

# 1er. Congreso de investigación

Instituciones, gobierno y sociedad civil

13 y 14 de mayo de 2013

Hermosillo, Sonora

8:00-9:00 Registro de asistentes  
 9:00-9:20 Ceremonia de inauguración, Dra. Gabriela Grijalva Monteverde (Rectora de El Colegio de Sonora)

9:20-9:30 **Receso**

9:30-10:30 **Conferencia Magistral: “El futuro de la evaluación de las políticas públicas en México”**

Manuel Perló Cohen (UNAM)  
 Moderador: Nicolás Pineda Pablos  
 Sesión de preguntas y respuestas

10:30-10:45 **Receso**

**Eje temático: “Análisis y evaluación de políticas públicas” (Mesa 1)**

Moderador: Blanca Esthela Lara Enríquez (COLSON)

10:45-11:05 *Análisis de la política social del Estado de Sonora - Estudio del Programa CreSer*  
 Irasema Lilian Mancillas Álvarez y Luis Huesca Reynoso (CIAD, A.C.)

11:05-11:25 *La evaluación cualitativa de políticas públicas sociales: el caso de hábitat en seis ciudades de México*  
 Sílvia López Estrada, Camilo Contreras y Mario Jurado (COLEF)

11:25-11:45 *Evaluando el Programa Oportunidades ¿Es posible superar el carácter asistencial de la política social?*  
 Joaquín Bracamontes Nevárez y Mario Camberos Castro (CIAD, A.C.)

11:45-12:05 *Política de fomento en las localidades rurales en Sonora: aciertos y desaciertos*  
 Rosana Méndez Barrón (COLSON)

12:05-12:25 *La nueva concepción de las políticas públicas, la integración económica y la competitividad para el desarrollo*  
 Edgar Piña Ortiz (UES)

12:25-12:45 **Sesión de preguntas y respuestas**

**Eje temático: “Política ambiental, gestión del agua y recursos naturales” (Mesa 1)**

Moderador: Maribel Pallanez Murrieta (COLSON)

10:45-11:05 *Conflictos sociales por derechos de agua en México: un análisis normativo-jurídico en materia de agua y medio ambiente*  
 Rodrigo González, Marisabel Fonseca y Luis E. Marín (ITSON)

11:05-11:25 *Un enfoque de gobernanza para el manejo sostenible del agua en la subcuenca del río Santa Catarina, N.L.*  
 Amado Villarreal González, Francisco Javier Osorio Vera y Rossio Miranda Oliver (EGADE Business School y EGAP Gobierno y Política Pública)

11:25-11:45 *Reglas ambiguas de apropiación en la gran irrigación: el caso de los derechos de extracción en el acuífero Costa de Hermosillo, México, 1994-2010*  
 Claudia María Martínez Peralta (COLSON)

11:45-12:05 *El impacto de la intervención del gobierno y del arreglo institucional de los usuarios en el agotamiento del acuífero de la Costa de Hermosillo*  
 Nicolás Pineda Pablos y José Luis Moreno Vázquez (COLSON)

12:05-12:25 **Sesión de preguntas y respuestas**

**Eje temático: “Instituciones y desarrollo económico” (Mesa 1)**

Moderador: Víctor S. Peña (COLSON)

10:45-11:05 *Dinámicas de desarrollo económico y desigualdad social en las metrópolis de México*  
 Brisa Violeta Carrasco Gallegos, Edel Cadena Vargas, José Francisco Monroy Gaytán y Juan Campos Alanís (UAEM)

11:05-11:25 *Instituciones políticas y desempeño municipal en México*  
 Elvira Elena Naranjo Priego (Tecnológico de Monterrey)

11:25-11:45 *Cambio institucional y desarrollo económico en Sonora. Algunas experiencias sectoriales y subregionales*  
 Alvaro Bracamonte Sierra (COLSON)

11:45-12:05 *Eclipse fiscal en Sonora: deuda pública y opacidad presupuestal*  
 Carlos Germán Palafox Moyer, Joel Enrique Espejel Blanco y Benjamín Burgos Flores (UNISON)

12.05-12:25 **Sesión de preguntas y respuestas**

# **1er Congreso de Investigación Instituciones, Gobierno y Sociedad Civil**

*Ponencia*

## **Análisis de la Política Social del Estado de Sonora: Estudio del Programa CreSer**

Por

DR. LUIS HUESCA REYNOSO

MGP. IRASEMA LILIAN MANCILLAS ALVAREZ

Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C

**13 y 14 de mayo**

**El Colegio de Sonora**

## **Introducción**

En México se encuentran 12 millones 800 mil mexicanos viviendo en pobreza extrema, y 36 millones viviendo en pobreza moderada. En el caso de Sonora, y de acuerdo a lo publicado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL 2012), el 33.8% de la población sonorense sufre de pobreza multidimensional.

La pobreza multidimensional se presenta cuando un individuo no tiene los ingresos suficientes para adquirir los bienes y servicios necesarios para satisfacer necesidades básicas, considerando tres elementos de la condición de vida: bienestar económico, derechos sociales y contexto territorial. Se presenta carencia en educación, salud, seguridad social, vivienda, servicios básicos en vivienda, y alimentación. Se ha observado que el 5.3% de la población en Sonora vive en condiciones de pobreza extrema. Sin duda, las políticas sociales se han convertido en un tema central en las políticas públicas de México y de sus entidades, como una respuesta a la situación de pobreza y exclusión vivida en el país. La urbanización de la pobreza, ha provocado que las políticas sociales una vez destinadas a las áreas rurales, ahora sean redefinidas hacia las áreas urbanas.

