proceso de inversión dispone de un sistema de seguimiento de ejecución						
Se auditan externamente cada año las cuentas						
Existen estancias previstas explícitamente para el análisis de la gestión y se difunden sus conclusiones						
Existe un sistema de seguimiento financiero con indicadores de resultados del gasto para la inversión y el funcionamiento						

3.-Ámbito Ejecución

El objetivo de este ámbito, es el de identificar el estado de presencia y desarrollo de los componentes del ciclo de gestión vinculados a la ejecución del programa de gobierno y de la formulación presupuestaria revisando en profundidad la estructura del ciclo.

3.1. Estrategias generación de servicios de SEDESOE	0	1	2	3	4	5
Las estrategias de generación de programas públicos a la ciudadanía definen prioridades con criterios de equidad social						
Los programas y bienes públicos tienen una definición clara de los derechos y condiciones de acceso de la ciudadanía						
La ciudadanía dispone de mecanismos para ejercer sus derechos de acceso a los bienes y programas públicos						

3.2. Bienes y servicios públicos de SEDESOE	0	1	2	3	4	5
Todos los servicios disponen de información estándar a disposición de la ciudadanía que incluye los compromisos de programación de SEDESOE						
Los servicios y bienes ofertados responden a los compromisos legales establecidos						
La oferta de bienes y servicios se revisa con base en las evaluaciones de resultados realizadas						
Se desarrollan actividades de investigación orientadas a mejorar los servicios y a innovar en nuevos modos de atender más eficaz y eficientemente a la ciudadanía						
Se establecen metas de bienes y servicios anuales o plurianuales						

3.3.Objetivos y servicios de SEDESOE	0	1	2	3	4	5
Se fijan objetivos de generación de los bienes y servicios y se toma en consideración la						

evaluación del ciclo anterior de gestión						
Los objetivos de generación de servicios corresponden con los compromisos legales y del programa de gobierno						
Se conocen, monitorean y gestionan los desajustes existentes entre la capacidad de generación de servicios y los compromisos adquiridos						
Se establecen criterios de prioridad públicos para gestionar los desajustes de oferta y demanda efectiva de servicios y bienes públicos						
Los objetivos de generación de servicios consideran todas las variables relevantes desde el punto de vista de la eficacia y la eficiencia						
Se dispone de sistemas de información que permiten conocer las variables relevantes de los procedimientos en la generación de los servicios						
Se dispone de sistemas de gestión						

3.4. Procesos	0	1	2	3	4	5
Los procesos internos están protocolizados y son conocidos						
Los procesos están asignados a responsables						
Los procesos se ajustan a especificaciones de eficacia y eficiencia						
Se dispone de referencias y estándares para la fijación de los procesos internos						
Se dispone de sistemas de gestión para asegurar la calidad, eficiencia y eficacia de los procesos de generación de bienes y servicios públicos						
La gestión de suministros tiene requisitos para la adquisición de bienes y servicios y evalúa, por intermedio de indicadores, el grado de atención a esos requisitos						

3.5. Sistema de información de soporte a la generación de bienes y servicios de SEDESOE	0	1	2	3	4	5
Existen sistemas de información sobre la generación de bienes y servicios públicos						
La información de generación de bienes y servicios está desagregada a nivel de producto y permite gestionar costos y procesos						
Los directivos disponen de información continua y estable sobre el proceso de generación de servicios						
La recolección y procesamiento de la información de la generación de servicios está automatizada						
La información de la generación de servicios se traslada al sistema de evaluación						
La información de la generación de servicios se considera estratégica en la organización						
Se brinda información sobre la generación de servicios promedio para que cada unidad administrativa pueda compararse y conocer su situación relativa						
Existen niveles de la generación de servicios que operan como guía del desempeño						
Existe información sobre el gasto ejecutado por la generación de servicios con el fin de posibilitar la elaboración de indicadores de eficiencia						

