



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

**FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN**

**ANÁLISIS DE LAS EVALUACIONES EXTERNAS
PRACTICADAS AL PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

PRESENTA

JORGE ARMANDO QUINTERO MAGAÑA

DIRECTORA DE TESIS

DRA. MARÍA DE LOURDES ROSALES MARTÍNEZ

PUEBLA, PUE.

JULIO DE 2014

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| Introducción | 3 |
| CAPÍTULO 1 EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO | 5 |
| 1.1. Historia de la Política Social | 5 |
| 1.2. La Gerencia Social y su Relación con la Política Social | 9 |
| 1.3. La Institucionalización de la Política Social..... | 13 |
| 1.4. La Política Social en el Gobierno del Cambio..... | 17 |
| 1.5. La Política Social en la Presidencia de Felipe Calderón | 22 |
| CAPÍTULO II: Génesis del Programa de Empleo Temporal | 27 |
| 2.1. El Sistema de Planeación Democrática. Nociones de evaluación..... | 27 |
| 2.2. Origen del Programa de Empleo Temporal | 33 |
| 2.3. Fundamento Legal de las Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal | 41 |
| 2.4. Análisis a las Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal..... | 46 |
| CAPÍTULO III: La Evaluación | 52 |
| 3.1. Nociones de Evaluación..... | 52 |
| 3.2. La Evaluación como Generadora de Información | 57 |
| 3.3. La Evaluación de Políticas Sociales..... | 60 |
| 3.4. La Evaluación de Programas Sujetos a Reglas de Operación | 62 |
| 3.5. Evaluación Ex-Post..... | 68 |
| CAPÍTULO IV: Evaluación Externa al Programa de Empleo Temporal | 75 |
| 4.1. Posición Institucional de la Secretaría de Desarrollo Social Federal | 75 |

| | |
|--|------------|
| 4.2. Metaevaluación del Programa de Empleo Temporal Centro de Investigación y Docencia Económica 2012 | 80 |
| 4.3. Evaluación de Diseño Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación | 86 |
| 4.4. La Evaluación del Desempeño..... | 98 |
| CONCLUSIONES..... | 105 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 108 |

INTRODUCCIÓN.

En el primer capítulo del presente trabajo, se abordará lo relacionado a la historia de la política social, con el objeto de conocer los antecedentes de este instrumento social, abarcando desde sus inicios en Europa, de ahí se pasa a investigar sobre su aparición en nuestro país y de cómo se fue desarrollando hasta alcanzar lo que es en la actualidad, una herramienta útil para dar asistencia a los que menos tienen.

Dentro del mismo capítulo se hace un análisis de lo que es la Gerencia Social y su vinculación con la Política Social, estableciéndose que la primera también debe enlazarse con las organizaciones de la sociedad civil, con los organismos gubernamentales y por su puesto con los organismos no gubernamentales, abundándose además que la gerencia social es una herramienta necesaria para la elaboración de políticas sociales, sin perder el objetivo de que ambas deben ser vistas como mecanismos que traerían la equidad social.

Siguiendo con el capítulo uno, en el subtema 1.3 del presente trabajo que se intituló La Institucionalización de la Política Social, se destaca que antes de la revolución de 1910 para el gobierno y todas sus entidades que lo formaban, la atención a los que menos tenían no era un asunto relevante para el Estado Mexicano.

A la conclusión del movimiento social iniciado en 1910 y en particular a la promulgación de la Constitución de 1917, es cuando el Estado Mexicano hace suyo la prioridad de atender las necesidades de la población menos favorecida, sobre todo en asuntos de educación, salud, seguridad social y trabajo.

Se hablará también del curso de la Política Social en la era del cambio o como mejor se le conoce, “la alternancia”, dando paso a los acontecimientos que sucedieron para que en México hubiera un relevo de partido político al frente del Gobierno de la República y de cómo se fueron dando las transformaciones que en materia de desarrollo social eran necesarios para ajustarse a los nuevos tiempos que se vivían en el país.

De igual forma se habla de los pasos que se dieron, para hacer efectiva la verdadera participación de las organizaciones sociales en el rumbo que tomó la política de desarrollo social en México.

Para concluir con el introductorio de éste capítulo, se hizo un espacio para escribir sobre la política social en la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa,

quien por cierto fuera el último presidente de la era de la alternancia y quien con su estrategia de desarrollo social Vivir Mejor hizo como todos sus antecesores, el intento de aliviar la pobreza de éste país.

Ahora bien dentro del segundo capítulo y en particular en su primer subtema se habla sobre el Sistema de Planeación Democrática, siendo este la antesala para la elaboración de toda la Política Social del Gobierno Federal, hilado a esto se evoca a los demás mecanismos jurídicos existentes que sirven de fondo para la elaboración de las políticas.

Siguiendo con el capítulo dos, se establecerá el origen del Programa de Empleo Temporal y de cómo ha ido evolucionando desde su creación hasta nuestros días, no olvidando que éste sigue siendo un programa en operación.

Ya para el tercer y cuarto subtema se estará haciendo mención del fundamento legal que sirve de base para la elaboración de las reglas de operación del programa y un análisis de las mismas.

En el tercer capítulo se abordará en primer lugar las nociones de evaluación desde la perspectiva de varios autores, en un segundo subtema se hará mención de que la evaluación es generadora de información útil para los propios programas.

Para el tercer subtema se estará entrando en materia de lo que es la evaluación de políticas sociales, además se estará hablando de la evaluación de los programas sujetos a reglas de operación, en la parte final se hará referencia a la evaluación ex-Post.

En el cuarto capítulo se entra en materia en su primera parte refiriéndose al posicionamiento institucional sobre las evaluaciones externas practicadas al Programa de Empleo Temporal, pasando al segundo y tercer subtemas, se hablará de las evaluaciones externas practicadas por dos instituciones de prestigio.

En el subtema final del presente capítulo se explicará el concepto denominado Evaluación del Desempeño, con el cual se concluye el presente trabajo.

CAPÍTULO I.- EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL.

En el presente Capítulo y en particular en el primer apartado, se hablará sobre los orígenes y la evolución de la política social, iniciándose en específico en Europa, Inglaterra y Alemania entre los siglos XVII y XIX, son los primeros países en manifestar el reconocimiento por parte del Estado de la atención que debía dar a determinadas responsabilidades sociales.

En el segundo apartado corresponde lo relativo a México, se tocará el tema de la institucionalización en nuestro país de la política social, para llegar a esto se ha utilizado la opinión de diversos investigadores miembros instituciones de prestigio, sus investigaciones han aportado elementos para normar una opinión de cómo ha evolucionado la política social.

Por otro lado, también se ha realizado dos apartados que ubicarán a la política social de nuestro país, en el marco de los gobiernos de Vicente Fox y de Felipe Calderón, ubicados estos en el denominado gobierno de transición.

1.1 HISTORIA DE LA POLÍTICA SOCIAL.

No se puede hablar de política social sin antes caminar por la historia, pues bien, un antecedente remoto de lo que se podría catalogar como política social, tiene su origen, aunque cabe destacar que no revestía esa denominación en el siglo XVII, con la promulgación de un estatuto jurídico llamado Leyes de los Pobres, estas leyes tenían el propósito de atender a personas que por sus características no eran capaces de valerse por sí mismas.

En un texto publicado por el Instituto de Nacional Estudios Políticos A.C, se indica que “las primeras políticas de seguridad social son las que se manejaron en los tiempos del Canciller Bismark en 1883” (2009:2), estas políticas contaban con respaldo jurídico y estaban encaminadas a la atención médica, el pago de salarios por causas de accidentes y el establecimiento de un sistema de ahorro social para el retiro por vejez e incapacidad laboral, asimismo, este sistema de atención médica fue instaurado por la necesidad de atender de igual manera tanto a ricos como a pobres, esto debido a la proliferación de enfermedades que aquejaban por igual y que por lógica natural podía atacar tanto a unos como a otros sin distinción de clase.

El investigador Gerardo Ordóñez Barba, (2002:100), en un documento publicado por el Colegio de Sonora, hace alusión a que la política social en la era Bismarck cumplió con el papel fundamental de otorgarle pensiones a los obreros a cambio de concesiones en materia política, es decir, conceder el poder, asimismo el citado autor establece en su publicación que la política social de Bismarck,

“cumplió un papel políticamente funcional, estabilizando unas circunstancias que de otro modo hubiese sido más volátiles” (2002:107). Cabe resaltar que estas pensiones dieron origen a una estructura de provisión que fue excluyente, toda vez que a éste beneficio sólo se podía acceder si el trabajador tenía la opción de allegarse a una fuente de empleo o si ya contaba con uno.

En su investigación, el autor precitado permite observar que en la Alemania del Canciller Bismarck, se da inicio a una etapa de intervencionismo por parte del estado alemán, en la que se hace el reconocimiento de algunas responsabilidades sociales, que dieron pauta a la formación de instituciones que aseguraran mejores condiciones de vida para la población.

Por otro lado, en Inglaterra se implantaron disposiciones de seguridad social mismas que se adoptaron como resultado de las reivindicaciones obreras, también se siguieron medidas con respecto al tema de la educación, toda vez que ésta, era reserva exclusiva de las clases altas, es así que en el siglo XIX, la educación pasa a formar parte de la responsiva estatal, asimismo, en 1870, se firma el acta de educación elemental, por virtud del cual el estado adquiría la obligación en la impartición de la educación puramente elemental.

La educación, la salud y la seguridad social pasarían a formar parte de la rectoría del estado como una obligación propia, inicialmente orientada a la atención de los que poseían menos recursos, su extensión a toda la sociedad daría paso a lo que se conoce como políticas sociales universales, la atención de personas discapacitadas y el de las personas en situación de indigencia mismos que eran atendidas por organizaciones de tipo caritativo o religioso, pasarían a ser atendidas por el estado a través de políticas sociales patrocinadas por la instancia gubernamental.

En el texto denominado *Agenda para el Desarrollo*, publicación realizada por la Universidad Nacional Autónoma de México y en coedición con la Honorable Cámara de Diputados (2007:22), se hace mención, a un autor de nombre Augusto Venturi, él explica que “la tarea de completar el cuadro de los grandes seguros sociales correspondió a Inglaterra, que, por primera vez introdujo el seguro obligatorio de paro en el año de 1911”, entendiéndose por paro al desempleo, siguiendo con el tema, en la República de Weimar, entre los años de 1918 a 1930, se da el inicio en la conformación de un nuevo ordenamiento constitucional que sería la base para justificar la creciente intervención estatal en el desarrollo social, esto daría como resultado el origen de lo que se conoce como Estado de Bienestar, tema del que se ocupará un espacio con el objetivo de ahondar en los orígenes de lo que hoy se conoce como política social, de ahí surge la necesidad de realizar un repaso por la historia para allegarse la mayor información posible.

Al recapitular en los párrafos anteriores, la constitución de Weimar de 1919 y la Constitución Mexicana de 1917, se les ubica como los primeros textos constitucionales que incorporaron un modelo de organización estatal, a lo que la Agenda para el Desarrollo (2007:22) de la que en líneas anteriores se hizo referencia ha denominado “la intervención estatal como un ingrediente indispensable para fomentar el progreso social”.

En seguimiento al párrafo anterior, y para asegurarse de contener una definición lo más cercano posible sobre el estado de bienestar, se manejará la que proporciona el investigador Gerardo Ordóñez Barba (2009:2), quien refiere en un texto publicado por el Instituto Nacional de Estudios Políticos que “el llamado estado de bienestar, tomó como una preocupación central del estado la creación de condiciones mínimas de vida aceptables por todos”, es decir, el estado se encuentra obligado a proporcionar a todos sin distinción, derechos y servicios, tales como la salud, educación, pensiones y la protección del empleo. Luis Ugalde investigador y presidente de la Asociación de Universidades Confiadas a la Compañía de Jesús, en una conferencia realizada en las instalaciones de la Universidad Iberoamericana en octubre de 2008, explica que el surgimiento del estado de bienestar tiene su origen en los movimientos políticos y sociales y de las luchas sindicales del siglo XIX.

En relación a lo anterior, a inicios del siglo XX, se tenía la firme idea de la viabilidad del mundo perfecto, capaz de mantener un equilibrio regulador y corrector del mercado, con ello se tenía la intención de garantizar el empleo, los precios tendrían un sistema que podrían ajustarse ante la eventualidad de cualquier desajuste, por supuesto, contando con que las fuerzas libres del mercado, es decir, las fuerzas de la oferta y la demanda, entendiéndose a la primera como la cantidad de productos o servicios que se ofrecen en el mercado y el segundo como la cantidad de bienes o servicios que los compradores intentan adquirir en el mercado, por tales razones al estado no le quedaba más que ser el garante de la preservación de todo esto, y de ser el prestador de servicios mínimos como la defensa, la justicia, el orden y la hacienda.

En lo referido anteriormente, se puede observar que el estado inicia un proceso por el que asume la responsabilidad y rectoría en actividades como la educación, la salud, la seguridad social y la atención a la pobreza, este proceso se vio acelerado en los años siguientes a la posguerra dado que las naciones se encontraban ante la apremiante necesidad de administrar de manera óptima los limitados recursos producto resultante de la contienda mundial, es así que el estado de bienestar cobra auge y permite la promoción de la demanda y el consumo a través del gasto social, en este punto cabe ocupar una frase que el investigador José Luis Ayala Espino (1992:105), utiliza para describir el

financiamiento del gasto social, “Todo ello, con base en una fuente creciente de recursos fiscales”, es decir, el dinero del contribuyente es usado para el financiamiento de los gastos en materia social.

Por cuatro décadas se mantuvo el modelo de estado de bienestar, el cual había sido muy fructífero en el mundo capitalista, por ser éste el promotor de la reactivación económica y factor de la estabilización social, en contraste a este modelo se le ha criticado y para ello se tomará en cuenta lo que expresa la autora Norma Ruíz Vázquez en su libro denominado *La Política Social en México Hacia el Fin de Siglo*, la autora establece que el modelo realiza sus actividades a través de un aparato administrativo obeso, lo que se traduce en la generación de una gran carga fiscal, lo que respecta a la materia laboral, se ofrece al trabajador una carga de garantías muy provechosas para él, lo que se traduce en estabilidad laboral, el resultado de tales garantías es una marcada desproporción a su productividad, como todo en el mundo el estado de bienestar tiene sus virtudes y sus defectos, pero debe quedar claro, las conquistas que se tradujeron en beneficios colectivos quedan por llamarlo de alguna manera intocadas, es decir, difícilmente podrían ser sujetas a negociación en detrimento de la sociedad.

Por otro lado, y en unión de lo anteriormente vertido, el investigador Ayala Espino, quien en su libro también hace la manifestación, que el modelo de estado de bienestar puede ser sujeto a crítica, él refiere que el citado modelo fue generador de excesivas presiones y demandas sociales sobre el Estado, asimismo hace la manifestación que la combinación entre éstos dos elementos mencionados, produjo una acelerada inflación y un marcado desempleo, lo anterior hizo que el Estado se viera rebasado e impedido para cumplir con sus funciones, de igual forma, la intervención excesiva del estado tiene como efecto desincentivar la inversión del capital privado y por supuesto en coincidencia con la autora Norma Ruíz Vázquez, la ampliación de las prestaciones sociales que redundan en una marcada desproporción a la productividad generada por el trabajador.

En nuestros días se considera a la política social como una tarea del gobierno, sin embargo, antes de que surgieran los primeros dispositivos legales de protección social, de los que ya se habló en párrafos anteriores, el Estado tenía como prioridad la defensa de la soberanía, el orden, la seguridad interior, la promulgación de leyes y la consecuente impartición de justicia, dejando de lado a la actividad social prácticamente a las organizaciones de carácter religioso, actualmente la salud, la educación, la alimentación están catalogadas como tareas o actividades de primer orden en la mayoría de los países, es decir, es una actividad de primera intención en la lista de prioridades para atender en el gobierno. Por lo tanto y para recapitular, queda establecido que el origen de la

política social se ubicarán en las últimas décadas del siglo XIX, su preocupación principal es la atención a personas en estado de vulnerabilidad.

Ahora bien para concluir el presente subtema, se pasará a definir lo que es la política social, toda vez que para llegar a su definición se tuvo que ocupar un espacio para estar al tanto sobre el origen del concepto, para ello se utilizará la definición que propone la Secretaría de Finanzas del Estado Libre y Soberano de Veracruz (2003:290), la cual refiere que “la política social se puede definir como un conjunto de directrices orientadas, criterios y lineamientos que conducen a la preservación y elevación del bienestar social, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad con la mayor equidad”, este concepto pertenece a la cuenta pública del gobierno de dicha entidad federativa correspondiente al ejercicio fiscal dos mil tres, Pues bien, de la definición vertida, se puede extraer que la política social no es más que la búsqueda del bienestar de las personas a través de la intervención del estado.