El desarrollo social surge como búsqueda del estado de bienestar de 1917-1940 en México. En 1988 surge el asistencialismo social, con políticas sociales selectivas y programas focalizados a raíz de la descompensación fiscal y efectos de la crisis de esa época, donde surge el Programa Nacional de Solidaridad o PRONASOL (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública 2006), dirigido a los indígenas y campesinos en pobreza extrema y los grupos urbanos marginados más afectados por las políticas de ajuste. Comienza el Programa de Educación, Salud y Alimentación o PROGRESA en 1997, con un enfoque de política social integral, proporcionando servicios de salud, alimentación y educación a las familias en condiciones de pobreza extrema, con un enfoque de género para favorecer la asistencia y la permanencia de las niñas

en la escuela y el papel de la mujer en casa. En 2001 el Programa de Educación, Salud y Alimentación o PROGRESA se nombra Programa de Desarrollo Humano Oportunidades que se convierte en un programa de transferencias monetarias condicionadas para la formación de capital humano. El cual gracias a su diseño, operación y buenos resultados en la reducción de la pobreza extrema ha favorecido a que se tome como modelo en otros países de América Latina (Hernández 2005).

La responsabilidad del Gobierno es directamente hacia la población, así como de inducir una mejora de la vida los ciudadanos generando las condiciones para ello. Considerando la situación de pobreza en el país, y específicamente en el estado de Sonora, el Gobierno Estatal se dio a la tarea, en 2009, del desarrollo de un programa social que diera respuesta a las necesidades de la población. El programa CreSer de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado fue el resultado de un estudio y análisis de las necesidades a las que se tenía que responder en la entidad, considerando los aspectos generales de pobreza definidos por Coneval y por la Ley de Desarrollo Social. CreSer es un programa social que busca enfocarse a los derechos sociales de alimentación, salud, educación, vivienda digna, seguridad social, atención a la familia, y al trabajo y distribución justa del ingreso y la riqueza.

### **SEDESSON y CreSer: El Contexto**

La Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Sonora (SEDESSON) es la instancia que ejecuta la política social planteada por el Ejecutivo del Estado, basándose en el Plan Estatal de Desarrollo, para lo cual se basa en lo establecido en la Ley de Desarrollo Social del Estado de Sonora.

SEDESSON tiene la finalidad de aportar al fortalecimiento de las capacidades humanas, materiales y organizativas de los individuos y los sectores sociales y, en particular, aquellos individuos o sectores en desventaja, a fin de que puedan valerse por sí mismos, elevar la calidad de vida de sus familias y participar de manera corresponsable en la solución de sus propios

problemas y de la sociedad en su conjunto con el respaldo del Estado.

Uno de sus objetivos es proteger y atender a las personas que carecen de las capacidades físicas, mentales o económicas, personales o familiares, suficientes para su propia manutención y cuidado, en tanto que recuperan dichas capacidades para incorporarse a una vida plena.

Otra de las obligaciones de la dependencia es velar porque se dé un desarrollo económico con sentido social de las regiones, municipios y sectores productivos rezagados, incluyendo la creación de infraestructura estratégica y de las condiciones que favorezcan la producción y distribución de riqueza, así como la generación de empleos.

Para poder cumplir con lo anterior descrito SEDESSON está implementando el programa CreSer, a través del cual, el Gobierno del Estado está trabajando de la mano con la sociedad para erradicar la pobreza extrema en la entidad y sobre todo mejorar la calidad de vida de los que menos tienen. Uno de los subprogramas que ofrece es CreSer con Bienestar, programa integral de desarrollo social que se propone atacar la pobreza a partir de sus causas: desempleo o bajo de ingresos económicos, nivel de educación baja, viviendas construidas con materiales precarios y un alto grado de hacinamiento, mínima disponibilidad de acceso a los servicios básicos, mala alimentación, entre otras.

Es un Programa de Desarrollo Social y Humano, cuyo objetivo principal es brindar, a las familias en condiciones de pobreza, marginación y vulnerabilidad, apoyo y protección social, proporcionándoles con su incorporación al programa, una atención personalizada a través de gestores del Desarrollo Social, los cuales serán una guía para que de forma corresponsable se logre paulatinamente la meta de brindarles una mejor calidad de vida.

CreSer con Bienestar es un programa que contribuye al esfuerzo del gobierno del estado por superar la pobreza de las familias sonorenses, que por sus condiciones y falta de oportunidades no pueden satisfacer sus necesidades por sí mismas, mediante un soporte institucional que asegure una atención

personalizada y proporcione apoyo psicosocial en un proceso acumulativo de transformaciones.

Componentes: 1. Acceso a la alimentación y el aprendizaje de buenos hábitos alimenticios. 2. Logro de ingresos económicos superiores a la línea de bienestar mínimo. 3. Acceso a los servicios de educación. 4. Desarrolla el entorno adecuado para la convivencia familiar a través de la promoción de los valores. 5. Acceso a la obtención de documentos de identificación de las familias beneficiarias. 6. Acceso a los servicios de salud. 7. Logro de una vivienda digna y decorosa. 8. Cohesión Social.

El fin del programa CreSer es contribuir a la mejora de las condiciones de vida de las familias que viven en pobreza multidimensional extrema de Sonora. Debido a que la pobreza multidimensional extrema se refiere a pobreza en 7 o más de los rubros mencionados anteriormente, SEDESSON y el Programa CreSer se han establecido como objetivo principal el atacar 2.1 carencias de las familias sonorenses en pobreza extrema multidimensional. (Solis 2012).