3.6. Comunicación de la oferta pública de SEDESOE	0	1	2	3	4	5
Se dispone de una estrategia explícita de comunicación de la actividad y oferta						
Existen canales de información y comunicación de fácil acceso para todos los servicios públicos						
La comunicación está planteada con una clara orientación a la comprensión ciudadana						
La información es exhaustiva y cubre toda la acción institucional						
Se utilizan las tecnologías de la información como medio de facilitar el acceso a la						

información pública						
Se evalúan la calidad de la comunicación e información de forma periódica						
Existe un esfuerzo sistemático por mantener informados a los sectores sociales vulnerables de sus posibilidades de acceso a bienes públicos						

3.7. Gestión de la entrega del servicio de SEDESOE	0	1	2	3	4	5
Existen criterios explícitos para la atención al ciudadano en todos los servicios						
El compromiso de entrega del servicio público es explícito						
Las quejas por incumplimiento del compromiso de servicio están reconocidas y generan reacción de corrección						
El tiempo se toma en cuenta como una variable clave en la entrega del servicio						
Se dispone de mecanismo de gestión para situaciones de emergencia o imprevistos en todos los servicios						

3.8. Participación social	0	1	2	3	4	5
Existen sistemas estables de participación social que aportan criterios en la definición de la oferta de servicios						
Se dispone de sistemas de participación colectiva o individual que permiten detectar necesidades emergentes						
Se utilizan mecanismos activos y equilibrios de colaboración en la generación de servicios						
Se utilizan mecanismos de consulta directa para elaborar planes de mejora de la gestión						
Existen relaciones estables con las organizaciones de la sociedad civil						
Existen regulaciones formales sobre las consultas públicas obligatorias						
Se conforman redes público privados que permiten analizar y gestionar la generación y distribución de bienes públicos						

4.-Ámbito Evaluación

El objetivo de este ámbito, es el de identificar el estado de presencia y desarrollo de los componentes del ciclo de gestión vinculados al proceso de evaluación de la acción de gobierno y de la actuación de la organización pública. En este ámbito se toman en consideración los sistemas de evaluación de la satisfacción de los ciudadanos, los métodos de evaluación y control de la generación de “salidas”, y sus condiciones de obtención, el análisis de los resultados estratégicos de la acción de gobierno, la capacidad para establecer el grado de consistencia de la acción de gobierno con los cambios sociales producidos.

4.1. Evaluación de la generación de servicios y asignación de valor público	0	1	2	3	4	5
Existe evaluación de los objetivos de la generación de servicios establecidos						
Existe evaluación de los niveles de cobertura de la demanda social alcanzada						
Las variables de eficacia, eficiencia, costo-efectividad, procesos se evalúan para toda la generación de servicios						
Existe evaluación en la generación de servicios de manera normativa y reguladora y así como de sus impactos sociales						
Existe evaluación del proceso de entrega de los bienes públicos a la ciudadanía						
Hay seguimiento a los resultados obtenidos versus las metas previstas						
Se incluyen análisis cualitativos en las evaluaciones						
Existe capacidad institucional para hacer seguimiento y evaluar los resultados						

4.2. Análisis de satisfacción	0	1	2	3	4	5
Se evalúa el grado de satisfacción de los destinatarios de servicios directos por cada servicio						
Se evalúa la satisfacción de la ciudadanía respecto de los servicios públicos con independencia de su nivel de uso						
Los sistemas de evaluación de la satisfacción ciudadana son regulares y permiten la comparación temporal						
La información sobre el grado de satisfacción se puede desagregar territorialmente y socialmente						
La información sobre satisfacción se puede analizar sectorialmente por unidades de gestión						
Existe un sistema transparente de quejas						
Las quejas de la ciudadanía son atendidas y ocasionan acciones de mejora						