Por lo que respecta al Instituto Nacional de Desarrollo Social (2004,7), percibe a la política social, “como un conjunto de acciones institucionales orientadas a fines relacionados con el bienestar de poblaciones vulnerables, con el crecimiento económico y la legitimidad política” entonces se puede deducir que las personas alcanzan una serie de beneficios que le retribuirán un nivel de vida mejor, toda vez que sus necesidades básicas serán atendidas por la instancia gubernamental.

Para concluir, en el libro *La Política Social en la transición*, cuyo autor es Carlos Arteaga Basurto (2001:126), establece que la política social se ha enfocado a lo que se conoce como erradicación de la pobreza, centralizando su acción en los grupos y regiones con menores oportunidades, bajo la justificación de que “la pobreza manifiesta las deficiencias estructurales de un modelo de crecimiento que no logro incorporar a los contingentes de la población menos privilegiada, ni tampoco logro producir una derrama social suficiente para que la misma participe de los beneficios del crecimiento”, queda entendido que se trata de la perspectiva del autor, mismo que no estaría fuera de la realidad, en un país como el nuestro con profundos contrastes y una marcada desigualdad, en un país rico con una población que se empobrece con el paso del tiempo.

1.2.- LA GERENCIA SOCIAL Y SU RELACIÓN CON LA POLÍTICA SOCIAL.

La Gerencia Social, “es un concepto de dirección cuya misión es la de producir condiciones de desarrollo social a partir de vivir y realizar las necesidades humanas, de manera continua y renovada”, por lo menos así lo establece la

Universidad de Caldas, Colombia (14;2004), establece de igual manera que, la labor gerencial deberá apoyarse en las organizaciones sociales, gubernamentales y no gubernamentales con el fin de obtener resultados en cuanto a la solución de problemas sociales, teniendo como resultado el mejoramiento de la calidad de vida de la población objetivo.

De lo anterior se ilustra, que la principal responsabilidad en esto de la Gerencia Social es la de diseñar nuevas alternativas que den paso al fortalecimiento y organización de la sociedad civil, fomentando la gestión y la consolidación de las organizaciones comunitarias existentes y el establecimiento de otras, es un paso en la superación del discurso y las declaraciones, dentro de la función gerencial se va a localizar la eficiencia y la eficacia, ambas como fórmulas para enfrentar el desorden administrativo, por lo que es necesario una gerencia que verdaderamente este orientada hacia la gente y los servicios.

De lo manifestado en anteriores líneas, quedaría la pregunta en el aire de cómo lograr una Gerencia Social eficiente, y capaz de optimizar el rendimiento de los recursos, en ese contexto el Estado y los actores sociales enfrentan un gran problema, es decir, como se van a organizar para hacer frente a los grandes rezagos sociales existentes. El autor Jorge Etkin en su libro Capital Social y Valores editorial Granica Argentina, expone que, la Gerencia Social debe responder a un enfoque conceptual, “es una práctica en la conducción de organizaciones que basada en la consideración y aplicación de principios de cooperación y valores éticos, vinculándose con el respeto a los derechos humanos y el ejercicio de valores tales como, la libertad, justicia, equidad, honestidad, participación e igualdad de oportunidades”, (110; 2007).

Ahora bien, es necesario establecer una definición sobre Gerencia Social, la cual abundaría en mucho para estar en aptitud de comprenderla de mejor manera, de ahí que es pertinente en una primera instancia reproducir una definición, aportada por el Instituto Interamericano de Desarrollo Social entidad integrante del Banco Interamericano de Desarrollo, la cual reza, Gerencia Social “es un instrumento para el diseño e implementación de políticas sociales, con el fin de dar respuestas a necesidades reales de la población, también es un campo de conocimiento que permite consolidar diversos saberes para la resolución de problemas sociales concretos, asimismo, es un movimiento profesional a partir del cual se constituye un perfil y una identidad propios del gerente social, que le hace posible dar respuesta al desafío de los grandes déficits sociales” (16;2004).

Otra definición de Gerencia Social, es la aportada por la Comisión Económica para América Latina explicándola como, “Un conjunto integrado de principios, prácticas y técnicas que permiten mediante su aplicación, producir

cambios significativos en al menos una condición de bienestar en la población objetivo a la que es referido, mediante el uso efectivo y racional de los recursos”, (20;2007), de estas definiciones, más lo manifestado en los párrafos que anteceden, el común denominador del tema que nos ocupa es el bienestar para la población y lograr los mecanismos que se traduzcan en una mejora y optimización de los recursos que se radican para obtener ese bienestar del que tanto se habla.

Para no quedar con un par de definiciones, se abordará una más y es propuesta por el autor Bernardo Kliksberg, misma que fue publicada en la Revista Venezolana de Ciencias Sociales, la cual nos define como “la práctica cotidiana de enfrentar singularidades”, (32;2007), a simple vista no es la gran definición que se esperaba, esto dicho sin el ánimo de criticar a un investigador que se toma el tiempo de publicar y aportar al tema que se analiza, el mismo autor nos abunda que la propia Gerencia Social por sus características, va a enfrentarse con situaciones muy particulares ligadas por supuesto con los mismos problemas sociales que se presentan en una determinada comunidad.

El propio autor estima que la Gerencia Social, tiene como prioridad el ser eficiente, y conseguir el resultado de optimizar y lograr el mejor rendimiento en los recursos que se destinan para hacer frente a los grandes déficits sociales que se presentan en la comunidad, toda vez que su campo de acción va enfocado a la promoción del desarrollo social y garantizar la creación de valor público por medio de su gestión, consiguiendo la reducción de la pobreza y la desigualdad,

Se puede creer entonces, que la Gerencia Social abonaría en mucho al fortalecimiento de los estados democráticos con una mayor participación de la ciudadanía, optimizando el rendimiento de los recursos tanto económicos como sociales, teniendo las herramientas necesarias para hacer frente al desafío de generar un desarrollo social más equitativo; en consecuencia debe apoyarse también en los aportes intelectuales que los investigadores en la materia realizan en el complicado campo del desarrollo social.

De igual forma, es necesario el fortalecer las capacidades y oportunidades de los actores tradicionalmente excluidos de los procesos de formación de políticas públicas y sociales incluyentes, mismas que deben ser sostenibles, toda vez que en el campo de la Política Social como de la Pública y de la propia Gerencia Social como se verá más adelante, son reinventadas cada sexenio en materia federal o estatal, y cada tres años en los municipios del país, aunque no en todos, ya que la gran mayoría, no tiene la capacidad humana, técnica y financiera para formar políticas adecuadas en bien de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Aunque no es materia del presente trabajo y retomando lo inserto en líneas anteriores, es necesario destacar que, aparte de reinventar políticas o gerencias en su amplitud de significado, se hace ineludible señalar el uso abusivo que se les da a estas, es decir, son mecanismos muy socorridos y porque no decirlo efectivos en el manejo electoral y casualmente poco acertados para lograr ese bienestar del que se ha hablado, quedando este párrafo para la reflexión y un profundo análisis de lo que se hace en la materia de Desarrollo Social.

Después del anterior análisis, la Gerencia Social tendría por fuerza que generar en el ciudadano un sentido de libertad, ya que se forman las condiciones para lograr la tan anhelada equidad social, y en consecuencia asegura su bienestar, pero en todo esto, se requiere de un proceso que siembre de manera permanente una participación activa del ciudadano, ya que en éste, impacta la política sujeta a aplicación.

Entonces, la gerencia aparte de ser un conjunto de conocimientos y prácticas de la administración pública, y de cómo formar, manejar y gestionar las políticas, también se le puede ubicar como una forma en la que al ciudadano se le motiva a participar y que reconozca que vive en sociedad, con sus complejidades propias del propio núcleo social, y si esto se logra, entonces se estaría explotando todo el potencial de una ciudadanía totalmente organizada que va a luchar por mejorar su nivel de vida.

De todo esto, resultaría importante destacar en el mejor de los términos sí es lo mismo la Gerencia Social y la Política Social, es decir, son iguales pero se les identifica de distinta forma, o son en realidad distintos en su forma y fondo, ésta interrogante surge toda vez que de las definiciones mencionadas con anterioridad se vincula el término Política Social, parecería repetitivo, pero se debe aclarar; de igual forma no es motivo del presente trabajo de tesis el descubrir si se trata de sinónimos o en verdad son temas distintos que parecieran ser iguales, resulta indispensable dedicar unas líneas a esto para ubicar mejor a la Gerencia y a la Política Social.

Se iniciaría definiendo la Política Social de la siguiente manera “Acuerdos sociales que existen para delimitar las necesidades de los individuos y grupos en una sociedad y afrontar los problemas sociales”, ésta definición es aportada por el Investigador José Adelantado en una publicación realizada en la Universidad de Salamanca España (2005:2), de hecho el autor amplía su explicación sobre el particular manifestando que, de manera restringida al bienestar social se le agrupa como una actividad del Estado, es decir, que él mismo a través de sus mecanismos de acción llamados Política Social, provee al individuo o al grupo el complemento a los satisfactores necesarios para hacer más llevadera su vida.

A manera de recordatorio el Instituto Interamericano de Desarrollo Social resuelve al definir que la Gerencia Social “es un instrumento para el diseño e implementación de políticas sociales, con el fin de dar respuestas a necesidades reales de la población, también es un campo de conocimiento que permite consolidar diversos saberes para la resolución de problemas sociales concretos, asimismo, es un movimiento profesional a partir del cual se constituyen un perfil y una identidad propios del gerente social, que le hace posible dar respuesta al desafío de los grandes déficits sociales” (16;2004).

1.3.- LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL.

Antes del movimiento armado conocido en nuestro país como Revolución Mexicana, las demandas sociales no merecían la mayor atención del gobierno presidido por el General Porfirio Díaz, éstas eran atendidas por las instituciones de beneficencia privada o por el mismo clero, lo que se traducía en una marcada diferencia entre los ricos, beneficiarios estos de las bondades y privilegios que el régimen porfirista les ofrecía y los pobres que se encontraban condenados a la miseria y la ignorancia.

Posteriormente en el levantamiento armado de 1910, en donde se hacían llamados a establecer libertades políticas y sociales mismas que eran reprimidas por el propio gobierno de Porfirio Díaz, se constituyeron en uno de los ideales del movimiento revolucionario, asimismo se proclamaba por un nuevo modelo de intervención del Estado en el que se estableciera una planificación del desarrollo nacional, se otorgaran garantías al derecho de propiedad, se protegieran los derechos de los trabajadores y de los campesinos, por tal motivo la Revolución Mexicana es catalogada como la “primera gran revolución social del siglo XX”, tal y como lo expresa la autora Norma Ruíz Velázquez (2000:84), en su libro titulado La Política Social en México hacia el fin de siglo.

Cabe resaltar que uno de los resultados de éste movimiento, lo es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, misma que se encuentra vigente hasta nuestros días, es el pilar elemental de la arquitectura legal del Estado Mexicano, en ésta ley fundamental, se localizan y se encuentran plasmados los ideales revolucionarios que dieron cuerpo a las garantías sociales, éstas se traducen en preceptos constitucionales que marcan la obligatoriedad del Estado a proporcionar educación a nivel básico, también se plasmaron postulados como la reforma agraria y por último y no menos importante la tutela por parte del Estado de los derechos laborales y la seguridad social, es así que el Estado acepta y hace suya la obligación de atender los temas sociales que antes no formaban parte de su necesidad de gobierno.

Siguiendo lo anterior, y una vez que ha quedado asentado, que es a partir de la existencia de la constitución de 1917 en donde quedaron plasmados los derechos sociales, de los que anteriormente ya se había hecho referencia, se continua entonces mencionando que para lograr el cumplimiento de los mismos por parte del Estado, era necesario la creación de instituciones que lograran por su conducto el cumplimentar esos derechos, tal es el caso que para la materia educativa fue necesario la creación de una institución especializada en la materia, para atender los temas de salud se creó la Secretaría de Salud, para el trabajo y la seguridad social, de igual forma fue creada una secretaría encargada de esa actividad, con todo lo referido en los párrafos anteriores, se puede poseer un antecedente de los momentos históricos que le dieron forma a la política social en nuestro país y así estar en la posibilidad, de que para entender el futuro, es necesario mirar al pasado y estar en capacidad de comprender el presente.

El autor Miguel Székely, (2002:8,9) escribió un artículo que título, *Hacia una Nueva Política Social*, dicho documento fue publicado en los *Cuadernos de Desarrollo Humano*, publicación realizada por la Secretaría de Desarrollo Social, en éste escrito manifiesta que la política social en México ha transitado por cuatro fases, la primera se ubica en la época de la sustitución de importaciones entre los años de 1950 a 1970, la segunda etapa la sitúa en la crisis económica de la década de 1980, la tercera fase la menciona en la mitad de la década de 1980 y 1990 y la cuarta etapa la marca en la recuperación económica de 1996, en donde el gobierno mexicano disfrutó de un crecimiento económico que permitía destinar recursos a los programas sociales.

Los investigadores Rolando Cordera Campos y Leonardo Lomelí Vanegas (2005:10) establecen en un artículo intitulado *La Política Social Moderna, Evolución y Perspectivas*, que en la década de 1940, es cuando se define la política social en nuestro país con la fundación del Instituto Mexicano del Seguro Social, institución garante de la seguridad social para los trabajadores, posteriormente fue creada la Secretaría de Salud que en líneas anteriores ya se había referenciado, derivado del artículo mencionado estos investigadores precisan que el desarrollo de la seguridad social fue inequitativo, privilegió a los sectores que se encontraban más organizados y agrupados en asociaciones sindicales.

Para 1970 la política social en México sólo era considerada, “como un conjunto de políticas sectoriales y, por tanto no existía una autoridad que coordinara las acciones sociales”, (2006;11), ésta expresión la establece Sara María Ochoa León, en un artículo publicado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Honorable Cámara de Diputados, asimismo la investigadora observa que en ese tiempo, la elaboración de la política social era

competencia exclusiva de quien detentaba el ejecutivo federal dejando de lado o por decirlo de otra manera menospreciando la participación de otros actores sociales.

De acuerdo con lo anterior en la misma década de 1970, se habían manifestado importantes avances en materia social, en cuanto a temas de educación y salud, es así que las primeras acciones gubernamentales para atender la pobreza se dieron en el medio rural, esto llevo al Estado a realizar los primeros programas de atención a grupos objetivo, como manifiestan los investigadores Cordera y Lomelín (2005:11), “constituye el inicio de la experiencia mexicana en el combate a la pobreza”, para 1971 se llevó a cabo la instrumentación de un programa que el gobierno federal denominó Caminos de mano de obra, programa que después degeneró con el nombre obras rurales, y posteriormente en 1973 funcionar como Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural, quedando para 1980 como Programa Integral de Desarrollo Rural, su objetivo era coordinarse con los niveles de gobierno para realizar acciones en las comunidades rurales y que éstas tuvieran la característica de ser autofinanciables.

El programa referido era controlado por la presidencia de la república y en unión de éste participaron organismos financieros internacionales como, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, la característica principal de éste programa se basó en la coordinación y cooperación de los estados y de las dependencias federales, para 1977 fue creado el COPLAMAR, cuyas siglas significan, Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, su objetivo en ese momento era, que las zonas marginadas contaran con elementos de organización para obtener una participación más equitativa de la riqueza nacional, aprovechando el potencial productivo de esos grupos marginados y de las zonas en donde se encontraban ubicados.

Estas acciones gubernamentales que sientan el precedente de los programas de atención a la pobreza, se encontraban enfocados a otro objetivo que no era precisamente el abatir la pobreza, sino más bien como explica la investigadora Sara María Ochoa (2006:9), estaban encaminados la atención de los sectores, “que habían quedado rezagados y a la población que no tenía acceso a los mecanismos de distribución del bienestar”.

Cabe resaltar que los investigadores antes consultados, coinciden en que estos programas no eran permanentes, es decir, cada cambio de gobierno el presidente en turno establecía sus propios programas, por supuesto que tampoco existía una evaluación que permitiera conocer los resultados de los mismos, por otro lado, uno de los programas de política social sexenal fue el que se instauró en

la presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, el programa era conocido como SAM y quería decir Sistema Alimentario Mexicano, enfocado básicamente a la población que no reunía los requerimientos mínimos nutrimentales, éste programa junto con PIDER y COPLAMAR de los que ya se habló con anterioridad, se vieron profundamente impactados con la crisis económica de 1982, lo que se tradujo en un golpe contundente al desarrollo social, toda vez que se vieron profundamente impactados con los recortes al presupuesto.

Después de los desajustes económicos propiciados por la aguda crisis de 1982, misma que el país enfrentó y tuvo como resultado el aumento de la desigualdad social y una creciente pobreza, se llega al periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari y en el año de 1989 se instrumenta el llamado Programa Nacional de Solidaridad, éste nace para atender las grandes carencias sociales haciendo frente a los rezagos de los grupos más vulnerables que habían dejado de ser atendidos por las políticas sociales de años anteriores.