CreSer es un programa de vinculación y apoyo, y no un programa de asistencia social, su tarea principal es la detección de población vulnerable y su direccionamiento hacia los apoyos sociales necesarios; es un programa nuevo y de experimentación en la política pública social del estado de Sonora. La definición del programa ha sido rápida, al igual que su implementación, debido a la urgencia de las necesidades de la población en pobreza multidimensional del estado. Por lo anterior es necesario dar un paso atrás y revisar que los objetivos por los cuales el programa fue diseñado, en efecto estén siendo atendidos y la población se vea realmente beneficiada. Sin embargo, es una labor extensa y compleja que por razones de tiempo y esfuerzo la misma SEDESSON no puede llevar a cabo.

La importancia del programa para el Gobierno del Estado descansa dentro de los Ejes Rectores del Plan Estatal de Desarrollo, y es necesario analizar su buena definición e implementación, que maximice los beneficios sociales hacia el uso más eficiente de los recursos de la administración pública.

Así mismo, la sociedad actual busca que los programas sociales de gobierno sean efectivos, mejorando la calidad de vida de la población y brindando nuevas oportunidades de salir adelante.

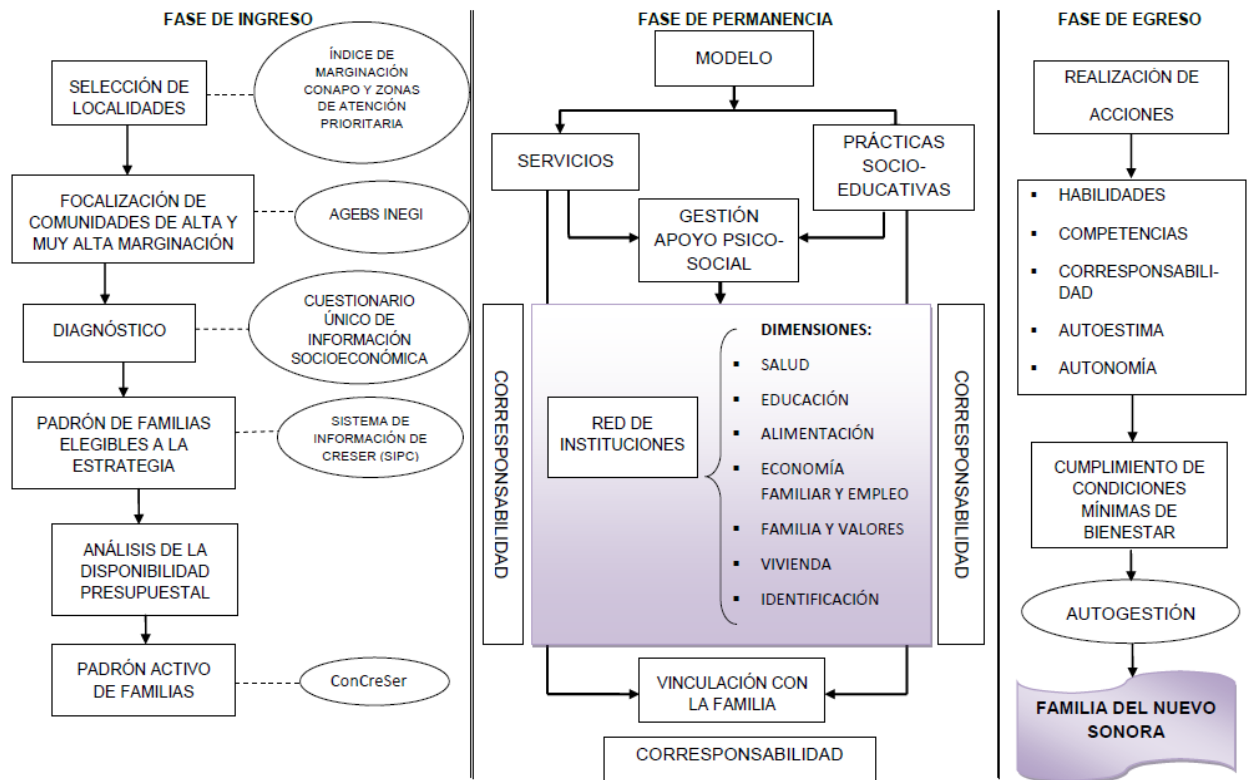
### **Metodología de Selección**

En Febrero de 2012 se revisó y publicó el manual de procedimientos del Programa CreSer con Bienestar de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Sonora. La elegibilidad se realizó en dos pasos centrados en familias en condición de pobreza multidimensional extrema, el primero es la selección de las localidades y el segundo la focalización de las familias. En la selección de localidades se toma en cuenta la información provista por CONEVAL relativa a las personas en pobreza multidimensional extrema, tanto en ámbito rural como urbano.

En la focalización de familias se utiliza ordenamiento y sistematización de la información diagnóstica estadística disponible a nivel de localidades, Área de Georreferenciación Básica, colonias y/o manzanas, generada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía, dando prioridad a la selección y atención de aquéllas donde la concentración de familias en pobreza multidimensional extrema sea mayor. El Sistema de Información de CreSer procesa a través del Cuestionario Único de Información Socioeconómica, los datos sobre las características y condiciones de vida de las familias. De acuerdo a la información registrada por el SIPC se identifican aquellas familias que son elegibles para la estrategia. Finalmente se seleccionan aquellas familias que presentan mayor número de carencias sociales, priorizando la carencia alimentaria. Cabe mencionar que son elegibles aquellas familias que, de acuerdo a la población objetivo, se encuentran en condición de pobreza multidimensional extrema.