4.3. Resultados estratégicos y de impacto y cambios intermedios de la acción de SEDESOE	0	1	2	3	4	5
La aportación de los programas institucionales al cambio social es evaluada						
Se dispone de sistemas de evaluación del impacto de la producción realizada en los cambios ocurridos						
Las evaluaciones influyen directa y explícitamente las decisiones de política de gobierno						
Se toman en consideración las evaluaciones sistemáticas para la toma de decisiones						
Se analizan los cambios sociales que han podido ser causa de desajuste en el resultado						
Existe un sistema periódico de indicadores de seguimiento de los objetivos institucionales						
Se realizan análisis de impacto de las acciones reguladoras						
Se desarrollan medidas de aproximación (resultados intermedios) que faciliten la evaluación de los impactos de la acción pública						
Se desarrollan evaluaciones de procesos y de la gestión operativa de los programas y políticas						
La evaluación contribuye a articular los procesos de planeación y presupuestación						

4.4. Rendición de cuentas	0	1	2	3	4	5
La información sobre cambios sociales está apoyada por metodologías generalmente aceptadas y conocidas						
El sistema estadístico es independiente y opera bajo requerimientos de fiabilidad						
La información estadística es homologable a nivel internacional						
Las evaluaciones ad-hoc de la acción institucional son públicas						
Se rinde cuentas a la ciudadanía sobre los resultados de la gestión						
La rendición de cuentas incluye metas productivas, de desarrollo y presupuestarias						

4.5. Responsabilidad de la acción de SEDESOE	0	1	2	3	4	5
Existen sistemas formalizados de sanciones o incentivos vinculados a los resultados obtenidos						
Hay voluntad de hacer y utilizar los resultados de las evaluaciones desde el más alto nivel						
Las organizaciones disponen de mecanismos internos de responsabilidad						
Existen sistemas de incentivos individuales o colectivos vinculados al desempeño (incentivos por resultados)						

4.6. Participación en y utilización de las evaluaciones	0	1	2	3	4	5
Las evaluaciones se realizan con garantías de independencia de juicio						

Las evaluaciones son accesibles a la dirección de las organizaciones						
Las evaluaciones se utilizan en la toma de decisiones						
Las evaluaciones están en la base del rediseño de los programas de gobierno						
Las carteras y catálogos de servicios se revisan de acuerdo al resultado de las evaluaciones						
Se discuten o conocen públicamente los resultados de las evaluaciones						
Hay estándares de calidad para las evaluaciones						

4.7. Análisis de la realidad social	0	1	2	3	4	5
Se dispone de sistemas de análisis social						
Los sistemas de análisis social se utilizan para la evaluación de la acción institucional						
Los sistemas de información permiten evaluar las demandas y necesidades sociales						
Los sistemas de información permiten conocer los niveles de cobertura de la acción institucional de las demandas sociales						

Bloque 2. Entorno

Instrucciones:

Favor de contestar de manera individual cada uno de las afirmaciones que ha continuación se presentan, anotando en el recuadro de los números la escala de evaluación que considere pertinente.

Escala	Nivel de desarrollo
0	NULO/A
1	BAJO/A
2	MEDIO-BAJO /A
3	MEDIO-ALTO/A
4	ALTO /A
5	EXCELENTE

Ámbito .Hábitat institucional y desarrollo organizativo

El objetivo de análisis de este ámbito es el de identificar las condiciones de desarrollo interna de la propia organización las cuales van a establecer las condiciones de desarrollo de la Gestión para Resultados y también sus límites. Es relevante en este ámbito considerar el control social, el apoyo interno a la Gestión para Resultados (GpR), las herramientas de gestión y su nivel de desarrollo y por último la capacidad de gestión de procesos complejos.

1.1. Control Social	0	1	2	3	4	5
La información que disponen los ciudadanos sobre las acciones de la Secretaría es...						
El desarrollo de mecanismos de consulta y participación de los ciudadanos en la elaboración de las políticas públicas de desarrollo social es...						
El desarrollo de programas destinados a proveer a los ciudadanos información sobre la calidad de la gestión es....						
El desarrollo de instrumentos que faciliten a los ciudadanos ser agentes activos de control de gestión es...						