Rolando Cordera (2005:14), señala que el gobierno de ese momento, “estaba ante la urgencia de atender la necesidad de construir escuelas, rehabilitar caminos y carreteras que habían dejado de ser atendidos por la crisis económica”, asimismo el programa tenía entre otras prioridades, el ampliar la infraestructura sanitaria, de agua potable y de alcantarillado, solidaridad poseía como característica ser un programa que combina la creatividad institucional y la participación social, entendiéndose esto como el involucramiento de la sociedad que recibía los beneficios, haciéndolos participes en la toma de decisiones en cuanto al tipo y monto de los apoyos a suministrar.

Asimismo está catalogado como un instrumento de la política social, cuya innovación se soporta en haber utilizado la movilización y propiciar la generación de capital humano, con el propósito de potencializar el gasto público para combatir a la pobreza, no obstante, y en relación con el investigador en cita, PRONASOL era un programa presidencial y que al término de la administración concluyó su existencia debido a que no se buscó su permanencia.

A la llegada del Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León a la presidencia de la república, éste busca sustituir el Programa de Solidaridad, programa del que se oían voces de estar altamente politizado, de ser clientelar y puramente electorero, para ese momento el país como era costumbre atravesaba por un periodo de inestabilidad económica conocido en aquel tiempo como el error de diciembre, pues bien, el programa que se instrumentó como política social es el denominado PROGRESA, definido como Programa de Educación Salud y Alimentación, dicho programa va enfocado a la atención de personas en situación de pobreza extrema,

una característica que tiene es la integración en un solo programa de diversos servicios.

Este programa fomentó la coordinación interinstitucional y tuvo como novedad el contar con un órgano de coordinación y evaluación, dicha instancia era conocida como CONPROGRESA, encargado de coordinar los esfuerzos entre la Secretaría de Desarrollo Social, La Secretaría de Educación Pública, La Secretaría de Salud y el Instituto Mexicano del Seguro Social, cabe resaltar que fue en éste sexenio en donde se evalúa de manera externa el programa referido y se aplicaron por primera vez reglas de operación para los programas sociales para hacer más transparente la asignación y aplicación de los recursos.

1.4 LA POLÍTICA SOCIAL EN EL GOBIERNO DEL CAMBIO.

En el dos mil y más en específico el dos de julio, el electorado en uso soberano de su derecho constitucional al sufragio, se manifestó por un cambio, una alternancia que puede decirse más que necesario era urgente, la anterior administración transitó por dificultades políticas y económicas que se habían hecho ya una costumbre, las constantes crisis económicas de fin de sexenio golpeaban a la población, sobre todo a la más desprotegida, para muchos era de esperarse que el electorado cobrara esos pendientes, para otro segmento de la población con una mentalidad un tanto catastrofista aseguraban que lo peor para el país estaría por llegar si éste caía en manos de un partido político distinto al PRI.

En su recorrido por el país Vicente Fox como candidato, la ciudadanía le otorgó la confianza y la esperanza en la construcción de un nuevo país, “cimbró en las mentes de millones de mexicanos el cambio que requería México para insertarse en una nueva dinámica que transformaría a la población”, esto dicho por el investigador Eduardo Rodríguez Manzanares (2007:163), en una publicación realizada por la Universidad Autónoma del Estado de México.

En fin, la elección transcurrió y el veredicto fue que el país cambiaba de partido, por uno distinto al que tradicionalmente gobernó por llamarlo de alguna manera y dirigió los destinos de la nación, en diciembre de ese mismo año y sin mayor aspaviento se pudo presenciar la transmisión del gobierno, que por primera vez no produjo ninguna turbulencia financiera de aquellas que solían manifestarse al finalizar un sexenio.

Ya instalado en el gobierno, el nuevo presidente de México quien en su recorrido proselitista por el país, generó demasiadas expectativas, se veía en la necesidad de dar un nuevo giro a la política social que hasta entonces se había aplicado, en el presente subtema no es la intención, ni mucho menos el objetivo

de analizar si ha funcionado o no la política social en esta etapa llamada de alternancia, la función es puramente referencial para obtener la información de cómo ha ido desarrollándose la política social en la era Fox.

Asimismo se mirará lo realizado hasta el momento por el sucesor de Vicente Fox, quien cabe aclarar llegó a la presidencia de la nación en medio de una cuestionada elección y una polarización social producto de los nuevos tiempos que vive el país, crispación manifestada por la forma distinta de ver al país entre los dos grandes rivales de aquel momento en la contienda electoral de 2006.

Pues bien, dicho lo anterior y con la llegada de un nuevo gobierno en el 2000, y cuya característica era ser una administración federal emanada de un partido distinto al hegemónico, y siendo el caso que en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (2001:48), se establecía que la política social sería incluyente, y que favorecería la participación de la gente “en la conformación de la política nacional para el desarrollo social y humano y en la ejecución de las acciones que de ella se deriven”, en el plan se establece la inclusión de personas, grupos, organizaciones civiles y asociaciones privadas en los asuntos que para tal fin realice la administración pública federal.

La intención de hacer participar a la sociedad tenía el propósito como refería el plan de desarrollo, “fomentar su interés y corresponsabilidad en la solución de los problemas nacionales”,(2001:48), en el citado plan se hace un reconocimiento de que éste es un país con profundas y crecientes desigualdades sociales, por lo que era urgente transformar la política social, estableciéndola como una necesidad inaplazable, asimismo se hace hincapié en que deberán ser prácticas generalizadas la transparencia y la rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos.

En el mismo plan de desarrollo, se establece la exigencia de la ciudadanía para que el gobierno planeé sus acciones a largo plazo, teniendo como resultado un país más justo y humano, el resultado que se tenía planeado para nuestro país, es que en el México de 2025 el nivel de vida de los ciudadanos tendría una elevación significativa, el analfabetismo a decir de éste instrumento de planeación ya no existiría, el promedio de escolaridad estaría en los doce años, en el tema de salud se manifiesta que existirá la tan anhelada cobertura universal de los servicios, el propio gobierno se ve a sí mismo como respetuoso de las instituciones atendiendo en todo momento con transparencia y eficacia las demandas de la sociedad, lo mejor de todo esto empieza, cuando los que elaboraron el Plan Nacional de Desarrollo (2001:73), expresan literalmente que, “habrá desaparecido la pobreza extrema”.

En unión de lo anterior, la política social busca dar un nuevo giro y se establece como eje rector de la misma a la estrategia Contigo emanado del Programa Nacional de Desarrollo Social 2002-2006, razón por la que el PROGRESA cambia de denominación y se le nombra como Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

En esa administración se dan pasos fundamentales, para hacer posible la participación de organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo social con la creación del Instituto Nacional de Desarrollo Social, se hace más extendida aunque de manera muy incipiente la evaluación a los programas por parte de agencias externas, dándose preferencia a las instituciones de educación superior.

Con la implementación del Programa Oportunidades, la administración federal que encabezaba el presidente Vicente Fox Quesada, promovía el acceso de las personas que se encontraran en situación de pobreza a programas de empleo temporal, se promocionó el financiamiento de proyectos productivos, la mejora de las viviendas y el que las personas pudieran tener acceso a los sistemas de ahorro y crédito popular,

De lo anterior, la investigadora Laura Mota Díaz (2002:6), en un artículo publicado en la revista *Reflexión Política* de la Universidad Autónoma del Estado de México, refiere que, para hacer posible la entrega de apoyos y que sean recibidos por las personas que realmente lo necesitan, el gobierno de aquel entonces, utilizó una metodología que era tomada de la base de datos de la encuesta nacional de ingreso y gasto de los hogares, del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, dicha metodología tomaba como referente el nivel de bienestar de las personas en cuanto a su ingreso económico.

La metodología aplicada permitía que se agruparan a las personas en tres niveles de pobreza y estos son, la pobreza alimentaria, la de capacidades y la patrimonial, este agrupamiento de acuerdo con la investigadora en cita, permitió al gobierno por primera vez, hacer el reconocimiento de la existencia de una proporción muy alta de la población nacional que se encuentra en algún tipo de pobreza y por otro lado, permitió hacer la publicidad de estas cifras para que fueran de conocimiento público.

En otro orden de ideas, el Programa Oportunidades es creado el 6 de marzo de 2002 y como se dijo con anterioridad, es una continuación del PROGRESA, asimismo en un programa interinstitucional, toda vez que en él participaban de manera coordinada otras instancias de la administración pública federal, mismas que eran la propia Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud y el Instituto Mexicano del Seguro

Social, dicho programa tenía como órgano de coordinación entre estas instituciones a la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Continuando con el anterior párrafo y como establece el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Honorable Cámara de Diputados (2006:14), dicha coordinación nacional es un “órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, responsable de coordinar la acción conjunta de las dependencias que intervienen en la ejecución del mismo”, es decir, el programa Oportunidades.

Con el paso del tiempo dentro de la administración federal 2000-2006, se fue modificando el programa, en primer turno diseñado para atender a la población de las comunidades rurales, posteriormente se hace extensible a la población urbana.

Retomando al Investigador Eduardo Rodríguez Manzanares, tanto Progresá como Oportunidades son dos programas que tienen similitudes pero bautizados con nombres distintos, esto para darle el sello característico del gobierno en turno, tanto uno como el otro enfocan sus baterías en el combate a la pobreza, uniendo esfuerzos en tareas específicas como la nutrición o el programa de empleo temporal, manteniéndose el abasto social de leche y de tortilla.

Durante la presidencia de Vicente Fox, se aprobó por parte del Congreso de la Unión un cuerpo normativo de observancia general e interés social, con el objeto de asegurar a la población el acceso al desarrollo social, al mismo tiempo se establece las instituciones responsables del manejo del desarrollo social, asimismo se delimita el ámbito de competencias en la materia entre los gobiernos municipales, de las entidades federativas y del propio gobierno federal.

Ahora bien, respecto a la legislación en materia de desarrollo social, La Ley General de Desarrollo Social, fue aprobada por la Cámara de Diputados el 27 de noviembre de 2003, posteriormente fue ratificada por el Senado de la República el 9 de diciembre de ese mismo año y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004, éste texto legal vigente tiene como objetivo, garantizar el acceso a programas sociales en igualdad de oportunidades, superando la discriminación y la exclusión social, promoviendo el desarrollo económico, la conservación del empleo, la elevación del ingreso y la mejora en su distribución.

En un artículo publicado por la revista *Espacios Públicos*, de la Universidad Autónoma del Estado de México, el investigador Martín Rodríguez Peñaloza hace referencia a unas palabras pronunciadas por el investigador Julio Boltvinik (2009:141), en relación al texto legal que se está comentando y quien manifiesta

que “la Ley General de Desarrollo Social no significa un cambio estructural ni garantiza los derechos sociales de los residentes en el país, pero es sin duda un paso en la dirección correcta”, cita en la que se puede deducir que no todo está dicho ni hecho en la política social, pero si representa uno de tantos avances hechos en la materia.

Por otro lado, se han institucionalizado organismos que son dependientes de la Secretaría de Desarrollo Social, mismos que permiten la coordinación interinstitucional, consintiendo llevar a cabo la política social, uno de estos organismos lo es el denominado, Consejo de Desarrollo Social, integrado por los secretario encargados del ramo de desarrollo social de las entidades federativas del país, pretendiendo con ello hacer realidad la cooperación intergubernamental en este rubro.

Al seguir con lo anterior, y de acuerdo con lo establecido por el artículo 47 de Ley General de Desarrollo Social, se establece la Comisión Nacional de Desarrollo Social, como un instrumento de coordinación de los programas, acciones e inversiones, para el cumplimiento de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social, ésta comisión tiene como una de sus funciones, el proponer políticas públicas de desarrollo social, asimismo, establece los lineamientos para la planeación y ejecución de las mismas en los ámbitos federal, estatal y municipal, propone programas estatales y regionales derivados de los instrumentos de planeación del desarrollo social.

Por lo anterior, en éste espacio se hará referencia a la integración de la citada comisión, y está integrada por el funcionario público que ostente la titularidad de la Secretaría de Desarrollo Social federal el cual será el que la presida, también estará conformada por los titulares de las secretarías de Educación Pública, Salud, del Trabajo y Previsión Social, Agricultura y del Medio Ambiente, asimismo, está integrada también los titulares de desarrollo social de cada entidad federativa, las asociaciones nacionales de autoridades municipales forman parte de ésta comisión, por último están integrados los presidentes de las comisiones de desarrollo social de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, lo anterior se encuentra regulado en el artículo 3 del Decreto que regula a la comisión en cita, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de julio de dos mil cuatro.

Otra de las instituciones creadas por el Gobierno de la República presidido por Vicente Fox es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, organismo público descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, misma que encuentra localizada su regulación por el título quinto, capítulo uno y más específicamente por el artículo

72 de la Ley General de Desarrollo Social, y manifiesta que, la evaluación de la política social estará a cargo del consejo quien podrá realizarlo por sí mismo o por los organismos evaluadores independientes legalmente autorizados para tal efecto y que serán por mandato de la Ley General de Desarrollo Social, las instituciones de educación superior, las de investigación científica y las organizaciones sin fines de lucro.

El objeto del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social es, revisar de manera periódica que se esté dando cumplimiento al objetivo social de los programas, las metas y las acciones de la política de desarrollo social, esto con la finalidad de estar en aptitud de corregirlos, modificarlos, de reorientarlos, incluso de suspenderlos de manera temporal o definitiva, asimismo establece los lineamientos para la identificación y medición de la pobreza, dicho consejo tiene regulada sus funciones y atribuciones en el decreto que regula al referido consejo, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de agosto de dos mil cuatro.

Como se puede apreciar, la política social a partir de lo que se ha denominado el gobierno del cambio, dio pasos significativos para darle mayor solidez, se crearon cuerpos normativos e instituciones para regular con una mayor precisión los programas sociales, éste avance presupone de acuerdo con todo lo que se ha mencionado evitar la práctica tan arraigada del manejo clientelar de los programas, evitar en la medida de lo posible el abuso indiscriminado de los recursos y el desvío de éstos y el poder medir con mayor precisión los resultados en la aplicación de los mismos, estableciéndose una exigencia por ley el de evaluar los programas ya sea por la propia agencia gubernamental que aplica o por instituciones serias que tengan la capacidad para llevar a cabo un procedimiento de evaluación.

1.5 LA POLÍTICA SOCIAL EN LA PRESIDENCIA DE FELIPE CALDERÓN.

El Presidente Felipe Calderón Hinojosa es el segundo titular del ejecutivo federal emanado del Partido Acción Nacional, llega al cargo en medio de una disputada y controvertida elección cubierta por supuestas irregularidades que han generado duros cuestionamientos sobre su legitimidad, éste es el gobierno que actualmente dirige los destinos del país y en el que se hará una breve descripción de lo que sucede sobre la materia de política social en el segundo gobierno emanado del Partido Acción Nacional.

Ahora bien, durante el ejercicio de la administración que encabezó el presidente Felipe Calderón, éste instrumentó como su eje rector de la política

social de su gobierno a la estrategia Vivir Mejor, en la presentación de dicha estrategia, se puede apreciar que el gobierno de la república está convencido en establecer las condiciones de crecimiento económico y prosperidad social, asimismo la administración federal ha determinado impulsar las políticas que generen el desarrollo humano, esto lo define textualmente la estrategia al decir que, “impulsa un proceso permanente de ampliación de capacidades que les permita a todos los mexicanos vivir una vida digna sin comprometer el patrimonio de generaciones futuras”(2007; 7), es decir, otorgar a todos los habitantes del país las garantías para un desarrollo sustentable.

Algo que se debe destacar dentro de la estrategia Vivir Mejor, es el reconocimiento en el sentido de que no sólo hay que corregir la brecha que separa a los ricos de los pobres, sino también reducir la brecha existente entre la naturaleza y el hombre, haciendo la manifestación que la política social debe tener como único objetivo el bienestar de los mexicanos, en relación a lo anterior y de acuerdo a la legislación federal vigente en materia de desarrollo social, se instituye la obligatoriedad de realizar las evaluaciones correspondientes a los programas impulsados por el gobierno federal.

El objeto de practicar estas evaluaciones que la propia estrategia refiere, es con el propósito de hacer una cuantificación de logros y avances que establezcan la posición de los programas en cuanto al manejo de los recursos y a la satisfacción de los beneficiarios, en líneas anteriores ya se había determinado que existe por ley una carga para el gobierno de realizarlas y de colocarlas a disposición del público, de acuerdo al texto de la estrategia Vivir Mejor, dichas evaluaciones permitirán corregir oportunamente el diseño e instrumentación de las políticas públicas, esto permitiría la optimización del recurso económico y su correcta orientación a los programas que contribuyan con el desarrollo de las personas beneficiarias.

Entonces, la evaluación de los programas sociales, es ante todo un compromiso que asume el gobierno de la república con las personas que reciben los beneficios, con referencia a lo anterior, el investigador Agustín Escobar Latapí coautor del libro *Método Científico y Política Social* publicado por el Colegio de México, menciona que la evaluación “es una responsabilidad social ante el país que destina recursos escasos a transferencias que deben acarrear una mejor calidad de vida para los más necesitados” (2008; 14).