Figura 1. Esquema de Operación de CRESER con Bienestar





La investigación de metodologías de selección mostro que la selección puede realizarse en tres etapas semejante al programa Progresá: (1) la selección de las localidades; (2) la selección de familias beneficiarias dentro de las localidades seleccionadas, y (3) la lista final de beneficiarios que se podría corroborar con una asamblea donde se corrijan los casos en que las familias hayan sido incluidas o excluidas incorrectamente. Y analizar las primeras etapas del proceso de focalización.

El marco conceptual de esta evaluación debe estar centrado en tres elementos clave: (i) un objetivo social, (ii) un conjunto de restricciones económicas, políticas y sociales bajo las cuales debe operar la política social, y (iii) una serie de instrumentos disponibles para alcanzar estos objetivos.

Las restricciones económicas, sociales y políticas con las que tiene que operar la política social se deben reflejar parcialmente (considerarlas) en el presupuesto disponible para el programa ya que se supone que el presupuesto es fijo y limitado, en el sentido que éste no es suficiente para eliminar

completamente la pobreza.

1. Realizar el levantamiento de una encuesta de los hogares en todas las localidades seleccionadas como marginadas (o con mayores probabilidades de tener hogares pobres).
2. La evaluación de la primera etapa de la focalización debe de clasificar las diferentes localidades por su índice de marginación. La prueba fundamental sobre qué tan bien funciona el índice de marginación, radica en saber si es un método eficaz para identificar dónde se encuentran los hogares pobres. Las restricciones impuestas sobre las localidades para ser susceptibles de selección, basándose en el índice de marginación (por ejemplo, el acceso a una escuela o centro de salud).
3. La comparación del ingreso monetario mensual de los hogares, tomando en cuenta el ingreso monetario per cápita de los miembros mayores de 15 años, con el costo de la canasta alimentaria.
4. Se utiliza el ingreso para realizar una clasificación preliminar de los hogares entre pobres y no pobres. Un hogar se clasifica como pobre si su ingreso se encuentra por debajo de la línea de pobreza y como no pobre en el caso opuesto.
5. A través del análisis discriminante se incorporan otras características del hogar para determinar la condición de pobreza de los hogares, usar un enfoque multidimensional de la pobreza. El puntaje obtenido del análisis discriminante se utiliza para determinar cuál hogar es pobre y cuál no.
6. Se concluye la lista de beneficiarios después de recibir la retroalimentación de la comunidad.

Para completar la evaluación se deben incluir en el análisis, una restricción presupuestal y los costos de focalización. Se supone que el costo de la focalización a nivel de los hogares es el costo total de realizar una encuesta en los hogares.

### **¿Por Qué se Deben Evaluar los Programas Sociales?**

Para comenzar a hablar sobre la importancia de la evaluación de los programas sociales es conveniente reflexionar acerca del tema, con ayuda de la siguiente frase, acertadamente creada por Peter Drucker, abogado austriaco, mundialmente reconocido por sus obras relativas a la gestión de las

organizaciones: “No existe cosa más inútil, que hacer perfectamente aquello que no sirve para nada.” (Drucker 1993)

Por lo anterior, se ha considerado presentar las posibles deficiencias que pueden presentar aquellos programas sociales que no han sido debidamente diseñados y planificados. Dichas deficiencias giran en torno a los siguientes factores críticos involucrados en todo programa social:

- Expectativas de los usuarios
- Responsables del programa
- Requisitos del programa
- Prestación del servicio
- Comunicación externa (Informe de Resultados)

En la tabla 1 se muestran de forma clara y sencilla como estos factores se someten a una combinación negativa, que influye directamente en el fracaso de los programas sociales:

Tabla 1. Factores con influencia directa en el fracaso de los programas sociales.

Discrepancia entre factores	Causa
<b>Expectativas de los beneficiarios VS perspectiva de los responsables del programa.</b>	Comunicación deficiente producto de instrumentos de recolección de información inadecuados. Falta de adopción de acuerdos entre las partes.
<b>Percepciones de los responsables del programa VS requisitos definidos del programa.</b>	Falta de compromiso de los responsables con los objetivos del programa. Poco entendimiento y comprensión de los objetivos específicos.

	Criterios poco claros utilizados en el diseño del programa.
<b>Requisitos definidos VS prestación del servicio.</b>	Falta de interés del personal. Inadecuada o nula capacitación. Carencia de recursos. Poca o nula sensibilidad del personal respecto a las necesidades de la población.
<b>Prestación del servicio VS comunicación externa (rendición de cuentas vía informe de resultados).</b>	Poco o nulo control de resultados. Falta de trabajo en equipo. Conflictos o ambigüedad en las funciones a desempeñar.

Fuente: (González, y otros 2004).

A pesar de la existencia de este tipo de deficiencias, han surgido mitos respecto a la utilidad de la evaluación de los programas sociales. Éstos mitos han puesto en “Tela de Juicio” la importancia de su evaluación utilizando argumentos que se basan principalmente en el criterio de que el recurso que se gasta en la implementación de un SED (Sistemas de Evaluación de Desempeño) puede dirigirse a una cobertura mayor de los bienes y servicios que requiere la población objetivo, sin embargo, si no se realiza la evaluación nada puede garantizar que se estén logrando los objetivos planteados y, por consiguiente, el desarrollo social esperado. En la Tabla 2 se presentan los mitos (paradigmas) que se perciben dentro de las dependencias gubernamentales:

Tabla 2. Mitos y paradigmas de percepción de las dependencias de Gobierno en Programas sociales

Mito	Descripción del mito	Realidad
<b>Todo programa social</b>	“Es mejor hacer que dejar	En base a