1.2. Apoyo al desarrollo de la gestión para resultados (GpR)	0	1	2	3	4	5
El apoyo de la dirección a la implantación de la GpR es.....						
El desarrollo de estrategias orientadas a modificar las estructuras y la cultura organizativa en función de la GpR es....						
El conocimiento de los beneficios de la GpR por parte de los integrantes de la Secretaría es....						
El compromiso de los directivos con la implantación de la GpR es....						
La implicación de los niveles jerárquicos intermedios en la implantación de la GpR es.....						
La adaptación a las estructuras organizacionales a las necesidades de la GpR es....						
La coherencia de la cultura organizativa con los valores propios de la GpR es....						
La inclusión del aprendizaje como elemento dinamizador del cambio cultural es....						
La promoción del aprendizaje en todos los niveles de gestión es...						
La capacitación continua sobre la GpR es....						
La comprensión por parte de los niveles técnicos de las ventajas de GpR es....						

1.3.Herramientas de gestión	0	1	2	3	4	5
La disponibilidad de sistemas de información social y organizativa consolidada es...						
La accesibilidad de la información a toda la organización es....						
La disponibilidad de las tecnologías de la información consolidadas es...						
La integración de las tecnologías de la información en los procesos de producción y gestión es....						
La capacitación del personal en el manejo y la gestión de los sistemas de información son...						
La utilización de las herramientas de gestión es....						
La elaboración del plan estratégico es....						
La utilización de la información de gestión en la toma de decisiones es...						
Existen metodologías adecuadas para implementar la GpR						
Hay acciones explícitas para capacitar a funcionarios en la GpR						

1.4.Implantación de la GpR en SEDESOE	0	1	2	3	4	5
La correspondencia del proceso de implantación a lineamientos estratégicos claros y definidos es...						
El liderazgo político en la implantación de la GpR es....						
La definición del plan que guía la implementación de la GpR es ...						
El desarrollo de mecanismo de revisión constante acerca de la adecuación del proceso de GpR a la realidad organizativa es...						
La correspondencia de la GpR con el desarrollo del entorno institucional es...						
La visualización de la GpR como una herramienta que aumenta la credibilidad en la SEDESOE en el largo plazo es...						
La gradualidad e incrementalidad del proceso de implantación de la GpR es...						
La posibilidad de participación a todos los niveles en el proceso de implantación es....						
El monitoreo en el proceso de implantación de la GpR es ...						

Anexo 2.

Evaluación del impacto del Programa de Desarrollo Social “Proyectos Productivos” desde la percepción de los beneficiarios

Objetivos

- e) Estimar el impacto del programa Proyectos Productivos sobre la situación económica y social que perciben los individuos beneficiados.
- f) Analizar la percepción que los beneficiarios tienen del Programa Proyectos Productivos en general.
- g) Analizar la opinión de los beneficiarios sobre el trámite para acceder a los recursos del programa.
- h) Analizar que otros aspectos han cambiado a raíz del apoyo brindado por el programa.

FOLIO_____

Evaluación del impacto del Programa de Desarrollo Social “Proyectos Productivos”
desde la percepción de los beneficiarios

Nombre del proyecto productivo. _____

Monto otorgado _____

Ubicación. _____

Fecha _____

Nombre del encuestador _____

Instrucciones. Favor de contestar cada uno de las preguntas, anotando una cruz a las respuestas que usted considere adecuada.

Características personales / socioeconómicas

1.- Sexo

a) Femenino_____

b) Masculino_____

2.- Estado civil

a) Unión libre_____

b) Casado (a)_____

c) Divorciado (a)_____

d) Separado (a)_____

e) Viudo (a)_____

f) Soltero (a)_____

3.- Edad (a)

a) 18-25_____

b) 26-30_____

c) 31-35_____

d) 36-40_____

- e) 41-45_____
- f) 46-50_____
- g) 51-55_____
- h) 56-60_____
- i) 60 o más_____

4.- ¿Tiene hijos?