De lo anterior y dentro de la misma estrategia presentada por éste gobierno, se hace hincapié en el sentido que, para mejorar a la política social se hace necesaria la participación de la sociedad civil organizada, prevé que la misma pueda ser un mecanismo adicional de evaluación de los programas públicos.

Ahora bien, tocando el punto sobre sociedad civil y para establecer una definición que conlleve a buscar un significado sobre el concepto en mención y que es referenciado dentro de la estrategia calderonista de Vivir Mejor, se manejará la que ocupa el organismo no gubernamental denominado Transparencia Mexicana, mismo que es tomado de la publicación denominada Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México; éste lo define como “la suma total de todas aquellas organizaciones y redes que se ubican fuera del aparato estatal formal” (2005; 129).

Por otro lado y para reforzar este breve espacio y se dice breve puesto que el objeto del presente capítulo no es ahondar en el concepto en cita, sino más bien ampliar un poco lo que esto representa, se hará uso de otra definición que utiliza el investigador Alberto J Olvera en su obra intitulada *La Sociedad Civil, de la Teoría a la Realidad*, y manifiesta que la sociedad civil “como conjunto de instituciones que propician una vida pública democrática, y a la vez como una cultura política favorable al pluralismo, (1999; 46).

Retornando a la estrategia Vivir Mejor, en éste se hace el reconocimiento de que en materia de política social en los últimos tiempos se han registrado avances en el combate a la pobreza, como en todo instrumento de esta naturaleza, siempre hay elogios quizás disfrazados o entrelineados para las administraciones anteriores y éste no podía ser la excepción al decir, que dichos progresos no han sido suficientes en la materia, establece entonces asumir los retos presentes para obtener mejores resultados en el futuro.

Vivir Mejor a decir de quienes elaboraron éste instrumento, no es más que un proceso de cambio social en la búsqueda por aumentar el bienestar de los mexicanos, mediante acciones tales como mejorar la alimentación, la salud, la educación, la vivienda, esto permitirá elevar la productividad de las familias en términos de sus habilidades y capacidades.

No se puede pasar por alto que en la administración del presidente Felipe Calderón, se realizaron cambios de titular en tres ocasiones en el área más estratégica del gobierno federal encargada de manejar la política social y el combate a la pobreza, se está hablando de la Secretaría de Desarrollo Social, por distintos motivos se sucedieron estos relevos y siempre se expresó que era para dar un nuevo giro a la política social implementada en el país, tal decisión es y será siempre competencia exclusiva del ejecutivo federal y una explicación a estos movimientos puede ser el de reforzar el gabinete haciendo ajustes al equipo de trabajo, aunque nunca se va a reconocer, que estos cambios pueden alterar el

desarrollo de los programas sociales puesto que se estaría manifestando alguna inestabilidad en el equipo de trabajo de primer orden.

A lo anterior, el entonces presidente reiteró que la política social sería la principal tarea de su mandato, y pudiera ser así, aun cuando los encargados de la estratégica área del desarrollo social solamente duraron en promedio de uno a dos años en el ejercicio del cargo, a pesar de que el propio mandatario en su oportunidad expresó que Vivir Mejor no sólo es tarea fundamental de su gobierno, él mismo expresó que se trata de un deber.

La política social implementada por el gobierno calderonista, se dijo en el discurso que no es asistencialista, por el contrario buscó generar para todos los mexicanos condiciones de igualdad iniciadas a partir del esfuerzo de todos los habitantes, con el objetivo de poder salir adelante.

De todo lo escrito en párrafos anteriores y en cuanto a la política social del presidente Felipe Calderón se refiere, no todo desborda optimismo y para muestra lo siguiente, el 28 de abril de 2008 y ante un auditorio a toda su capacidad en el Museo Nacional de Antropología e Historia, lugar y fecha en que el ejecutivo federal presentó oficialmente su estrategia de política social y al término del evento de presentación, el ejecutivo recibió una carretada de críticas por parte de legisladores de oposición ante los medios de comunicación ahí presentes, uno de los que le profirió severas críticas fue el Senador por el Partido Revolucionario Institucional Manlio Fabio Beltrones, quien externó su preocupación por que los programas sociales fueran blindados, esto para evitar un sesgo electorero que en opinión del legislador redituaría en beneficio del partido político dominante en ese momento.

Otro de los actores políticos del momento y que mostró reiteradamente su insatisfacción con la política social del presidente Felipe Calderón Hinojosa, es el Senador de aquella época por el Distrito Federal y emanado de las filas del Partido de la Revolución Democrática, Pablo Gómez, éste antiguo dirigente del Partido Comunista Mexicano, ha dicho que en política social, el presidente propone lo mismo que su antecesor, es decir siguió aplicándose el programa Oportunidades o el Seguro Popular, pero con alguna variante y ésta la señaló como el seguro de salud para los niños que nacieron a partir del 1 de diciembre de 2006, con lo cual dejó en claro su postura, que de entrada su política social tiene tintes de ser excluyente.

Continuando con lo anterior, también han manifestado su preocupación algunos especialistas, en lo relacionado a como el gobierno de Felipe Calderón iba a lograr la coordinación intersecretarial para hacer funcionar bien la estrategia Vivir

Mejor, haciendo a la par el reconocimiento como un gran paso el de aceptar que el asistencialismo debe evolucionar.

Sobre lo anterior, el investigador Rolando Cordera Campos en el texto intitulado *La Política Social en México Tendencias y Perspectivas*, establece que en México la función protectora, asistencial y solidaria del Estado, se ha mantenido vigente en la orden del día de las actividades gubernamentales en nuestro país, buscando con esto la defensa de la sobrevivencia de millones en una nación que como el mismo autor refiere, “aún no ha concluido la tormenta de la transición” (2007; 53).

La política social, de acuerdo con Cordera forzosamente tiene que incluir activamente a los partidos políticos, a las organizaciones sindicales, a las organizaciones civiles de todas las formas de opinión existentes, y no ser elaborada nada más por el gobierno, es decir, todos deben participar en su producción, asimismo dicho investigador propone que se debe inscribir como prioridad dentro de las actividades legislativas del Congreso de la Unión e, involucrar por supuesto, a los demás órganos colegiados de representación ciudadana y que son las legislaturas estatales y los ayuntamientos, (2007;60) y porque no decirlo también en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Para concluir el presente capítulo, es menester destacar que a la política social implementada en nuestro país se le debe someter a revisión, con esto se pueden generar los cambios sustanciales que necesita, y poder estar en la posibilidad de situarla en el contexto de crisis e inestabilidad económica que se vive en estos tiempos, más que combatir la pobreza, por alguna extraña razón la ha elevado, manteniendo marcados niveles de desigualdad entre la población, la política social tiene que ser una actividad primaria en el ejercicio del gobierno para así poder corregir el rumbo y darle a los mexicanos mejores niveles de vida, a fin de cuentas el propósito de la política social va en ese sentido.

CAPÍTULO II.- GÉNESIS DEL PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL.

En el presente capítulo se estará atento a la planeación democrática, conociendo en qué consiste, cuáles son sus antecedentes todo esto haciendo uso de la bibliografía disponible que ha sido de gran utilidad para construir el presente capítulo, se conocerá también el origen del Programa de Empleo Temporal, haciendo uso de material de consulta para su elaboración, se hace una reseña del fundamento legal que da origen a las reglas de operación del programa y por último un análisis para mejor comprensión del mismo.

2.1 EL SISTEMA DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA.

En este apartado, se abordará lo relacionado al sistema de planeación democrática que da sustento y vida a los programas sociales, para ello es menester dar una vuelta por la historia para comprender mejor el presente y de cómo ha evolucionado el sistema de planeación en México, es importante conocerlo puesto que la propia Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, refiere la existencia del Sistema de Planeación Democrática, mecanismo que no apareció por arte de magia, sino más bien fue un proceso de evolución dentro de la administración pública, que representa los esfuerzos institucionales por planear las actividades del gobierno.

Pues bien, el antecedente del que se tiene registro sobre la materia de planeación se encuentra en la Ley sobre Planeación General de la República, normativa que cobro vigencia al momento de ser publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 1930, su objetivo era la elaboración de un plano general del país, en donde se localizaba los recursos del país y las necesidades existentes, era un plano nacional con objeto de coordinar y regular el desarrollo de manera armónica y ordenada del país.

La normativa de la que se está hablando, tenía también como propósito, “el promover y poner en marcha mecanismos de asignación de recursos que permitirían ampliar la infraestructura económica del país y elevar al mismo tiempo el nivel de vida de la población”, tal y como lo establece el autor Alejandro Oropeza López en su libro *La Evaluación de la Función Pública en México* (2005;82), de acuerdo con el autor en cita, dicho instrumento jurídico constituía una innovación para la época, se trataba de un marco legal que normaría la planeación nacional, partiendo de la necesidad de elaborar un inventario de los recursos naturales, además reorganiza las actividades económicas y sociales, así como coordinar y reorientar las actividades de la administración pública.

El artículo 1 de la Ley sobre Planeación de 1930, establecía que la planeación del país, tenía por objeto coordinar y encauzar las actividades de las

distintas dependencias del gobierno, para conseguir el desarrollo material del país, en el artículo siguiente se establecía la orden para elaborar el Plano Nacional de México, del que ya se había mencionado en párrafos anteriores, la unidad administrativa encargada en ese momento de elaborar el mencionado plano fue la entonces Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

Retomando la obra del autor Alejandro Oropeza, explica que tuvo relevancia la planeación económica y social en la citada ley, tan es así, que el considerando con número de párrafo 6 del citado texto legal, establece la corrección en el descuido, en la falta de orientación y de educación, se hace necesario el establecimiento de programas que regulen la vida funcional, social y económica del país, asimismo éste autor a manera de observación, establece textualmente que, dichos considerandos, “incorporan todos los elementos que se identifican en el diseño de políticas públicas y en la planeación moderna”, (2005;83), de ahí que para su tiempo éste era un instrumento jurídico moderno.

En unión de lo anterior, cabe destacar que posterior a la entrada en vigor de la Ley de Planeación General de la República, se realizaron diversas reformas al texto legal, dichos movimientos obedecieron al criterio por no decir capricho del presidente en turno, estos le imprimieron su sello personal para justificar la creación de nuevas unidades administrativas dependientes del presupuesto federal, lo anterior se menciona para no perder detalle de la flexibilidad con que ésta ley como muchas otras legislaciones, sufrió de las tentaciones reformistas de los legisladores en turno de aquella época.

Pasado el tiempo, en la década de los 70, se aplicó la estrategia denominada de Desarrollo Compartido, mismo que consistía en mejorar el sistema democrático, la eficiencia en la administración pública, aumentar el poder adquisitivo de los menos favorecidos, se proponía también impulsar la pequeña y mediana empresa, el objetivo de la estrategia era en todo caso, el fortalecimiento económico del país.

Estos son algunos de los antecedentes del sistema de planeación democrática de nuestro país, por supuesto, no era tal y como se conoce en nuestros días, cabe aclarar que no están enunciados aquí todos los programas que han existido, mencionarlos implicaría abundar demasiado, pero si se mencionan los antecedentes más remotos para entender mejor lo que es la rectoría del Estado en el desarrollo nacional.

Siguiendo con las definiciones de Planeación Democrática, se abordará una que menciona el Instituto Nacional de Administración Pública, (1983;29), y establece que, “la planeación democrática es el instrumento fundamental en el que

se debe apoyar el gobierno de la revolución, para conducir a la sociedad a los fines de la revolución”, el autor de la citada definición es el ex presidente Miguel de la Madrid Hurtado.

Por cierto dicha definición anterior, pudiera parecer un tanto inentendible, tomando en consideración que su gobierno buscaba hacer efectiva la participación de la sociedad en la transformación del aparato administrativo, es decir, se buscaba en todo momento conciliar las ideas propuestas por los diversos sectores de la sociedad, partiendo del supuesto que el rector de la planeación era el Estado a través del gobierno.

Manuel Sánchez Rosado, (2005;280), en su libro titulado, *Manual de Trabajo Social*, publicado por la Universidad Nacional Autónoma de México, establece que, en el periodo de gobierno constitucional de Miguel de la Madrid Hurtado, 1982-1988, fue cuando salió publicado en el Diario Oficial de la Federación, más precisamente el 5 de enero de 1983, la Ley de Planeación Democrática, instrumento jurídico que establece los criterios para el funcionamiento del sistema integral de la planeación democrática en nuestro país.

A lo anterior, se establecía dentro de éste nuevo marco legal, cuatro vertientes indispensables para la planeación, siendo estas la obligatoria, la coordinada, la inducción y la concertación, en la primera, se obliga a los sectores públicos centralizados a que participen en la planeación integral, de igual forma en la vertiente coordinada, determina los convenios que sean necesarios para estimular el desarrollo estatal y regional, el autor en cita manifiesta que en este punto se establece la creación de los COPLADES, en la inducción, su objeto es la orientación en el comportamiento de los sectores sociales y privados y por último en la concertación, en donde se coordinan los esfuerzos entre el sector público y privado.

La propia Ley, establece una definición sobre planeación democrática, y es precisamente en su artículo 3, (2002;2), el cual establece que, se debe entender por planeación nacional de desarrollo a la ordenación racional y sistemática de las acciones, que tendrán como propósito la transformación de la realidad del país, destacando que éste texto legal, mantiene su vigencia desde su publicación, haciendo mención, que en el devenir del tiempo ha sufrido como todo cuerpo legal, las consecuencias de las reformas que desde el Congreso de la Unión se hacen para adecuar la ley a los nuevos tiempos.

Ya se había hablado con anterioridad, de la participación de la sociedad en la planeación democrática, esto desde el punto de vista de los diversos autores

consultados, pues bien, la propia ley en su artículo 20, (2003;6), establece entre otras cosas, que la participación de las organizaciones representativas de obreros, campesinos, pueblos y grupos populares, académicos, profesionales, de investigación y hasta los organismos empresariales y diversos, participarán en la elaboración de la planeación nacional.

A lo anterior cabe resaltar, tal y como textualmente lo señala el artículo en el párrafo que antecede, “participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán...”, obligadamente los sectores descritos con anterioridad, tienen el derecho a colaborar en la planeación para el desarrollo nacional, la propia ley les abre la puerta para que su participación sea voluntaria y libre.

Continuando con el sistema de planeación democrática, se utilizará una definición que proporciona la Universidad de Bogotá, en un texto de economía publicado por ésta y el cual se denomina *La Planificación para el Desarrollo* (2003;31), la cual dice que, “el proceso de planificación permite establecer un sentido de dirección, de rumbo y un ambiente propicio para una gestión empresarial, social o institucional, informada e innovadora”, en el mismo texto se habla, que la planeación es un proceso constante en la vida de toda persona que permite racionalizar para la toma de decisiones e implementar las acciones.

En alusión al anterior texto citado, se puede apreciar que el concepto de planear no es exclusivo de las instituciones gubernamentales, claramente lo especifica como una actividad que bien puede desarrollar el sector privado en su actuar dentro de la sociedad, en el sector público la planeación no nada más debe hacer efectiva la participación de todos, también es necesario que los participantes tengan visión de futuro, es decir, a donde quieren llegar con sus aportaciones, partiendo de la idea que lo propuesto debe ser factible de realizar.

En seguimiento a lo anterior, la autora Ruth Saavedra Guzmán en una publicación denominada *Planificación Participativa*, (1993;104), realizada por la Revista Interamericana de Planeación y publicada por la Universidad de San Antonio Texas, deja plasmada una definición propia del concepto de planeación, misma que se reproduce para aprovechar mejor sus aportación a este campo, y establece que planeación es, “Actuar en el presente con una visión de futuro, buscando los medios para lograr los cambios deseados y posibles”.

Asimismo, se puede apreciar en el texto precitado, que la propia autora comenta que planear y gobernar, son tareas simultáneas que no están peleadas

entre si y que en su conjunto, son instrumentos que favorecerán a definir el rumbo que se desea tomar.

Para la autora Velia Ordáz Zulia, en su libro titulado *Análisis y Crítica para la Realización de Planes*, (2005,46), expone la definición del concepto de Sistema Nacional de Planeación, tema del que se ha ocupado este apartado y refiere a éste como, “el conjunto articulado de relaciones funcionales, emanado de un sistema de planeación en el que participan todos los sectores de la población”, en éste punto la autora menciona que esta articulación se da entre las dependencias del sector público, de las entidades federativas y por supuesto, no puede faltar los diversos grupos sociales.

En esta articulación, o dicho en otras palabras, la participación de todos como lo expone la autora en cita, se va a conjuntar todas las propuestas que se hayan formulado, trayendo como objeto la formación de un instrumento llamado plan, en el cual se pondrá de manifiesto el rumbo que se quiere tomar en la construcción sexenal del proyecto de nación, debiéndose destacar que la planeación nacional en México tiene un ámbito temporal de validez, es decir, su tiempo máximo de vigencia es por escasos 5 años, posteriormente llega un nuevo gobierno y a empezar de nuevo y así sucesivamente hasta en tanto no se haga alguna modificación que altere este procedimiento.