<p><b>algo positivo deja.</b></p>	<p>de hacer”.</p> <p>Todo gasto dedicado al desarrollo e implementación de programas sociales algo positivo deja, independientemente si se evalúan o no los resultados obtenidos.</p>	<p>evaluaciones de impacto a las que han sido sujetos algunos programas sociales se ha demostrado que en pocas ocasiones las condiciones de carencia de la población objetivo ha mejorado.</p>
<p><b>No se puede evaluar porque los resultados se producen en el largo plazo.</b></p>	<p>Debido a su naturaleza, algunos proyectos presentan resultados a largo plazo.</p>	<p>Si bien, existen algunos programas sociales que por su naturaleza emiten resultados en periodos largos de tiempo, se debe recordar que la evaluación no sólo debe de enfocarse a los resultados sino que esta incluye todas las etapas, que van desde el diagnóstico de necesidades hasta la implementación y resultados del programa.</p>

<p><b>El impacto de un programa es considerado bueno, independientemente de la magnitud del problema a atender.</b></p>	<p>Un proyecto es considerado bueno sólo por tener impacto sobre una fracción de población beneficiaria (no importa el tamaño de población a apoyar).</p>	<p>Si los beneficios ofrecidos impactan sobre una pequeña parte de población en comparación con el total de población con carencia en el país, el éxito de dicho programa puede ser cuestionable.</p>
---	---	---

Fuente: (Medina Giopp 2002).

Por su parte, en la Tabla A1 (del Anexo) se muestra un análisis comparativo de los programas sociales que han sido aplicados en el contexto internacional, para tener mayores elementos en la evaluación inicial del programa CRESER aplicado en el Estado de Sonora en los últimos tres años del Gobierno actual.

Con referencia a la Tabla A1 del Anexo, no se han encontrado registros oficiales que manejen estrategias propias, no se encuentran en informes trimestrales que se deben de exhibir en el portal de transparencia. La Información publicada en el portal de transparencia y obtenida en entrevistas, no es específica en relación a los siguientes puntos:

- El número de personas atendidas con respecto a las metas establecidas.
- Familias beneficiadas.
- Cantidad de apoyos entregados (físicos y económicos)
- Indicadores de gestión.
- Presupuesto asignado y rubros en los que se asigna, y administra.
- Reglas de operación de CreSer con Bienestar en específico.

- Metas establecidas con respecto a ODM y Programa Oportunidades de la federación.
- Estadísticas que midan el porcentaje de pobreza por año o cantidad en millones de indigencia, con respecto a los avances u objetivos planteados.
- Estadísticas que muestren, la participación estatal, federal, privada u de otras índoles en lo referente a apoyos, convenios, ó relación con el programa.

Con lo anterior se genera un panorama en este caso, apropiado para delimitar alcances, metas, propuestas, y sobre todo resultados que puedan aportar los cambios esperados para la conformación de la administración pública que se pretende, logrando el desarrollo humano y el bienestar de los mexicanos a través de la igualdad y el crecimiento social que pretende CreSer. Para conducir a la población hacia una vida de plenitud, con funcionarios preparados, entidades eficientes y beneficios oportunos.

La creación de programas sociales no debe ser únicamente una decisión basada en aspectos políticos, sino debe concebirse como un plan de intervención donde la fase de análisis y planeación sean los cimientos de una estructura lógica que soporte cada proceso involucrado en los programas, y cuyo objetivo general sea el desarrollo social de un sector vulnerable de la población. La evaluación de los programas sociales implica los siguientes aspectos:

- Conocer la población a la que va dirigido el apoyo (población objetivo).
- Delimitación del alcance del programa social.
- Comprender los objetivos específicos del programa y planificar estrategias para alcanzarlos.
- Análisis de las relaciones Causa- Efecto. para cada situación incluida en el programa.
- Comprensión del concepto de Mejora Continua y promover su aplicación en los procesos.

En definitiva, para saber si un programa social se encuentra operando eficientemente, de tal manera, que las necesidades de la población están siendo

cubiertas, es necesario medir sus resultados en las etapas de planeación y ejecución.

Por el carácter intangible de los servicios, se complica la función de medición y evaluación de las acciones públicas, debido a que los usuarios no retribuyen de forma inmediata los beneficios ofrecidos por dichos programas sociales, es por esta razón que las dependencias públicas deben plantearse el nivel de servicio esperado por la población y en base a éste, planear, desarrollar e implementar dichos programas, así como las formas de retroalimentación que permitan replantear los objetivos, de no lograr una transformación total de los índices de pobreza multidimensional.

A nivel nacional e internacional existen numerosos y diversos tipos de programas sociales, sin embargo, se ha dejado de lado la importancia que representa su evaluación para la medición de la eficiencia e impacto (Causa-efecto) en la erradicación de la pobreza extrema. Amezcua y Jiménez (1996) dicen que “la evaluación es una herramienta válida y útil para quiénes, desde la política, la planificación y la gestión, tratan de dar respuesta a la demanda de evaluación, que tiene como destinatario final al ciudadano. Su propósito es eminentemente didáctico, por lo que se ha acentuado su carácter práctico sin comprometer el necesario rigor científico”.

Dichos autores afirman que si bien, los gobiernos han planificado, desarrollado e implementado programas sociales, los responsables de dichos programas no han sabido plantear criterios adecuados para medir el éxito o fracaso obtenido a consecuencia de la búsqueda del cumplimiento de los objetivos establecidos. Además, mencionan que la escasez de recursos dirigidos a la creación e implementación de los programas sociales ha provocado que la mirada y atención de la población se enfoquen en la distribución y asignación eficiente de dichos recursos para que, de esta forma, se alcancen los mejores resultados en materia de reducción de pobreza extrema.