Si ¿Cuántos? _____¿Cuántos a su cargo?_____

No_____

5.- Número de hijos que se encuentra actualmente estudiando

6.- ¿Número de personas (familiares) que viven con usted?

- a) 1-2_____
- b) 3-4_____
- c) 5-7_____
- d) Mas de siete__

7.- Situación de la propiedad donde habita.

- a) Casa propia_____
- b) Casa propia pero la esta pagando_____
- c) Renta_____
- d) Prestada_____
- e) Otros _____

8.- La casa donde habita tiene los siguientes servicios

- a) Sanitario_____
- b) Pavimento_____
- c) Teléfono_____
- d) Agua entubada_____
- e) Drenaje_____

9.-Su familia cuenta con servicios de salud

- a) Si_____
- b) No_____

10.- Si cuenta con servicios de salud mencione de que tipo

- a) SSA____
- b) IMSS_____
- c) ISSSTE_____
- d) ISSSTECALI_____
- e) Otros_____

11.- Número de miembros del hogar que aportan ingresos mensuales fijos.

12.-Promedio de ingreso familiar por mes.

- a) Menos de 3 mil pesos_____
- b) De 4 mil a 6 mil pesos_____
- c).- De 7 a 10 mil pesos_____
- d) Mas de 10 mil pesos_____

13.- Origen del ingreso del responsable del proyecto productivo

- a) Ingreso laboral (realiza otra actividad productiva _____
- b) Ingreso por jubilación_____
- c) Ingreso proyecto productivo_____
- d) Otros_____

14.- Ultimo grado de estudios del beneficiado (a).

- a) Primaria incompleta_____
- b) Primaria_____
- c) Secundaria incompleta_____
- d) Secundaria_____
- e) Preparatoria incompleta_____
- f) Preparatoria_____
- g) Carrera técnica _____
- h) Otra_____

Proyectos productivos

15.- ¿Cómo se enteró del programa de Proyectos productivos?

- a).- Amigo
- b).- Prensa
- c).- Radio
- d).- TV.
- d).- otro_____

16.- ¿Qué tanto puede ayudar a una persona o familia recibir ayuda para implementar un proyecto productivo?

- a) Asegura totalmente bienestar.
- b) Asegura bastante bienestar_____
- c) Asegura poco bienestar_____
- d) No asegura bienestar_____

17.- Para usted ¿Qué tan accesible fue el lograr un apoyo económico para implementar un proyecto productivo?

- a) Totalmente accesible_____
- b) Bastante accesible_____
- c) Poco accesible.

18.- ¿Qué tan suficiente fue el monto otorgado por SEDESOE para implementar su proyecto productivo?

- a) Bastante suficiente_____
- b) Suficiente_____
- c) Medianamente suficiente_____
- d) Insuficiente_____

19.- En relación al tiempo que la SEDESOE le otorgó el crédito para implementar su proyecto productivo usted diría que fue...

- a) Bastante rápido_____
- b) Rápido_____
- c) Relativamente tardado_____
- d) Bastante tardado_____

20.- Considera que su situación en..... es mejor, peor o igual a la que tenía antes de recibir el apoyo Económico por parte de SEDESOE.

	Mejor	Peor	Igual
Economía			
Vivienda			
Salud			
Alimentación			
Educación			
Automóvil			
Otros			

21.- Las expectativas de mejora económica y social que usted tenía previas a la implementación de su proyecto productivo han sido.

- a) Totalmente alcanzadas_____
- b) Medianamente alcanzadas_____
- c) No se alcanzaron _____

22.- ¿El proyecto productivo permanece?

- a) Si_____ (pasar a la pregunta 25)
- b) No_____

23.- Si no permanece, ¿cuál fue el motivo de la cancelación del proyecto productivo?

24.- ¿Cuánto tiempo permaneció?