Para abundar un poco más, y como ya se ha parafraseado en otras ocasiones, en la búsqueda constante por allegarse de toda información posible, en cuanto a lo que Desarrollo Nacional se refiere, cabe decir, que en la Gaceta Parlamentaria del Senado de la República (2005;9), fue publicado el Punto de Acuerdo expuesto en la tribuna por la Diputada Hadamira Gastelúm del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LIX Legislatura, por el que se exhorta a los titulares de las secretarías del Trabajo y Previsión Social y la de Economía, para que rindieran informes sobre las políticas de fomento al empleo.

En esa tesitura, la Legisladora Federal explicó que, “La rectoría del desarrollo nacional no queda limitada a un mero ejercicio técnico de la política económica y social”, en seguimiento a lo anterior, es de entenderse, que el desarrollo nacional es por sí mismo, una tarea fundamental del Estado, debiendo ser ejercido en apego a lo que mandata la propia Constitución del país, asimismo, la propia Parlamentaria Federal estableció en su ponencia, que la rectoría no es una facultad que deba ejercerse al arbitrio de los encargados de administrar al Estado, sino por el contrario, debe ser ejercido en pleno apego a lo preceptuado en la Ley Fundamental.

El propio Estado, en cuanto a la participación en el Desarrollo Nacional se refiere, es garante para la concurrencia y la corresponsabilidad en el ámbito de sus capacidades, del sector público, social y privado, para que coadyuven en el mismo sentido, asimismo éste debe otorgar las garantías para que el desarrollo sea integral, fortaleciendo la soberanía del país y sobretodo debe brindar especial atención al fomento económico y al empleo.

Por su parte el artículo 26 del texto constitucional vigente refiere que, (2010;10), “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía...”, asimismo se debe procurar la equidad en el crecimiento económico estableciéndose, que la planeación será democrática, es decir se procurará la participación de todos los sectores de la sociedad para ser incorporados al plan de desarrollo nacional.

Por lo tanto y en relación a lo vertido con anterioridad, se presume que la planeación es una actividad que se realiza para darle forma y orden a las actividades del gobierno, esto lo va a realizar a través de un instrumento denominado Plan Nacional de Desarrollo, instrumento del qua ya se dijo con anterioridad, sólo abarca el ejercicio constitucional del gobierno.

A manera de comentario y sin ahondar más en el tema de la planeación, valdría mucho la pena una profunda revisión al sistema de planeación para el desarrollo nacional, una propuesta sería la de darle una mayor vida útil a los planes de desarrollo, otra opción es la de hacer efectiva una verdadera participación de la ciudadanía en todas sus expresiones.

En contraste con lo mencionado por el párrafo anterior, es pertinente citar un artículo publicado por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Oriente, (1999;4), en el marco de la celebración del congreso denominado Gobiernos Locales, llevado a cabo en septiembre de 1999 en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, dicho congreso se denominó *El Futuro Político de México*, en él se destaca que la planeación para el desarrollo en México es poco efectiva y sólo es tomado en consideración para la elaboración de los planes de desarrollo y así estar en la posibilidad de cumplir con la obligatoriedad prescrita por ley.

A lo anterior, y citando el congreso del que se ha referido con antelación, es claro que la planeación en nuestro país mantiene una participación ciudadana por demás restringida, su colaboración se hace manifiesta en los denominados foros de consulta, del resultado de estas consultas se elabora una parte del instrumento denominado plan de desarrollo, éste no es sólo obligatorio para la federación,

también lo es para los estados y municipios, de igual forma, no siempre con reglas claras en cuanto a la participación de los ciudadanos.

Para ampliar el concepto de planeación democrática, es conveniente citar al investigador Rogelio Montemayor de la Universidad Nacional Autónoma de México, quien publicó en la revista Tribuna un artículo intitulado *El Sistema de Planeación Democrática* (1983; 21), definiéndola de la siguiente manera, “la planeación es una práctica política; un proceso de transformación de la sociedad que lleva a la conjunción de los distintos intereses nacionales”, a su vez, dicho autor manifiesta que la planeación por sí sola no resuelve todos los problemas, ni mucho menos garantiza certidumbre para el futuro.

Con lo anterior se puede manifestar que, en el sistema de planeación deben participar todos los sectores de la población, con el objeto de analizar las acciones que de manera mancomunada se deben llevar a la práctica, definiendo en todo momento la división de las funciones y las responsabilidades para cumplir con la misión encomendada y debe en todo momento dejar de ser un instrumento, del que todo gobernante abuse utilizándolo para fines más políticos, para el aplauso fácil y para el despliegue mediático, la mejor opción seguirá siendo su utilización para los fines para el que fue creado, es decir, para planear democráticamente el destino de una nación, o del estado y por supuesto del propio municipio.

2.2 ORIGEN DEL PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL.

El antecedente más remoto, del que se tiene noticia sobre el origen del Programa de Empleo Temporal, se encuentra referenciado en el texto denominado, *PET, PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL 2001,2006*, (2006; 11), publicación realizada por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, y manifiesta que, su principio era el denominado Programa Especial de Apoyo al Desarrollo Rural con Mano de Obra Campesina, teniéndose a éste como el primer antecedente directo del programa en comento, se está hablando del año 1995, y era Presidente de la República el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León.

Este programa especial de apoyo al desarrollo rural, surge de un convenio signado entre el Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO), y la Comisión Nacional de Subsistencias Populares, (CONASUPO), teniéndose como propósito apoyar en proyectos productivos a los productores organizados, participando en actividades conservacionistas de suelo y agua, ocupando mano de obra local y teniendo como finalidad abatir el desempleo y la de proporcionar los alimentos para la población marginada beneficiaria del programa.

Se desprende entonces que el antecedente más remoto que se puede ubicar en los textos sobre el Programa de Empleo Temporal, y como ya se había

mencionado se ubica en 1995, cabe recordar, que al inicio de la administración federal 1994-2000, se suscitó una severa crisis económica en el país, ésta impactó gravemente pero sobre todo a los sectores más desprotegidos, golpeando fuertemente como era de esperarse en una situación así la economía de los que menos tenían, generando en consecuencia una espiral de desempleo que para el nuevo gobierno era urgente resolver.

Otra referencia que puede ayudar a conocer el origen del programa, es el proporcionado por el texto intitulado, *CONSTRUYENDO UN MÉXICO FUERTE CON OPORTUNIDADES PARA TODOS*, (2004;2) publicación realizada por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, en éste, se explica el comienzo del programa del empleo situándolo en el año 1995, en aquel momento el programa se denominaba Programa Especial de Empleo, existía también otra variante que era conocida como Programa Emergente de Conservación de Caminos Rurales, ambos eran operados como lo define el texto en cita “con uso intensivo de mano de obra”.

En seguimiento al párrafo anterior, cabe destacar que ambos programas eran operados por dos secretarías, en primer lugar el programa especial lo ponía en marcha la entonces Secretaría de Desarrollo Social y el segundo era manejado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, ambos del gobierno federal, de igual forma dichos programas tenían su pertenencia en el gobierno del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León.

Estos programas, que de momento se encontraban dispersos, junto al Programa Especial de Apoyo al Desarrollo Rural con Mano de Obra Campesina, del que ya se tiene referencia en un inicio, tenían la finalidad de generar de manera inmediata un elevado número de empleos, para la ejecución de obras en beneficio de la comunidad, y el mantenimiento en óptimas condiciones de los caminos rurales, estos instrumentos son producto de la crisis que imperaba en el país y que servían para paliar los efectos de la tormenta económica.

En todo momento, su diseño iba encaminado a enfrentar y aliviar la difícil situación económica, de ahí que el gobierno federal se encontraba ante la apremiante urgencia, de por lo menos hacerle frente y atenuar el problema creciente del desempleo, por tal razón, se crean estos programas que en ese momento revestían el carácter de emergentes y que dieron cierto alivio, a todas aquellas personas que de momento habían perdido sus fuentes de ingreso por la emergencia económica, que cabe decir, era responsabilidad de los que conducían el país.

El programa operado por la Secretaría de Desarrollo Social, iba encaminado a la rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura social básica de las comunidades rurales en situación de marginación, se hacía uso de manera intensiva de la mano de obra que proporcionaban las comunidades beneficiarias del programa, con la consecuente generación de ingresos que aliviarían la difícil situación económica, asimismo el monto que se pagaba por las actividades realizadas, eran el equivalente al 90% del salario mínimo vigente en la zona económica en donde se desarrollaba el trabajo.

En lo que respecta al Programa Emergente de Conservación de Caminos Rurales, ya se dijo anteriormente que era operado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del gobierno federal, en éste, su acción recaía tal y como lo refiere el texto *PET, PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL 2001,2006*, (2006; 13), “estaba enfocado a la conservación y consolidación de la red de caminos rurales, mediante el uso intensivo de mano de obra”, en el entendido que, las comunidades eran las que facilitaban la mano para trabajar, los programas de los que se ha mencionado, eran una opción para que los beneficiarios obtuvieran de momento, ingresos temporales para estar en posibilidades de satisfacer sus necesidades.

Cabe destacar, que de los programas citados, ninguno operaba bajo el esquema de reglas de operación, toda vez que para 1995, no existía obligatoriedad alguna para que estuvieran sujetos a esos instrumentos operacionales y reguladores, por lo que, pudiera ser que su manejo y operación estuvieran orientados con criterios discrecionales y hasta clientelares, esto sólo se expresa como una opinión y en ningún momento obedece al criterio de algún autor de los que ya se han citado hasta el momento.

En referencia a todo lo anterior, para el primero de septiembre de 1995, fecha en la que tuvo que rendir el Presidente de la República ante el Honorable Congreso de la Unión su primer informe de gobierno, y en medio de reclamos vertidos por parte de la oposición y teniendo como marco de referencia la profunda crisis económica prevaleciente en aquel tiempo, el mandatario federal expuso ante los legisladores federales, que para atenuar los efectos de la recesión económica acontecida en el país, se había puesto en marcha programas que tenían como propósito la protección del empleo y hasta para generarlo y así darle fuerte impulso a los programas sociales.

En dicho informe, se reconoce la participación de los gobiernos de las entidades federativas, para dar un fuerte impulso a lo que primeramente se denominó Programa Emergente de Empleo Temporal, Programa Especial de Conservación de Caminos Rurales y Programa Especial de Apoyo al Desarrollo

Rural con Mano de Obra Campesina, para poner en operación en las localidades que más lo necesitaban, con la consecuente y rápida generación de fuentes de empleo tan necesarias y la obtención de ingresos para los beneficiarios.

A lo anterior, con el objeto de enmarcar los resultados obtenidos y con apoyo en el texto denominado *Informes Presidenciales Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León*, (2006; 48), publicación realizada por la Dirección de Servicios de Investigación y Análisis de la Honorable Cámara de Diputados, se menciona que se había destinado la cantidad de trescientos millones de nuevos pesos para la puesta en operación de los programas en mención, el resultado fue la generación de setecientos diez mil plazas laborales con características de temporalidad.

Cabe resaltar, que para ser el primer informe de labores del Presidente de la República, además de que la ocasión ameritaba destacar los logros obtenidos en materia de empleo, y sobre todo por la emergencia económica que atravesaba el país y por último y no menos importante, por tratarse de los programas estrella, por llamarlos de alguna manera de la administración federal, lo curioso de todo esto, es que sólo se le dedico unos cuantos renglones para resaltar las cifras, y continuar explicando la situación del país.

Conforme transcurría la administración federal, los efectos de la crisis económica iban cediendo para dar paso a la recuperación, entonces para 1997 dicho programa fue incorporado a la entonces Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural, su incorporación obedece a la necesidad de satisfacer de manera emergente la creciente demanda de empleo en el sector rural, para 1999, el citado programa fue adherido a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales en lo concerniente al medio ambiente, dando un fuerte impulso a la generación de empleo temporal en regiones cuya característica principal es de extrema pobreza.

En relación a lo anterior, y para generar las obras de gran impacto social, podían participar personas y comunidades que así lo necesitarán, asimismo se debía hacer un uso correcto de los recursos económicos, que sobra decir eran escasos, mediante la generación de empleos en zonas de extrema pobreza, para la implementación de obras comunitarias, se empleaba la infraestructura humana que las propias comunidades estaban en aptitud de proporcionar, toda vez que lo urgente era paliar los graves efectos del desempleo y que en las zonas rurales desafortunadamente, suele notarse más.

A mayor abundamiento, y con el objeto de allegarse de otras fuentes de información sobre el tema que nos ocupa, el texto denominado *Estudios Económicos de la OCDE* (1998;74) refiere que, el Programa de Empleo Temporal

y el Programa de Mantenimiento y Conservación de Caminos Rurales, fueron implementados con el objetivo de “ofrecer empleos para mejorar la infraestructura en zonas rurales, donde la pobreza es más aguda”.

De lo anterior se desprende como un comentario, que en ninguna parte del texto en cita se hace mención al programa operado por FIRCO-CONASUPO, de éste programa que ya se había referenciado en párrafos anteriores, se dice que es el antecedente del Programa de Empleo Temporal, cabe destacar, que no es propósito de éste capítulo el dirimir el origen preciso del programa, pero resulta enriquecedor conocer la forma y las circunstancias en que nació el mismo, así se podrá obtener mayor conocimiento y una mejor abundancia de datos para comprender mejor el programa.

En referencia con el texto publicado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, del que ya se había referido en párrafos anteriores, se hace patente que para 1996, estos dos programas, es decir, el de empleo temporal y el de conservación de caminos, revestían el carácter de emergentes, el resultado que se obtuvo con la implementación de estos programas, de acuerdo al texto referenciado, fue la generación de una cifra aproximada de un millón de empleos temporales.

Desde la perspectiva gubernamental, tal fue el éxito del programa, que se mantuvo por el resto de la administración federal 1994-2000, tan es así, que actualmente sigue vigente como un instrumento para obtener empleo y está por demás decirlo, de alivio a la pobreza, en regiones de nuestro país en donde las oportunidades de empleo son por demás inexistentes.

En el texto denominado *El Combate a la Pobreza en el sexenio de Ernesto Zedillo*, publicación de la autoría del investigador Alejandro Favela, (2003;130) se menciona que el Programa de Empleo Temporal inició como ya se dijo anteriormente en 1995, estando bajo el cobijo de la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes ambos del gobierno federal, la denominación real con la que era conocido en ese momento era Programa Especial de Empleo y Programa Emergente de Conservación de Caminos Rurales.

En adhesión a lo anterior, se debe recordar y no por esto es menos importante, la existencia de un antecedente más del Programa de Empleo Temporal, por supuesto se está hablando del Programa Especial de Apoyo al Desarrollo Rural con Mano de Obra Campesina, que por alguna razón que se antoja difícil de explicar, se habla poco o casi nada de él, quizás y esto sólo como un comentario, las personas que han dedicado su tiempo a la investigación de los

programas sociales, han encontrado el obstáculo del insuficiente material para estar en aptitud de abordarlo.

En otro orden de ideas, para llevar a cabo estos programas, se hacía necesario contar con el uso intensivo de mano de obra que proporcionaban las comunidades donde se ejecutaban los programas, lo cual no resultó nada difícil dada la situación imperante en aquel momento, manos desocupadas era lo que más sobraba en las comunidades rurales, con lo vertido anteriormente, no se pretende asegurar que esas manos estén ocupadas totalmente en la actualidad, pero dado el impacto severo de esa situación crítica, que golpeó con fuerza la economía de todas aquellas personas, que para no perder la costumbre eran las más vulnerables y desprotegidas, estos programas fueron de gran alivio para sortear el difícil camino económico del país.

Se puede apreciar, que el Gobierno Federal impuso como el objetivo principal de estos programas, la generación inmediata de un elevado número de empleos, la labor a realizar por parte de las personas beneficiarias del programa, era la ejecución de obras de beneficio en sus comunidades con el consecuente beneficio de proporcionar mantenimiento y conservación de caminos en zonas rurales, retomando al autor referenciado con anterioridad, establece en su texto que para 1997 estos dos programas en mención se fusionaron para formar uno sólo.

Una vez fusionados estos programas, perdieron su característica de ser emergente y especial y se les dio la forma de permanente como programa social, asimismo se le otorgó el soporte presupuestal requerido para mantenerlo en operación, además se le incorporó a las actividades de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, para ese momento eran tres las secretarías de estado que participaban en la operación del Programa de Empleo Temporal, para 1999 se agrega este programa a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

De todo lo anterior, cabe hacer mención que el propio Presidente Ernesto Zedillo, el 31 de mayo de 1995, en el marco de presentación del Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000, (1994;7), teniendo como escenario el Museo Nacional de Antropología e Historia, manifestó que, “una prioridad indiscutible de la política social será la superación de la pobreza”, de ahí que hizo patente su compromiso de redoblar los esfuerzos para promover los empleos que tuvieran en consecuencia una elevación del ingreso familiar, por lo menos fue lo que manifestó y quedó impreso en el papel para consultas futuras, como la que se está haciendo en éste momento.