La evaluación de los programas sociales no debe ser catalogada como la búsqueda del “hilo negro” sino como un método para controlar cada una de las



etapas de los programas sociales desde su arranque hasta su final, considerando la etapa de retroalimentación por medio de resultados obtenidos y el replanteamiento de nuevos objetivos específicos generados por dicha retroalimentación.

Los responsables de la gestión de cualquier organización son los principales interesados e involucrados en la evaluación de los procesos, es por ello, que se requieren métodos y técnicas de evaluación que le otorguen el mayor grado de objetividad a los resultados obtenidos, para que, de esta forma, se planteen o replanteen objetivos reales. Existen 10 criterios básicos para la evaluación de programas sociales (Amezcuca y Jiménez, 1996), los cuales se mencionan a continuación: 1. Clarificar los objetivos del programa; 2. Determinar los sujetos de la evaluación; 3. Determinar a quién se presentarán los resultados; 4. Determinar el tipo de evaluación que se realizará; 5. Determinar quién hará la evaluación; 6. Especificar cómo se recogerán los datos; 7. Calidad del instrumento para la recolección de datos; 8. Determinar cómo se analizarán los resultados; 9. Recursos técnicos para la realización de la evaluación; 10. Cronología de la evaluación.

Para conocer el grado de satisfacción de las necesidades y expectativas de la población objetivo, el programa social se tiene que someter a una evaluación, la cual no se limita a medir los resultados finales de programa (impacto y alcance final), sino que también considera la evaluación pre implementación, la cual se denominada evaluación ex ante. Por otro lado, se encuentra la evaluación ex post que se efectúa después de la implementación del programa.

## **Conclusiones.**

Por lo general, las dependencias gubernamentales tienen a realizar evaluaciones ex ante, es decir, se estudian y valoran los requerimientos de la población en vulnerabilidad para determinar las actuaciones y acciones sociales que se incluirán en el programa. Para definir estos últimos aspectos, es necesaria la evaluación de las necesidades reales de la población por medio de una evaluación ex ante que evidencie lo siguiente: A. Las carencias sociales de un determinado sector (donde se localiza la población objetivo), es decir, las necesidades en materia de educación, salud, alimentación, entorno social, etcétera; y B. Aquellas actuaciones y acciones sociales necesarias, así como otros programas de desarrollo social con los que se pueden estrechar lazos para la satisfacción efectiva de las necesidades y expectativas de la población.

Ejemplo claro de esto último, es el Programa CreSer ( desarrollado por SEDESSON), que busca el Bienestar Social de la población en pobreza multidimensional del Estado de Sonora, mediante el establecimiento de convenios con otras dependencias. La evaluación ex post se lleva a cabo para medir los niveles de cumplimiento de objetivos, ya que permite evaluar el alcance, impacto y eficiencia de los programas sociales. Además, representa una retroalimentación para Dirección General, ya que le permite plantearse posibles mejoras en el programa, para que éstas se conviertan en estrategias a implementar en el desarrollo de iniciativas del futuro.

El trabajo de Kenworthy (1999) permite comprender por qué algunos programas de corte social en lugar de reducir la pobreza, pueden incrementarla al hacer que los beneficiarios caigan en una situación de trampa de pobreza debido a la insuficiencia de recursos asignados en los programas para combatirla; sin embargo, argumenta como programas de bienestar social aplicados en los países desarrollados si han sido eficientes al reducir la pobreza gradualmente en el tiempo.

Los trabajos de Huesca (2010) y de Bracamontes, et al. (2009) indican que un componente importante por el cual los programas de tipo asistencial no

han tenido una alta eficiencia en México es debido a dos razones: Primero, por falta de recursos que derivan en una baja cobertura, y segundo, por errores de exclusión e inclusión.

Por su parte, Hernández, et al, (2008) indica que técnicas novedosas pueden ser empleadas en el afán de lograr una buena focalización de los beneficiarios de programas sociales, sustentadas en modelos estadísticos de tipo probabilístico Logit, de Multinivel, y de análisis discriminante, siendo estos últimos los mas aplicados por la SEDESOL y los que muestran el mejor ajuste para detectar los errores de exclusión; pero argumentan que deben ser aplicados al menos dos tipos de modelos de los anteriores como el Logit, ya que con él se asegura considerar variables que no pueden ser medidas de forma directa.

## Bibliografía

Amezcu Viedma, Cesareo, y Antonio Jiménez Lara.  
*Evaluación de Programas Sociales*. Madrid España: Díaz de Santos, S. A., 1996.

Bracamontes, Joaquín, Mario Camberos, y Luis Huesca. «Qué tan efectivo ha resultado el programa Oportunidades para combatir la pobreza? Un estudio comparativo de México y Sonora.» *Carta Económica Regional*, 2009: 65-82.

Camarasa Casterá, Juan José. «La Calidad en la Administración Pública.»  
*Educación en el 2000*, 2004: 9-20.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. «Desarrollo Social.» *Cámara de Diputados*. 20 de Marzo de 2006.  
[http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/2\\_dsocial.htm](http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/2_dsocial.htm)  
(último acceso: 30 de Marzo de 2013).

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Informe de pobreza y evaluación en el estado de Sonora 2012*. Informe, Distrito Federal: CONEVAL, 2012, 12.

Drucker, Peter. *Gerencia por Resultados*. Collins, 1993.

Gobierno del Estado de Sonora. «Matriz de Marco Lógico CreSer.» *Secretaría de Controlaría del Estado*. 2010.  
[http://contraloria.sonora.gob.mx/images/SIEGESON/Matriz/Creser\\_con\\_Bienestar\\_Matriz.pdf](http://contraloria.sonora.gob.mx/images/SIEGESON/Matriz/Creser_con_Bienestar_Matriz.pdf) (último acceso: 30 de Marzo de 2013).