25.- ¿Recibió capacitación para la implementación de su proyecto productivo por parte de SEDESOE?

- a) Si_____
- b) No_____. (Pasar a la pregunta 28)

26.- ¿Si recibió capacitación por parte de SEDESOE de que tipo fue?

- a) Capacitación administrativa_____
- b) Capacitación técnica _____
- c) Otra_____

27.- ¿Cómo evaluaría la capacitación recibida?

- a) Excelente_____
- b) Buena _____
- c) Regular_____
- d) Deficiente_____

28.- ¿Número de personas que emplea (va) en su Proyecto Productivo?

29.- ¿El préstamo recibido por parte de SEDESOE para la realización de su proyecto productivo ha sido pagado?

- a) Totalmente_____
- b) Continúa pagándolo_____
- c) Suspendió sus pagos _____¿Motivo?_____

30.- En relación a su experiencia, como evaluaría el programa de proyectos productivos.

- a) Excelente_____
- b) Muy bien_____
- c) Bien_____
- d) Regular_____
- e) Deficiente_____

31.- ¿Considera que como resultado de la implementación de su proyecto productivo, su situación económica será mejor, peor o igual a la que tiene ahora?

- a) Mejor_____
- b) Igual_____
- c) Peor_____

32.- En los dos últimos años como se siente con su proyecto productivo.

- a) Muy satisfecho_____
- b) Satisfecho____
- c) Insatisfecho_____
- d) Muy insatisfecho_____

33.- ¿Qué recomendaría para mejorar el programa de proyectos productivos?

Anexo 3

Histórico de créditos otorgados por Sedesoe

Cantidad pagada-cantidad vencida

2002					
Municipio	No. proyectos	Inversión	Cantidad pagada	Cantidad vencida	Saldo
Ensenada	68	\$ 1,047,629.00	\$ 713,860.28	\$ 354,643.79	\$ 403,554.90
Mexicali	102	\$ 1,838,155.00	\$ 719,633.99	\$ 1,109,731.99	\$ 1,244,840.99
Playas de Rosarito	69	\$ 1,214,241.00	\$ 525,740.59	\$ 681,660.90	\$ 770,331.63
San Quintín	43	\$ 1,271,674.00	\$ 665,131.38	\$ 596,445.16	\$ 682,718.26
Tecate	54	\$ 973,946.00	\$ 401,669.26	\$ 553,635.45	\$ 636,630.03
Tijuana	53	\$ 953,910.00	\$ 397,936.18	\$ 543,661.11	\$ 611,068.82
Total	389	\$ 7,299,555.00	\$ 3,423,971.68	\$ 3,839,778.40	\$ 4,349,144.64

2003					
Municipio	No. proyectos	Inversión	Cantidad pagada	Cantidad vencida	Saldo
Ensenada	134	\$ 2,725,883.00	\$ 1,357,045.17	\$ 1,666,665.49	\$ 1,666,665.49
Mexicali	301	\$ 5,410,638.00	\$ 1,391,730.34	\$ 4,614,705.18	\$ 4,614,705.02
Playas de Rosarito	132	\$ 2,296,518.00	\$ 766,357.05	\$ 1,797,518.19	\$ 1,797,518.19
San Quintín	67	\$ 2,470,270.00	\$ 1,817,928.32	\$ 944,889.01	\$ 944,889.01
Tecate	92	\$ 1,695,012.00	\$ 583,664.43	\$ 1,296,487.07	\$ 1,296,487.07
Tijuana	160	\$ 2,599,053.00	\$ 888,486.22	\$ 2,001,082.14	\$ 2,001,082.14
Total	886	\$ 17,197,374.00	\$ 6,805,211.53	\$ 12,321,347.07	\$ 12,321,346.91