No podía pasarse por alto, el utilizar como referencia éste discurso, porque el Programa de Empleo Temporal, con sus diversos nombres de aquella época, formaba parte de los programas sociales que se instrumentaron con el objetivo de hacerle frente a la pobreza creciente y al desempleo generado por la situación económica del país, asimismo para complementar éste comentario, el programa surge en su gobierno y se le dio forma de tal manera que aún persiste en el catálogo de programas sociales gubernamentales en materia federal.

Para Recapitular, el objetivo de incorporar el programa a las secretarías de estado mencionadas con anterioridad, tiene la finalidad de conseguir un mayor impacto en las condiciones de vida de la población rural en situación de pobreza extrema, su inclusión, generaba oportunidades de empleo en localidades donde se hacía difícil la creación de los mismos, a lo anterior y para establecer el objetivo del programa, se hará uso de lo que el autor Alejandro Favela menciona refiriendo que, el objetivo del programa es, “mejorar las alternativas de inserción de las familias rurales en condiciones de pobreza extrema, mediante acciones intensivas en mano de obra no calificada encaminadas a la creación rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura productiva y social básica” (2003; 131).

La población objetivo, es decir, todas aquellas personas susceptibles de ser beneficiarias con la implementación del citado programa, son las mujeres y los hombres cuya característica es, como ya se ha dicho, que se encuentren en situación de pobreza extrema, pueden ser jornaleros o campesinos, que estos posean o no tierra de cultivo y que tengan como edad mínima para tener acceso al programa, los dieciséis años cumplidos, ahora bien, las actividades a desarrollar una vez que se habían incorporado al programa, eran la de ejecutar obras simples sin mayor complicación, no se requería de especialidad alguna o de ciertos conocimientos, a lo anterior cabe decir que, de manera preferencial se desarrollaban en el ámbito municipal.

Dicho lo anterior, las obras a realizarse eran encaminadas al empedrado de calles, introducción de servicios de red de agua potable en las viviendas, construcción, reparación o mantenimiento de caminos rurales, como ya se ha referenciado con antelación, participaban de manera coordinada varias Secretarías de Estado del Gobierno de la República, desde luego cabe aclarar que dicho programa todavía no se regulaba por medio del instrumento jurídico-administrativo denominado reglas de operación.

Para abundar un poco más sobre el objetivo del programa, de acuerdo con el autor Fernando Pliego en su obra intitulada, *El Mito del Fraude Electoral*, (2007; 118-119), el programa de empleo temporal tiene dos enfoques a atender, en primero de ellos es el familiar, el cual se ocupa de otorgar facilidades para

colocarse en el mercado laboral a los habitantes asentados en el medio rural, recordando las dificultades que persisten en ese medio para conseguir una plaza laboral, motivo por el cual, mediante la realización de acciones intensivas de mano de obra en situación de desocupación, es como se cubre de manera no permanente la elevada inactividad laboral.

El segundo es el beneficio comunitario, es decir, la labor a realizar no sólo va en búsqueda de beneficiar a una persona o familia, sino más bien, beneficiará a toda una comunidad, ya que las acciones a emprender en las que participarán los trabajadores temporales del programa, va a dar como resultado, la promoción para el desarrollo de la localidad, por supuesto que éste autor, como los demás citados, manifiesta que las acciones a emprender por parte del programa, dicho con otras palabras, van encaminadas a la conservación y mantenimiento de la infraestructura social básica.

En otro orden de ideas, y citando el Informe sobre Coordinación y Corresponsabilidad para el Desarrollo Social publicado por la Secretaría de Desarrollo Social Federal, en 2007 (2007; 13), el Programa de Empleo Temporal, otorga apoyos temporales a quienes estén dispuestos a trabajar, recibiendo como pago mismo que se le conoce como jornal, al de un salario mínimo vigente para la zona económica de que se trate, la finalidad no será otra más que coadyuvar a que se le haga frente a los periodos de baja demanda laboral y así aprovechar la mano de obra para realizar las acciones que sean necesarias en las comunidades beneficiarias.

En lo que a ingreso se refiere, el programa es una fuente de ingreso no permanente, que complementa a otras fuentes de ingreso existentes en la localidad, su principal contribución es ayudar a enfrentar la baja demanda laboral, los bienes y servicios que se producen, contribuyen a generar opciones de ingreso tan necesarias y fortalece la actividad económica de la localidad.

Tal vez se pueda agregar a manera de reflexión, que el Programa de Empleo Temporal, más que una solución al combate a la pobreza, es más bien un alivio, debiéndose recordar que dicho programa fue creado en un momento de dificultad económica, y que ha sobrevivido a los periodos de recuperación, que se ha mantenido en los periodos de estabilidad y crecimiento, y que fue muy socorrido en el pasado periodo de crisis económica producto de la recesión mundial, en consecuencia, se puede resolver que para el Gobierno Federal ha sido un instrumento para aliviar por lo menos en algo, la precaria situación que se ha vivido en las comunidades y que siguen manteniéndose en los catálogos de pobreza, sin hacer la precisión de si ha sido un instrumento eficaz en el combate a la misma.

Para concluir, lo anterior puede sonar en extremo repetitivo pero se hace necesario consultar todas las fuentes disponibles, el propósito siempre será en todo momento, la obtención de toda aquella información necesaria para así ampliar el conocimiento y saber con la mayor exactitud posible el origen del Programa de Empleo Temporal, como se puede advertir en los textos consultados con anterioridad existen algunas diferencias en cuanto su aparición, pero la coincidencia en todos se hace patente en el momento mismo, en que su función principal es la de generar la mayor cantidad de empleos, por supuesto que la calidad de los mismos no se pone a discusión en ningún texto consultado, ni mucho menos se ha localizado referencia alguna en los documentos oficiales, el fin del programa entonces no es otro más que, realizar acciones en beneficio de las localidades en donde se implementa.

2.3 FUNDAMENTO LEGAL DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL.

En el subtema anterior, se habló del origen del Programa de Empleo Temporal, ahora bien, se hace necesario conocer el fundamento legal de las reglas de operación del programa, es decir, se abordarán los preceptos legales vigentes que le dan vida jurídica a éste instrumento, en el caso particular, para proyectar el Programa de Empleo Temporal, es necesario que para su funcionamiento se cuente con las herramientas legales que lo soporten para que puedan mantenerse en operación.

De lo anterior, cabe resaltar que no existe una ley o un reglamento para cada programa gubernamental pero lo que sí existe, es una variedad de normativas que serán el soporte para que operen y puedan funcionar legalmente todos los programas sociales, sin estas normativas operacionales sería imposible poner en marcha los programas públicos, dado que toda programación gubernamental por fuerza, tiene que hacer uso de la legislación vigente y por esa razón los programas no pueden existir por el mero capricho u ocurrencia del gobierno en turno, éstos surgen de una necesidad colectiva y ante tal situación es necesario regularla a través de la ley.

Por lo que una vez dicho lo anterior, se pasara a manifestar que una de las obligaciones que tiene mandatadas el Estado Mexicano, lo es en relación a la responsabilidad que éste asume, para proveer a la población nacional de los satisfactores que le permitan desarrollarse adecuadamente, estos son en conclusión, la educación, la salud, la seguridad social, el empleo, etc.

Para cumplir con todas estas responsabilidades, la propia Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos que es la máxima expresión de las

leyes en nuestro país, en sus artículos 25 y 26, se establecen las atribuciones para que el Estado pueda planificar de manera adecuada el desarrollo nacional, de ahí parte la fundamentación de la que se echa mano para darle forma a los programas sociales, toda vez que es rectoría del Estado el desarrollo nacional, de lo cual ya se había tratado con anterioridad.

Ahora bien, para entrar en materia, debe quedar claro el significado de Reglas de Operación, para esto se ocupará la definición que proporciona la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006; 5), texto legal que se encarga entre otras actividades, regular la programación y presupuestación en el ejercicio de los caudales públicos federales, misma que entró en vigor a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006, a lo anterior cabe decir, que el artículo 2 en su fracción XLV establece que las Reglas de Operación son “las disposiciones a las cuales se sujetan determinados programas y fondos federales con el objeto de otorgar transparencia y asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna y equitativa de los recursos públicos asignados a las mismas”.

A lo anterior, y localizando otras definiciones que puedan reforzar y complementar el concepto aludido, se hará uso de la investigación realizada y publicada por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, de la Honorable Cámara de Diputados, en la que se establece una definición que aporta la Secretaría de la Función Pública Federal (2009;7,8), sobre las Reglas de Operación y dice que son, “un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar de un programa federal que otorga subsidios a la población, con el propósito de lograr niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia”, se destaca en ésta aportación, que dicho concepto agrega la oración subsidios a la población.

En referencia a los párrafos anteriores, la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 23 de mayo de dos mil, establece en su artículo 3 fracción XVIII lo que se debe entender por Reglas de Operación y menciona que son, “El conjunto de normas que rigen a cada uno de los programas sociales”, no es lo más preciso en cuanto a definición se refiere, pero al menos los asambleístas de la capital del país se tomaron la atención de expresar un intento de definición, toda vez que su similar federal, es decir, la Ley General de Desarrollo Social, no aporta concepto alguno, simplemente se limita a enunciar más no a explicar.

Una vez que se han aportado algunas definiciones, se está en la aptitud de localizar la procedencia legal de las Reglas de Operación, como ya se dijo antes, éstas son normas o lineamientos, que se deben seguir para la correcta aplicación

de los programas que obligadamente deben operar de esa forma, luego entonces se pasará en los siguientes párrafos a manifestar el origen legal de las referidas reglas, esto puede ayudar a comprender mejor el fundamento legal de las mismas, es decir, no son normas creadas al azar o por la ocurrencia de alguien en particular, aquí lo que se pretende es ubicar dentro de la normativa vigente su legal procedencia.

Cabe destacar que existe un procedimiento para su elaboración, a simple vista pareciera ser en extremo complejo, pero en realidad se trata de un procedimiento administrativo, es más, no requiere de la aprobación de la Honorable Cámara de Diputados o la intervención del Senado de la República, su hechura es realizada por la dependencia responsable de operar el programa y para tal efecto se debe tomar en consideración el procedimiento determinado por la ley.

Para lo anterior, se debe tomar en consideración lo preceptuado por el artículo 77 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, éste marca los lineamientos para la elaboración de las Reglas de Operación y establece que, las dependencias y entidades encargadas de operar programas que requieran para su ejecución de Reglas de Operación, deben emitir las previa autorización presupuestal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hay que recordar que ésta secretaría es la encargada de los ingresos y los egresos públicos federales y de toda la política que en materia fiscal se practica en nuestro país, éstas reglas estarán vigentes previa publicación en el Diario Oficial de la Federación por el término de un año fiscal.

También estas reglas en el tiempo que subsista su vigencia, pueden ser sujetas a modificación si es requerido, de igual forma tiene que pasar a la autorización de la autoridad fiscal federal. Una vez que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha establecido su autorización presupuestal, el siguiente paso es enviarlo a la Comisión de Mejora Regulatoria, mecanismo encargado de supervisar que las reglas cumplan con el procedimiento establecido por la citada ley, dicha comisión emitirá un dictamen regulatorio sobre el particular.

Para la emisión del dictamen regulatorio la comisión vigilará que las Reglas de Operación contengan los criterios de selección de beneficiarios, las localidades objetivo, es decir, el espacio donde recaerá la ejecución del programa también toma en consideración, la descripción de los criterios de selección de beneficiarios, los plazos para la realización del trámite por parte de los candidatos a beneficiarios y de la resolución que se determine para la elegibilidad de los beneficiarios.

A lo anterior se debe agregar, que para avalar las reglas para operar el programa, es necesario que se establezca con precisión la unidad administrativa que será la responsable del trámite, todo lo referido en estas líneas le corresponde como ya se había dicho a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, cabe destacar que una vez realizado lo anterior, se debe obligadamente inscribir las reglas en el Registro Federal de Trámites y Servicios.

Una vez dicho lo anterior, los siguientes párrafos, serán dedicados a observar el fundamento legal de las Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal, iniciando entonces con el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente, (1976:17), el cual establece las atribuciones que tiene la Secretaría de Desarrollo Social, siendo entre otras la de formular, conducir y evaluar la política que se encargará de combatir a la pobreza, se habla de ésta secretaría, en virtud de ser ésta la que opera el Programa de Empleo Temporal.

Asimismo, éste artículo en comento le otorga la facultad a la secretaría, para establecer la coordinación de las acciones que van a redundar en el combate a la pobreza, lo que propiciará una mejoría en el nivel de vida de la población, asimismo se establece que el Gobierno Federal puede celebrar convenios con los estados y municipios con el propósito de hacer más simplificado los procedimientos de aplicación de los programas.

Ahora bien, dentro de la propia Ley Orgánica de la que se ha venido tratando en estos párrafos, el legislador deja plasmado que para la elaboración de los programas, claro está de la secretaría en comento, se debe tomar en cuenta las propuestas que para tal efecto hagan las dependencias y entidades de la propia administración pública federal, también debe considerarse lo propuesto por las entidades federativas y los gobiernos municipales, en la fracción IV del artículo en cita se establece la coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como ya se había hecho mención en líneas anteriores, esta coordinación y se puede decir hasta comunicación, es con el objeto de lograr la autorización a los techos presupuestales para ejecutar las inversiones programadas.

Cabe resaltar, como todo programa social, el de empleo temporal es sujeto de evaluación en todas sus vertientes, tan es así, que la fracción V del artículo referenciado con antelación, señala que será sujeto de evaluación la transferencia de fondos públicos que tengan como destino las entidades federativas y los municipios, haciendo extensiva ésta evaluación a los sectores social y privado que sean beneficiarios de recursos públicos.

En seguimiento al artículo en mención, la Secretaría de Desarrollo Social, es competente para la ejecución de programas especiales que van enfocados a la atención de los sectores sociales más desprotegidos y que con su intervención reeditarán en una elevación de los niveles de vida de la población, en todo momento éste artículo siempre expresara el concurso de los gobiernos de las entidades federativas y el municipal, aunado a la colaboración que realicen los sectores social y privado.

De todo lo mencionado, en cuanto concierne al artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, están como se dijo antes, contenidas las atribuciones que la Secretaría de Desarrollo Social federal tiene para llevar a cabo los programas sociales que estén sujetos a su cobijo, es preciso manifestar que éste artículo es parte de la estructura legal con la que se arman las Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal, recordando que dicho programa mantiene la coparticipación de las Secretarías de Comunicaciones y Transportes, del Medio Ambiente y de Agricultura y Ganadería, motivo por el que se hará alusión en siguientes párrafos de estas entidades administrativas que componen el Gobierno Federal.

En otro orden de ideas, uno de los fundamentos legales de las Reglas de Operación, se encuentra en el artículo 77 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en éste dispositivo legal se establece la obligación de manifestar dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, a todos aquellos programas que forzosamente requieren de éste mecanismo para su operación y funcionamiento, dicho lo anterior, el objeto de establecer las reglas no es otro más que la correcta aplicación en el ejercicio de los recursos públicos.

No está por demás señalar, que el ejercicio de los recursos públicos destinados a los programas que obligadamente requieren de reglas para su funcionamiento, estos deben cubrir criterios de eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia, con el propósito de que los recursos sean manejados de manera correcta, ahora bien, por disposición de la ley en cita, las Reglas de Operación tendrán vigencia por un año fiscal.

A lo anterior se debe añadir, que el artículo 29 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2013, (2012; 30), refiere que, en el anexo 24 del mismo presupuesto se establece la obligatoriedad para el Programa de Empleo Temporal, para que sea sujeto de Reglas de Operación, dicho anexo lo ubica en el numeral 8 del rubro de comunicaciones y transportes, asimismo dicho presupuesto establece que las Reglas de Operación deben estar sujetas a criterios generales tales como; ser simples y de fácil acceso, es decir, que estas

deben procurar ser entendibles a los sujetos que pretendan beneficiarse del programa.

Se puede agregar a lo anterior, que las referidas reglas deben utilizar un lenguaje claro que no deje lugar a cuestionamientos, otra de las características de las Reglas de Operación, es que, el programa sea desarrollado por el orden de gobierno más cercano a la población aquí se puede entender, aunque el propio decreto presupuestal no lo diga de esa manera, que el más indicado para ejecutarlo es el gobierno municipal, asimismo se propone con esto abatir los costos de operación por el manejo del programa.

Cabe destacar, que el propio decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación faculta a la Honorable Cámara de Diputados, para que en uso de sus atribuciones emita las opiniones que considere pertinentes a través de la comisión legislativa correspondiente, por supuesto que no se debe pasar por alto, y como ya se había mencionado en el capítulo anterior, los Programas Sujetos a Reglas de Operación forzosamente deben ser evaluados.