—. «Plan Estatal de Desarrollo.» *Portal de Transparencia Sonora*. Diciembre de 2009. <http://portal.sonora.gob.mx/documentos/plandedesarrollo/> (último acceso: 30 de Marzo de 2013).

Gobierno Federal. «Diagnóstico de los Programas de Desarrollo Social.» *Secretaría de Desarrollo Social*. 8 de Abril de 2013.  
[http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Diagnosticos\\_de\\_los\\_Programas\\_de\\_Desarrollo\\_Social](http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Diagnosticos_de_los_Programas_de_Desarrollo_Social) (último acceso: 30 de Marzo de 2013).

González, Leonor, Rubén Fernández, Emma Juaneda, y Jesús Fernández. «Sistemas de Calidad en Programas Sociales.» *Fundación Dialnet*. 2004.  
[dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3675063.pdf](http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3675063.pdf) (último acceso: 30 de Marzo de 2013).

Hernández, Daniel, Mónica Orozco, Vázquez, y Sirenia. «Métodos de Focalización en la Política Social en México. Un estudio comparativo.» *CIDE*, 2008: 101-137.

Hernández, Gonzalo. «El Desarrollo Económico de México.» *Cuadernos de Desarrollo Humano*, 2005: 37.

Huesca, Luis. «Análisis del Programa Oportunidades en México: Impacto en la Distribución de una Aplicación Universal por tipos de Pobreza.» *Las Perspectivas del Universalismo en México*, 2010: 195-207.

Kenworthy, Lane. «Do Social-Welfare Policies Reduce Poverty? A Cross-National Assessment.» *Oxford University Press*, 1999: 1119-1139.

Medina Giopp, Alejandro. *La eficiencia en los programas sociales: análisis de situaciones y propuestas para su mejoramiento*. Lisboa Portugal: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2002.

Solis, Edgardo, entrevista de Lilian Mancillas, Alma Lazcano y Eleonora Macías. *Programa CreSer* (Febrero de 2012).

ANEXO

Tabla A1. Comparativa de Programas Sociales a nivel internacional

Nivel	Latinoamérica	Federal	Estatal
<b>Programas</b>	Las transferencias monetarias condicionadas (TMC) JUNTOS (Perú) Hambre Cero (Brasil) Alianzas para el desarrollo (Ecuador) Chile Solidario (Chile) MERPD (Colombia) Mi Familia Progres (Guatemala)	Oportunidades	CreSer
<b>Objetivo</b>	Garantizar a los más pobres la prestación de bienes y servicios de salud, educación, agua, saneamiento, alimentación, protección social, vivienda, formación y capacitación. Además a través de un bono, se proporciona dinero en efectivo a familias pobres bajo la condición de que éstas inviertan en el desarrollo del capital humano de sus hijos, asegurándose que asistan a la escuela y a los centros de Salud regularmente.*Los países en Latinoamérica se han involucrado con programas que responden al mismo objetivo.	Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades de educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias del Programa. El Programa tiene como objetivo apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema, con el fin de incrementar las capacidades de sus integrantes y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y de calidad de vida.	Basado en una política integral de desarrollo social y humano del Nuevo Sonora. Con este programa las familias beneficiadas se comprometen a asumir roles autónomos y son protagonistas del proceso de superación de su condición social, por lo que sus integrantes, con el apoyo de una red de protección social Pública y de la sociedad civil, procuran obtener condiciones mínimas de bienestar dentro de diversas dimensiones.

<p><b>Dimensiones</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Identificación</li> <li>-Ingresos y Trabajo</li> <li>-Educación</li> <li>-Salud</li> <li>-Nutrición</li> <li>- Habitabilidad</li> <li>- Dinámica Familiar</li> <li>-Bancarización Y ahorro</li> <li>- Apoyo acceso a la Justicia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Componente de Salud</li> <li>- Componente Alimentario</li> <li>- Componente Educativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Identificación</li> <li>•Alimentación</li> <li>• Educación</li> <li>• Salud</li> <li>• Vivienda</li> <li>• Empleo e ingreso familiar</li> <li>• Familia y valores</li> <li>• Cohesión social.</li> </ul>
<p><b>1. La inscripción ó Elegibilidad</b></p>	<p>La selección de los hogares beneficiarios se realiza en tres etapas: Selección de distritos electivos, selección de hogares elegibles localizados dentro de los distritos habilitados y finalmente la validación a nivel comunitario, así se completa la lista real de beneficiarios.</p>	<p>La administración, operación e incorporación de familias al padrón de beneficiarios del programa Oportunidades, es responsabilidad de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de la Secretaría de Desarrollo Social. No obstante, la instrumentación del Programa tiene un carácter interinstitucional, es decir, que diversas instancias participan en el otorgamiento de los apoyos a los beneficiarios. Son elegibles aquellas familias que sin exceder la condición de pobreza, presentan características socioeconómicas y de ingreso insuficientes para invertir en el adecuado desarrollo de las capacidades de sus integrantes en materia de nutrición, salud y educación, teniendo como requisito proporcionar la información sobre sus características socioeconómicas y demográficas a través de una encuesta como se establece en estas Reglas de Operación.</p>	<p>La atención a estas familias inicia con el levantamiento de un Cuestionario Único de Información Socioeconómica y Calidad de Vida. También participan organismos gubernamentales e IP.</p>