2004					
Municipio	No. proyectos	Inversión	Cantidad pagada	Cantidad vencida	Saldo
Ensenada	119	\$ 2,234,622.00	\$ 843,774.28	\$ 1,636,471.55	\$ 1,636,471.55
Mexicali	240	\$ 4,206,878.00	\$ 1,347,045.34	\$ 3,301,423.72	\$ 3,302,272.62
Playas de Rosarito	74	\$ 1,355,607.00	\$ 541,626.64	\$ 972,715.34	\$ 972,715.34
San Quintín	155	\$ 4,208,916.00	\$ 1,462,111.39	\$ 3,179,336.43	\$ 3,178,362.65
Tecate	56	\$ 1,070,462.00	\$ 304,455.92	\$ 883,313.64	\$ 883,313.64
Tijuana	124	\$ 2,286,356.00	\$ 684,984.57	\$ 1,863,807.38	\$ 1,863,807.38
Total	768	\$ 16,362,841.00	\$ 5,183,998.14	\$ 11,837,068.05	\$ 11,836,943.17

2005					
Municipio	No. proyectos	Inversión	Cantidad pagada	Cantidad vencida	Saldo
Ensenada	69	\$ 1,750,355.00	\$ 335,481.28	\$ 1,694,998.92	\$ 1,694,998.92
Mexicali	97	\$ 1,704,220.00	\$ 529,804.53	\$ 1,439,355.50	\$ 1,439,355.50
Playas de Rosarito	33	\$ 605,552.00	\$ 147,742.17	\$ 555,074.83	\$ 555,074.83
San Quintín	73	\$ 1,875,575.00	\$ 284,165.10	\$ 1,887,883.59	\$ 1,887,883.59
Tecate	13	\$ 181,174.00	\$ 100,842.10	\$ 108,885.76	\$ 108,885.76
Tijuana	72	\$ 1,614,591.00	\$ 288,250.70	\$ 1,572,885.06	\$ 1,574,662.94
Total	357	\$ 7,731,461	\$ 1,686,285.88	\$ 7,256,867.00	\$ 7,260,861.55

2006					
Municipio	No. proyectos	Inversión	Cantidad pagada	Cantidad vencida	Saldo
Ensenada	75	\$ 1,768,542.00	\$ 317,620.35	\$ 843,590.88	\$ 1,650,193.79
Mexicali	213	\$ 3,812,636.00	\$ 671,592.18	\$ 2,140,808.17	\$ 3,574,348.02
Playas de Rosarito	83	\$ 2,229,423.00	\$ 268,938.26	\$ 677,319.59	\$ 1,349,553.70
San Quintín	43	\$ 951,026.00	\$ 184,791.98	\$ 462,536.98	\$ 871,227.78
Tecate	41	\$ 1,384,633.00	\$ 112,291.98	\$ 958,099.27	\$ 1,432,400.04
Tijuana	115	\$ 2,138,661.00	\$ 364,032.25	\$ 1,188,878.62	\$ 2,018,770.78
Total	570	\$ 12,284,921.00	\$ 1,919,266.12	\$ 6,271,233.51	\$ 10,896,494.12

2007					
Municipio	No. proyectos	Inversión	Cantidad pagada	Cantidad vencida	Saldo
Ensenada	120	\$ 2,349,647.00	\$ 18,815.40	\$ 210,161.97	\$ 2,587,673.55
Mexicali	188	\$ 3,302,861.00	\$ 107,837.13	\$ 303,513.69	\$3,552,531.90
Playas de Rosarito	87	\$ 1,446,234.00	\$ 32,294.00	\$ 146,584.52	\$ 1,570,063.10
San Quintín	55	\$ 882,692.00	\$ 4,272.86	\$ 51,928.37	\$ 975,026.30
Tecate	60	\$ 965,641.00	\$ 15,789.57	\$ 38,764.70	\$ 1,055,773.58
Tijuana	136	\$ 2,457,215.00	\$ 21,885.61	\$150,640.10	\$ 2,703,941.13
Total	646	\$ 11,404,290.00	\$ 200,894.57	\$ 901,593.36	\$ 12,445,009.57