Lo referido en párrafos anteriores, obedece a que se tiene que profundizar en el fundamento legal de los Programas Sujetos a Reglas de Operación, es decir, de donde proviene legalmente y como se indicó en su oportunidad, el Programa de Empleo Temporal por disposición del Presupuesto de Egresos de la Federación vigente, es un programa sujeto por éstas reglas en otro punto y con relación al párrafo, los recursos para financiar el programa provienen del ramo administrativo 20 encargado precisamente del desarrollo social.

Los subsidios que provienen de las aportaciones del ramo 20 Desarrollo Social, van encaminadas a la población que se encuentra en situación de pobreza, las acciones del programa están encaminadas a realizar actividades que logren superar la pobreza y el rezago mediante la educación, la salud, el fomento al empleo entre otras.

2.4. ANÁLISIS A LAS REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL 2013.

Las Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal vigentes para su correspondiente año fiscal, fueron publicadas el 28 de febrero del 2013 en el Diario Oficial de la Federación, con lo cual alcanzan su vigencia y plenitud por el sólo hecho de haber sido publicadas en el órgano que le da publicidad a toda norma que se desea alcance esta virtud.

En los siguientes párrafos se ocuparán de realizar un análisis de lo que las propias Reglas de éste programa establecen, se busca explicar en todo momento

cuáles son sus alcances, objetivos, facultades de las entidades encargadas de aplicarlas y lo más importante, hasta donde llegan los derechos de los beneficiarios del mismo.

Estas reglas nacen por acuerdo de los integrantes del Comité Técnico del Programa de Empleo Temporal y las emiten para que tengan vigencia el ejercicio fiscal 2013, recordando que año con año se publican las mismas con sus correspondientes actualizaciones, recordando que en nuestro país el ejercicio fiscal comprende el año calendario, es decir, enero a diciembre.

Es importante recordar que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, dispone que la Honorable Cámara de Diputados, será quien decida dentro del Presupuesto de Egresos, cuáles serán los programas que obligadamente deben estar sujetos a Reglas de Operación, el propósito es asegurar la correcta aplicación del programa y que la aplicación de los recursos públicos se realice con eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia. Asimismo, se señalarán en el Presupuesto de Egresos los criterios generales a los cuales se sujetarán las Reglas de Operación de los Programas.

Resulta importante señalar que, en las reglas se ha establecido la necesidad de incrementar la calidad y eficiencia del Programa de Empleo Temporal, el beneficio que supone debe redituarse es que la población objetivo, obtenga una mejor atención y se debe apreciar que se establece aunque suene redundante la inclusión de los grupos marginados y excluidos, aunque no precisa cuáles son esos grupos.

Debe entenderse entonces que uno de los objetivos es fomentar la integración social, esto traería como resultado el generar un arraigo de la población evitando con esto la dispersión poblacional, se establece de igual forma, el que se aproveche la vocación de la región para generar opciones encaminadas a la ocupación temporal que como es sabido, es el objetivo del programa.

Es importante destacar que, el párrafo cuarto de las citadas Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal vigentes para el presente ejercicio fiscal; establece que “los apoyos deberán sujetarse a criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad” (1; 2013).

Sería pertinente saber el significado de estos criterios, toda vez que en las reglas sólo están enunciados más no explicados, o por lo menos algo que pudiera acercarse a una definición y así estar en la mejor aptitud de entender de qué se tratan estos criterios mencionados con anterioridad.

En consecuencia y derivado de lo anteriormente mencionado, se procede a la búsqueda de alguna definición que pueda conectarse con la realidad planteada dentro de las Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal vigente, y

para ello resulta prudente localizar en los diccionarios especializados con la esperanza de ubicar alguna explicación para estos criterios.

De acuerdo al *Glosario de Términos Administrativos* editado por la Presidencia de la República; a través de su Coordinación de Estudios Administrativos, establece que por equidad, se debe entender por un “principio que resuelve situaciones controvertidas, respetando los preceptos generales del Derecho, con la finalidad de suplir las deficiencias que presentan los elementos jurídicos aplicables al caso”. (78; 1982)

De igual forma el *Diccionario de Administración Pública de la República de Chile*, editado por el Ministerio del Interior, menciona que, equidad es un “principio orientado a disminuir o compensar las disparidades existentes entre diferentes comunas o regiones del país, estableciendo a lo largo del territorio (nacional o regional) condiciones comparables de vida y trabajo que permitan a todos los ciudadanos ciertos niveles de igualdad de oportunidades” (82;2002), de ambas definiciones se puede concluir que, la primera refiere a una suplencia en las deficiencias administrativas, mientras que por el otro lado, refiere a condiciones de igualdad de oportunidades y ésta será la más cercana al propósito de definirlas.

Continuando con el tema que nos ocupa, *El Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, de la Honorable Cámara de Diputados de la LVII Legislatura refiere que, “igualdad, entre los representantes populares no distingue el origen de la elección. Ya sea que haya sido votado directamente en distritos uninominales o que haya sido electo formando parte de las listas propuestas en circunscripciones plurinominales. Ambos tienen la misma calidad de diputados o senadores, según el caso”. (144; 1998),

De ésta definición vertida en el párrafo que antecede, no queda otra opción que traducirla al campo administrativo, toda vez, que se trata de un concepto del parlamentarismo mexicano, ya que dentro de los diccionarios consultados ninguno aporta una definición cercana a lo que se quiere saber, por lo tanto, igualdad quiere decir que no existe distinción entre los beneficiarios del programa, es decir, nadie está por encima de nadie.

En atención a lo dispuesto por el *Diccionario de Administración Pública de la República de Chile*, define a la Transparencia como, “el establecimiento del derecho de los ciudadanos a obtener información de la administración, considerado fundamental en la mayoría de los países para una sana administración, para garantizar la adecuada toma de decisiones, y para promover la participación de la ciudadanía en la gestión pública, resultando un importante elemento de legitimidad de la actividad estatal que el Gobierno quiere promover. (199;2002), de igual forma, aquí es de entenderse que toda la información generada deberá estar al alcance de los ciudadanos, por supuesto que dicha información que será de utilidad para transparentar al programa debe sujetarse a las consideraciones que en la materia de rendición de cuentas establece la legislación aplicable.

Continuando con los criterios, toca el turno a la publicidad, y *El Diccionario Universal de Términos Parlamentario* dice que, "...tiene dos acepciones relativas al desarrollo de esta figura, la primera, como aquella calidad o estado de público, es decir, notorio, visto o sabido por todos. Mientras que la segunda acepción, hace referencia al conjunto de medios que se emplean para divulgar o extender la noticia de las cosas o de los hechos" (1998;565).

De lo anterior se puede observar que no aporta gran cosa, pero se puede rescatar que el actuar dentro del programa debe ser público, es decir, debe estar al alcance de todos los ciudadanos que manifiesten interés por conocer qué es lo que se hace en éste programa, igual que la transparencia, todo aquel que desee solicitar alguna información o dato, lo debe hacer por los canales institucionales creados para tal fin y ajustarse en todo momento a la legislación aplicable en la materia.

Las Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal, en su apartado introductorio hace una manifestación, en el entendido de que nuestro país presenta una de las tasas más bajas de desocupación dentro de los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, conocido por las siglas OCDE, pero que presenta una tasa muy alta de empleo informal, es decir, por encima de los niveles considerados como normales, asimismo, presenta datos interesantes sobre los resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo practicada en el tercer trimestre del ejercicio 2012, y menciona que 51 millones de personas se encuentran en el mercado laboral y que 2,6 millones se encuentran en la búsqueda de un espacio en el mercado laboral.

Por supuesto que de lo mencionado anteriormente, los resultados de dicha encuesta no se encuentran contemplados a detalle en el introductorio de éstas reglas, por lo que no se puede establecer que tanto porcentaje de éste universo poblacional, percibe ingresos que le permitan satisfacer sus necesidades básicas.

Ante tal situación, éste apartado introductorio hace la manifestación que la pérdida del empleo trae consecuencias en la economía de los hogares, genera merma en los ingresos teniendo como resultado el abandono de los estudios y un acelerado endeudamiento, a pesar de que los miembros de la familia vuelvan a insertarse en la economía formal.

Atento a lo anterior, se describe que en el país existen zonas donde la pérdida del empleo es frecuente, derivado de fenómenos meteorológicos o los ciclos del campo, motivo por el cual, el Estado Mexicano debe generar condiciones para que los ciudadanos se incorporen a las actividades productivas formales, y también debe continuar con las políticas de empleo temporal que se traducen en un alivio para las personas que se encuentran desocupadas y que se

incrustan en el Programa de Empleo Temporal, como apreciación propia, esto sólo se traduce en un paliativo toda vez que, el jornal que se paga no es el suficiente como para que los beneficiarios del programa satisfagan sus necesidades más apremiantes.

Dentro de las propias reglas se ubican los objetivos del programa, establecidos en el numeral dos y divididos como objetivo general y objetivo específico, el primero de estos se enuncia como un bienestar económico para la población afectada por una emergencia o situaciones adversas que generan merma en sus ingresos, (3;2013), los beneficiarios del programa recibirán en compensación por su participación en los proyectos de beneficio social en sus comunidades, un apoyo que puede ser hasta el 95% del salario mínimo vigente en la zona económica de que se trate.

El Objetivo Específico es entonces, generar a hombres y mujeres mayores de 16 años en adelante apoyos de carácter temporal con los que harán frente a las situaciones adversas, que han sido provocadas por emergencias o situaciones de tipo económico que devienen en una pérdida considerable de sus ingresos, (3:2013), éstos recibirán un apoyo en los términos señalados en el párrafo anterior por su participación en proyectos en beneficio de su comunidad.

La cobertura del programa es a nivel nacional, tiene como particularidad atender a los municipios que se encuentren en zonas de muy alta, alta y media marginación, así también, los que tengan alta pérdida de empleo, se destaca de igual forma aquellos municipios en donde se susciten emergencias que redundan en efectos negativos en las actividades productivas propias de la zona.

La población objetivo a la que va dirigido el programa, es a todos aquellos mayores de 16 años, que de manera temporal se encuentren en situación de inactividad laboral; y para inscribirse dentro del programa es necesario cubrir una serie de requisitos documentales y trámites administrativos para estar en aptitud de ser elegibles dentro del programa.

Posterior a esto, se hará una valoración por parte de la instancia ejecutora a efectos de valorar el tipo de apoyo a otorgar, puede ser apoyo económico hasta de dos jornales integrado hasta por el 99% del salario mínimo vigente en la zona económica de que se trate. Puede ser apoyos para la adquisición o renta de materiales y equipos especializados para la ejecución del proyecto que una comunidad haya inscrito.

Los alcances del programa son variados, de acuerdo a las propias reglas de operación y pueden ser entre otros, la atención en los rubros de salud, preservación del patrimonio histórico, mejoramiento a la infraestructura social,

reconstrucción y mantenimiento de caminos rurales, conservación ambiental, para todo esto y de acuerdo a lo enunciado en líneas anteriores, se hace necesario inscribirse dentro del programa y manifestar el proyecto que se desee ejecutar, es decir, es a petición de parte, toda vez que la instancia ejecutora de manera oficiosa no opera el programa.

Como todo programa gubernamental se establecen deberes y obligaciones que deben ser cumplidos por el beneficiario del programa, asimismo, la instancia ejecutora mantiene el control del mecanismo operativo, traducido en otras palabras de la tramitología administrativa relativa a la integración de los expedientes, valoración de los proyectos, liberación de los recursos y su posterior monitoreo y fiscalización, por supuesto lo más importante la evaluación del programa que por disposición de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Administrativa, misma que obliga a todos los programas sujetos a Reglas de Operación a someterse a una evaluación externa, el propósito es medir los alcances y metas de los objetivos planteados contra los realizados.

Este subtema obedece principalmente; a conocer de manera muy general como se integran las reglas de operación del Programa de Empleo Temporal; mismas que en el capítulo anterior se había explicado su definición y en subtemas anteriores se había comentado su fundamentación y origen, como todo mecanismo jurídico administrativo, no nacen de la nada, llevan consigo toda una serie de etapas hasta concluir con su publicación en el Diario Oficial de la Federación, que le dará la validez y establece la temporalidad en cuanto a su vigencia.

CAPÍTULO III.- LA EVALUACIÓN.

En el capítulo III se ocupará de ubicar algunas definiciones sobre la evaluación, conceptos variados y útiles para conocer mejor su significado, se hará puntual precisión sobre la importancia que tiene en la generación de información, además destaca a la evaluación de la política social y de los programas sujetos a reglas de operación.

3.1 NOCIONES DE EVALUACIÓN.

Para entender a la evaluación se tiene que ir a la raíz y ésta proviene del latín *valere*, cuyo significado asigna, dar valor a una cosa, objeto o idea. Ahora bien, ya que se tiene la acepción se entiende entonces, como un proceso para determinar el valor de algo y es el proceso lo que produce información.

José Mejía Lira (2003:10) refiere, “que en ocasiones se debe admitir que la evaluación es un instrumento de poder al servicio de quien ostenta la información”, dicho lo anterior y como parte de toda organización, la evaluación busca observar los efectos alcanzados contra lo esperado, en esta parte se coincide con lo manifestado por el investigador Mario Espinoza Vergara (1980:5), quien dice, “...evaluar es comparar en un instante determinado lo que se ha alcanzado mediante una acción, con lo que se debería haber alcanzado de acuerdo a una programación previa”.

A mayor abundamiento y con el fin de proporcionar un espectro más amplio de éste concepto, se puede decir que la evaluación, es la acción de estimar o apreciar los efectos de una actividad, o el valor de una cosa, analizando sus componentes, procesos y resultados para establecer posibles cambios o mejoras, es un mecanismo para la toma de decisiones, que debe proporcionar información útil y veraz.

En relación a lo anterior la autora María García Añon (2006:20), establece lo siguiente, “la evaluación es un instrumento que facilita la forma más óptima para la toma de decisiones, en cuanto a hacer o no hacer”.

Instituciones internacionales también han contribuido a desarrollar una definición de evaluación, es así, que el Gobierno de Navarra a través del Instituto Navarro de Administración Pública, en su glosario de términos publicado en 2008, sugiere definir a ésta como, “una aplicación sistemática de procesos de la investigación social para valorar la conceptualización, el diseño, la ejecución y la utilidad de los programas de intervención social”.

Otra definición es la que aportó en 1991 la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, la cual indica que la evaluación es un escrutinio sistemático y objetivo de un proyecto, programa o política en ejecución o terminado, con el propósito de determinar la pertinencia y logro de objetivos, la eficiencia, efectividad, impacto y sustentabilidad del desarrollo.

Es así que, “la evaluación es un proceso de rectificaciones constantes en el que se debe producir una permanente interacción entre evaluadores y evaluados”, de acuerdo con lo establecido por Homero R. Saltalamacchia (2005:42), en la publicación denominada Revista Mexicana de Sociología agregando que en la evaluación se debe considerar una estructura con la responsabilidad de ejecutar el programa, con la delimitación de funciones y que atenderá a los objetivos planteados para que sean claros y bien definidos, es decir, una adecuada distribución de competencias entre los que ejecutan y los que evalúan.

No se puede perder de vista que las definiciones ya vertidas, se puede manifestar que la evaluación es una herramienta que bien utilizada permite aprender de las experiencias que serán de utilidad para determinar lo bueno y manifestar las fallas de un programa.

Otra definición de la evaluación es la que aporta el investigador Juan Pablo Guerrero Amparán (1995:50), la cual reza, “...la evaluación es una fase del proceso amplio que constituye la intervención de la autoridad pública”, explicándose entonces, que el actuar del gobierno ha tenido ese efecto logrado y analizar si el problema que generó dicha actuación ha propiciado la resolución del problema.

El citado autor, ha establecido que “el objeto de las evaluaciones es proporcionar una graduación, puntajes o calificación a la política pública”, (1995:52), las referidas aportaciones; el autor en cita las publicó en la Revista Gestión y Política Pública del Centro de Investigación y Docencia Económica.

Evaluar es la necesidad de mejorar el uso de los recursos, mejorar el desempeño público y sobre todo lograr la independencia de las unidades encargadas de evaluar, haciendo la manifestación que la evaluación puede ser un diseño de control de todos aquellos que utilizan los recursos públicos, es un proceso investigador, que genera en consecuencia información que será de utilidad en el momento de tomar decisiones.

Entonces se afirma que la evaluación permite tomar decisiones que afectaran la vida de los proyectos sean estos públicos, sociales o privados, se ha dicho en líneas anteriores que es un proveedor de información para el análisis y un apoyo para la decisión.

Relacionado a lo anterior, se puede decir entonces que, la evaluación es un proceso que permitirá medir el avance y los resultados de los programas, con el objeto de prevenir desviaciones y aplicar correctivos cuando se considere oportuno.