<p><b>2.Criterios de selección de comunidades, municipios o distritos</b></p>	<p>Fueron seleccionados en base a cinco criterios: i) Exposición a la violencia. ii) Nivel de pobreza, medida en base al porcentaje de la población cuyas necesidades básicas no eran satisfechas. iii) Brecha de pobreza. iv) Nivel de desnutrición infantil; y, v) Presencia de pobreza extrema. En la segunda etapa, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), realizó un censo a todos los hogares en cada uno de los distritos elegibles.</p>	<p>La selección de localidades nuevas o localidades ya atendidas por el Programa, tanto en el ámbito rural como en el urbano, de conformidad con el numeral 4.1.1. De estas Reglas, se realiza con base en el índice de marginación establecido por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), así como Información estadística disponible a nivel de localidades, Áreas Geo-estadísticas Básicas (AGEB), colonias y/o manzanas, dando prioridad a la selección y atención de aquellas donde la concentración de familias en pobreza extrema es mayor. En conjunto con el análisis de la información estadística disponible, se hace uso de información geográfica que permite definir zonas de atención de familias en condición de pobreza extrema para focalizar las acciones del programa hacia su población objetivo. Una vez seleccionadas las zonas de atención conformadas por localidades, AGEB, colonias y/o manzanas, se procede a validar las condiciones de accesibilidad y capacidad de atención de los Servicios de Salud y Educación que permitan operar en forma integral los tres componentes del Programa. La densificación es el proceso por el cual se realiza la incorporación de familias en pobreza extrema en localidades ya atendidas por el Programa, para cubrir el incremento demográfico en dichas localidades.</p>	<p>No cuentan con un criterio propio de selección de comunidades, o Municipios, ni distritos.</p>
---	---	---	---



<p><b>3. Validación de lugares seleccionados.</b></p>	<p>Por miembros de la comunidad, autoridades locales y representantes de los Ministerios de Educación y Salud.</p>	<p>Los índices de rezago social y marginación de CONEVAL y CONAPO referidos, pueden ser consultados en las páginas: <a href="http://www.coneval.gob.mx">www.coneval.gob.mx</a> y <a href="http://www.conapo.gob.mx">www.conapo.gob.mx</a>. Las entidades federativas, en atención a los recursos destinados a los componentes de salud y educación, podrán opinar a través de los Comités Técnicos Estatales, sobre los criterios empleados para la selección de localidades. La Coordinación Nacional deberá dar respuesta en un plazo no mayor de 30 días. Una vez seleccionado el universo de atención, conformado por localidades, AGEBs, colonias o manzanas, se procede a levantar la información socioeconómica de los hogares para identificar aquellas familias elegibles para el Programa, así como a validar las condiciones de accesibilidad y capacidad de atención de los servicios de salud y, adicionalmente la accesibilidad a los servicios de educación que permitan operar en forma integral los componentes del Programa.</p>	<p>La validación y participación no han sido claramente definidas, por lo que es importante reestructurar las fuentes de apoyo, la normatividad y el flujo de procedimientos que encausen y formalicen el nivel de operatividad del programa CreSer y sus vertientes o dimensiones que alcanza.</p>
<p><b>4. Medición del Impacto</b></p>	<p>Se evalúa el impacto del Programa al comparar los indicadores de resultados de interés entre los dos grupos anteriores, usando métodos paramétricos o no paramétricos.</p>		<p>No cuentan con un criterio de medición del Impacto.</p>

<b>5. Análisis de Intensidad (dosis)</b>	<p>Se hace posible calcular los meses en que un hogar ha sido “tratado”. Esto se realiza al calcular el número de meses entre la fecha de la entrevista al hogar y la fecha en la que el Programa empezó a llevarse a cabo en el distrito correspondiente.</p>		<p>No cuentan con un criterio de Análisis de Intensidad.</p>
<b>6. Limitantes</b>	<p>Implementación y Presupuesto.</p>		<p>No se argumentan en sus informes limitantes claras, algunas ya han sido detectadas en base a análisis, investigación y observación.</p>
<b>7. Impacto del Programa en hogares beneficiarios</b>	<p>Se puede mide en la reducción de la pobreza y en la mejoría del bienestar. Específicamente, Que se muestre que se reduce la brecha y la severidad de pobreza.</p>		<p>No cuentan con un criterio de medición del Impacto de hogares o familias beneficiadas.</p>
<b>8. Estrategias</b>		<p>Estrategia 1.1. Ayudemos a ayudar Generar confianza entre las organizaciones de la sociedad civil creando redes de colaboración institucional y ciudadana que trabajen corresponsablemente con el gobierno en el desarrollo social y humano de nuestras comunidades. Estrategia 1.2. Puente al desarrollo Impulsar una política de desarrollo social que fortalezca las capacidades autogestoras de la población, a través de la participación social.</p>	<p>Desde el programa Sonora Solidario, no se han establecido estrategias al contexto actual, por lo que la implementación de las estrategias basadas en los indicadores de gestión, nivel de impacto y restructuración del programa en el entorno actual del estado y sus nuevas implicaciones, debe considerarse para proponer medidas de ajuste.</p>

<p><b>Indicadores</b></p>		<p>Los indicadores presentados en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades a nivel de Propósito, son los Componentes y Actividades Transversales de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2011, cuyo nivel de desagregación es nacional, se presentan en el Anexo IX.- Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de estas Reglas de Operación.</p>	<p>Programar los Indicadores pertinentes de desarrollo humano propios a analizar y el nivel de medición que deben de tener a fin de establecer las reglas de operación y seguimiento, en base a los objetivos y estrategias planteadas en el programa CreSer con Bienestar.</p>
---------------------------	--	---	---

Fuente: Elaboración propia.