La evaluación consiste en identificar y medir los efectos sobre las acciones emprendidas o por emprenderse, proceso continuo en el que se toman decisiones y se emiten juicios, en la evaluación los objetivos pueden ser variados, es decir, se puede conocer solamente un aspecto de la actuación o una más amplia que abarcará diversos aspectos y resultados, en el ámbito público reviste mayor importancia en virtud de que legitima la acción pública, aunque no hay que pasar por alto lo dicho por José Mejía Lira (2003:19), “En la práctica la evaluación de programas o políticas sociales tiene un débil apoyo político”.

Derivado de ese débil apoyo político en lo que a evaluación se refiere, es que se debe reafirmar lo escrito en líneas anteriores. La evaluación tiene como finalidad determinar el grado de eficacia y de eficiencia, ubicar desviaciones y aplicar correctivos, de ahí se puede conocer en que han sido empleados los recursos destinados a alcanzar los objetivos previstos dentro del programa o proyecto.

Ahora bien, continuando con la significación de la evaluación, se invoca el concepto utilizado por la Universidad Central de la República de Chile a través de su Diccionario de Administración Pública, mismo que fue publicado en 2008 con el auspicio del Ministerio del Interior, refiere que “evaluación es la acción de estimar o apreciar los efectos de una actividad o el valor de una cosa”.

Entonces está claro que proporcionará retroalimentación a la organización implementadora del programa, proveyendo toda la información sobre lo que están haciendo, de igual forma surtirá el conocimiento de cómo responden los beneficiarios del programa, asimismo manifestará las variables externas que se están manifestando en el programa.

Con relación a lo anterior, los encargados de la implementación del programa pueden aprovechar la evaluación, toda vez que ésta permite la generación de conocimiento y así estar en aptitud de rendir cuentas, esto con la finalidad de que el público tenga conocimiento de los logros obtenidos por los organismos públicos y del manejo de los fondos que operan.

Continuando en la búsqueda de otros conceptos que definan a la evaluación, se encuentra con una que es manejada por la División de Proyectos Sociales de la Comisión Económica para América Latina, ésta se toma con más precisión del Manual de Formulación, Evaluación y Monitoreo de Proyectos

Sociales (2003,12), y refiere, “la evaluación permite tomar decisiones a través de la comparación de distintas alternativas. Tanto en la vida cotidiana como en los proyectos, en general, sean estos sociales o productivos, públicos o privados, se requiere de la evaluación para adoptar decisiones razonables”.

Tomando en consideración lo vertido por la definición referida en el párrafo anterior, no se puede pasar por alto que dicha División de Proyectos Sociales hace patente, que la evaluación difiere según la etapa del ciclo de vida de un proyecto en el que se ubique, entonces, de acuerdo a lo indicado por éste, si la evaluación es durante la formulación, proporcionará criterios de decisión para aceptar un proyecto específico. Si se aplica durante la operación, o incluso cuando ésta ha terminado permite determinar el grado de alcance de los objetivos perseguidos así como el costo en que se ha incurrido.

Definitivamente se puede decir que la evaluación permitirá llevar un registro de la historia del programa para que otros puedan derivar lecciones del mismo que serán de utilidad.

Se puede admitir que evaluar también se entiende como valorar, más no debe entenderse como medir ya que se está ante dos conceptos distintos, sin perder de vista que se está estimando los efectos de una actividad y el valor de una cosa, ya que se está en un proceso de obtener información útil para generar alternativas de decisión, por ende se da la pauta para emitir un juicio, mismo que será utilizado para tomar una decisión.

El Grupo de Trabajo sobre Evaluación de la Ayuda del Comité de Asistencia para el Desarrollo, Mecanismo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, ha establecido su propia definición sobre evaluación, y dice, es una “apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo”.

Uniendo el párrafo anterior, se manifiesta que la evaluación es una útil herramienta utilizada por la sociedad cuando se tiene la necesidad de averiguar los resultados del quehacer público, tal y como lo señala el Instituto Nacional de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile al referirse a la evaluación, “como una herramienta necesaria en el debate, diseño, implementación y juicio en la búsqueda constante de si las intervenciones del Estado adquieren las finalidades previstas, de si su implementación es efectiva o si sus resultados e impactos satisfacen las ambiciones ciudadanas”.

Ampliando el concepto de evaluación se utilizará el expresado en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, texto publicado en el Diario Oficial de la

Federación, la cual dice que se entenderá por evaluación, “al análisis sistemático y objetivo de los programas federales y que tiene como finalidad determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, Impacto y sostenibilidad”.(2007:2).

Los principales criterios para la evaluación de políticas públicas son: efectividad en el logro del valor final, eficiencia para alcanzar ese logro, adecuación del objetivo logrado para la solución del problema público, equidad en la distribución de los beneficios y los costos, y satisfacción de los beneficiarios.

Hasta el momento se está en el entendido de que, del variado de definiciones aquí expresadas y que pertenecen incluso a organismos e instituciones internacionales, se coincide con que evaluación es recopilar información para obtener datos confiables para estar en aptitud de tomar decisiones, de mejorar los programas y cuidar que las asignaciones presupuestales sean las correctas.

Un propósito de la evaluación pudiera ser el control administrativo de los recursos, generar información para los distintos actores sociales y proporcionar los elementos necesarios para continuar el proceso de reforma del gobierno con miras a una gestión más eficiente, permitiendo el cumplimiento de los objetivos en los programas.

Los diversos tipos de evaluación fundamentan su utilidad, en el hecho de que en conjunto forman un proceso mediante el cual con el empleo de técnicas científicas, la recopilación sistemática de información sobre un grupo de variables y la participación de los diferentes actores sociales valorizan y proporcionan las herramientas necesarias para enriquecer la toma de decisiones hacia una gestión más eficaz.

Un comentario que sobre evaluación refiere la Sociedad Española de Evaluación, en una publicación realizada en la revista SEE, número seis, de septiembre de dos mil ocho y la cual dice que, es una respuesta a la necesidad latente de la sociedad y de los poderes públicos de conocer cuáles eran los efectos reales de la implantación de los programas políticos, buscando también el mecanismo de retroalimentación para definir en forma más eficiente el diseño de las futuras políticas, evaluar para ajustar la planificación estrategia política a la realidad de la organización ejecutora y al entorno.

3.2 LA EVALUACIÓN COMO GENERADORA DE INFORMACIÓN.

En el orbe totalmente globalizado de éste siglo, la información reviste un papel muy destacado, es el protagonista de un mundo en constante transformación y de una sociedad cada vez más exigente, con un anhelo justo de conocer cuál es el destino de sus aportaciones.

Hoy en día la información se ha convertido en un instrumento fundamental para la toma de decisiones de gestión pública, con indudable aportación a la planificación, la puesta en marcha y los resultados de las políticas, adecuándose a las exigencias de cada nación.

La información es una palabra de uso polisémico, es decir, que tiene varios significados, la aplicación que se le va a dar a ésta palabra será en un sentido estrictamente de Administración Pública (2002:111), para ello se ocupará una definición del Diccionario de Administración Pública de la República de Chile, la cual nos dice que información, “es la base que sirve para la elaboración de indicadores, debe ser recolectada a un costo razonable y con garantías de confiabilidad necesaria”, cabe resaltar que dicho diccionario es una publicación hecha por el Ministerio del Interior de ese país.

Entonces la información se le puede considerar como un método utilizado para recoger datos, es un ingrediente esencial para producir evaluación, aunado a esto se ocupará una breve definición que sobre éste concepto en particular suministra el Ministerio de Negocios Extranjeros de la República de Portugal, manifestando que la información es, “un método de recogida de datos”, por lo tanto el rigor técnico dirigido hacia la selección de las fuentes, las formas de recolección, registro, procesamiento y análisis, así como la confiabilidad y validez resultan exigencias forzosas al momento de llevar a cabo el proceso de evaluación.

Siguiendo con lo enunciado en el párrafo anterior, no se debe confundir información con informar, se está a la vista de dos palabras que podrían entenderse de un mismo modo, por lo tanto, de manera breve se insertará un significado de la palabra informar, y para ello se auxiliará de una definición del Diccionario Universal de Términos Parlamentarios (1998:419), obra editada por la Universidad Nacional Autónoma de México, el cual nos remite a que informar “deriva del latín *informare*, cuyo significado es enterar, dar noticia de alguna cosa”.

Ahora bien, una vez que se ha obtenido el significado de la palabra información, se pasara entonces a precisar que se debe entender, no como un mecanismo de transparencia, si no como el producto final de una evaluación de políticas, es decir, el valor agregado que resulta de un proceso de evaluar.

Al decir que no se debe confundir con transparencia se hace la manifestación que en líneas anteriores se refería la palabra información es de uso polisémico, en el siguiente párrafo se hará uso de un significado más de información con vertientes de transparencia y es mejor conocido como derecho a la información.

Para abrirse una idea de lo que quiere decir el concepto mencionado con anterioridad, se ocupará una vez más una definición que traerá un panorama más claro de lo que aquí se quiere decir, por lo tanto, se manejará un concepto que dice, “el derecho a la información puede definirse como el conjunto de normas jurídicas que regulan el acceso público a la información de interés público, particularmente la que generan los órganos del Estado”, (Villanueva; 2000:42).

Continuando con lo anterior y una vez aclarado los conceptos, se debe establecer cuál es la utilidad o función de la evaluación, pues bien, ésta se realiza para que los resultados de ella obtenidos sean de utilidad, por tanto, debe producir información válida para todos los que participan en el proyecto y principalmente para los destinatarios del mismo.

El disponer de información válida y confiable se convierte en un aspecto significativo para la toma de decisiones, pero se requiere de información fundamental que proporcione al evaluador los datos necesarios que serán de utilidad en la práctica de la evaluación, y así poder destacar y ofrecer información al decidor, ya que mide y valora el plan, el proyecto o programa.

Como ya se advirtió, la evaluación de políticas se justifica por la urgente necesidad de identificar hasta qué punto la intervención pública produce una mejora en el bienestar individual o colectivo, de ahí se puede concluir que, la evaluación es un generador de información y esto se manifiesta toda vez que mediante la aplicación de técnicas para la recopilación de información sobre un grupo de variables y la participación de los diferentes actores sociales, proporciona las herramientas necesarias para continuar el proceso de reforma del gobierno hacia una gestión más eficaz, el objetivo entonces, es facilitar y fundamentar la toma de decisiones para mejorar la calidad de las políticas.

Se afirma, que toda evaluación es un proceso que indudablemente genera información, y lo que se ha producido en ella genera conocimiento de carácter

retroalimentador, material más que necesario para un incremento abundante del conocimiento sobre el objeto evaluado.

Siguiendo lo anterior, la evaluación permite sacar a la luz aspectos que de otra forma estarían ocultos. En anteriores líneas se ha puesto de manifiesto, que del proceso de evaluación el resultado que se obtiene es información, ésta constituye la formación de indicios visibles de aquellos planes, proyectos, programas o políticas que son objeto de evaluación.

Aunado a lo anterior y en este sentido, siempre hay que tener presente que todo proceso de evaluación definitivamente se lleva a cabo sobre un conjunto de indicios, se debe comprender por éstos de acuerdo a la siguiente definición como, “el objeto material o circunstancia de hecho que permite formular una conjetura y sirve de punto de partida para una prueba”, (Galván Rivera, 2006:535), se entiende entonces que el indicio permite conocer y deducir la existencia de algo que a simple vista no es posible percibir.

Ahora bien, todo proceso de evaluación es una intervención que forzosamente tiene vinculación con la toma de decisiones, por lo tanto, el programa o proyecto sujeto a evaluar sufrirá algún tipo de modificación como resultado de la evaluación, entonces se torna necesario tener presente que generar información es la materia prima que repercutirá como soporte para la toma de decisiones sobre la ejecución o el desempeño de los programas o proyectos.

Es fundamental ésta materia prima de la que se habla, sin información resultaría impensable poder realizar una evaluación, toda vez que de los resultados que de ella emanen se está en la aptitud de analizar las alternativas de decisión.

Siempre y en todo momento se toman decisiones con el objetivo primordial de elegir una alternativa entre las disponibles, con el ánimo de resolver un problema. Eugene Bardach (1998:196), en su obra los 8 pasos para el análisis de políticas ha establecido que “se debe hacer una reflexión sobre la cantidad y calidad de los datos a recopilar”, la razón es que, estos deben ser potencialmente convertidos en información la cual será estudiada para verificar su utilidad determinando cuál de éstas es importante, es decir, información que realmente sea rentable.

No se puede pasar por alto lo referido por José Mejía Lira (2003:15), autor que explica la importancia de la evaluación y dice “la evaluación es un proceso de investigación, generador de información para el análisis y el apoyo a la decisión sobre situaciones, operaciones y resultados”, de ahí que se puede entender que la

información es fundamental en la toma de decisiones ya que a mayor calidad de información, mejor es la calidad en la toma de decisiones.

Para decidir es necesario conocer, comprender, analizar un problema, para así poder darle solución, para esto se debe tomar en cuenta como ya se ha tratado anteriormente de tener toda la información posible para realizar una correcta elección, una mala decisión va seguida en consecuencia de otra mala decisión.

Tan importante es la información que la utilizamos en cualquier momento de nuestras vidas, ahora bien llevándola al plano de la evaluación la persona o grupo de personas que se encuentren llevando a cabo un proyecto, tendrían que hacer una cuidadosa selección de la información para tomar la decisión acertada que tendrá como consecuencia que la organización implementadora tome el camino correcto obteniendo el éxito deseado.

Se puede destacar entonces que la evaluación permitirá ofrecer información al decidor sobre la demanda real de un servicio y la viabilidad de un proyecto, la autora María García Añón (2006:14), destaca que “ofrecer información para escoger las alternativas más eficientes para la realización de la actividad aún por llevar a cabo o la ya ejecutada”, entendiéndose entonces que la tan citada información destacará a la vista los puntos fuertes o débiles del proyecto.

3.3 LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES.

Evaluar es hacer investigación de si los medios jurídicos, administrativos o financieros que se utilizaron pueden producir los efectos esperados de la política y si alcanzaron los objetivos que le fueron asignados, su objetivo primario es determinar si se cumplieron con las metas establecidas, por ello es necesario establecer comparaciones entre lo deseado y lo que se obtuvo.

Para adentrarse en el tema de la evaluación de políticas sociales, antes y para mejor comprensión se debe establecer el significado de política social, para ello se ocupará un concepto utilizado por la autora Norma Ruíz Velázquez, quien en su libro titulado *La Política Social en México hacia el fin de siglo* (2002,183), menciona que, “la política social es un instrumento del Estado que opera directa y deliberadamente sobre las condiciones de vida de la población que lo compone”.

Con el objeto de completar lo anterior se tomara un concepto más de política social, y es el que aporta la investigadora Concepción Ceja Mena (2004,2), en un artículo publicado en la revista electrónica *Geografía y Ciencias Sociales* de la Universidad de Barcelona, España, la cual refiere a la política social, “...como la forma que por medio de estrategias y políticas concretas tiene el Estado para

construir una sociedad cohesionada y equitativa. En una perspectiva de mayor equidad e integración social”.

Dicho lo anterior, se puede entender a la evaluación de la política social, como la forma de obtener el conocimiento a través de observaciones y de la aplicación de métodos para conseguir los resultados que ha producido el actuar gubernamental.

De lo anterior se puede conseguir una comparación para establecer el beneficio real de la política o programa contra lo obtenido en el actuar del gobierno, es decir, cuál ha sido el alcance y cuál ha sido el resultado.

A dicho del autor Orlando Carnota Lauzán (1981:1), la evaluación de políticas sociales “es una forma de actuar sobre la sociedad con el objetivo de alcanzar determinados resultados”, entendiéndose que es en la Administración Pública, el mecanismo que el Estado utiliza para canalizar adecuadamente las demandas sociales, con el propósito de atenderlas en unión de los recursos públicos debidamente presupuestados, que traducidos en acciones modificarán la realidad del entorno a través de la producción de bienes y servicios.

Para el ex director del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales, dependencia del Ministerio de Desarrollo Social de la República Argentina, Nerio Neirotti (2000,2), la evaluación “es una forma de indagación o investigación de tipo valorativo, es decir, generadora de juicios de valor, en función del patrón normativo de los involucrados en la intervención social”, éste autor establece que evaluar tiene el objetivo de obtener elementos para la posterior toma de decisiones y poner a disposición del ciudadano la información para brindarle transparencia a lo actuado por el gobierno.

La evaluación forma parte de la vida de toda organización, consiste en que sus integrantes identifiquen y midan los efectos de las acciones individuales y del conjunto, es decir, se está hablando de la acción pública de un gobierno, no solamente de sus integrantes, sino particularmente los sectores sociales que se ven afectado por ella.

Para apreciar los efectos políticos, económicos y sociales generados por una intervención gubernamental, en un área específica de la sociedad y en un lugar y tiempo determinados, el evaluador escoge un procedimiento, un método de observación y una forma de razonar específicos.

La evaluación también aplica al estudio del entorno social con la pretensión de ser neutral, estudiar los efectos con el fin de anticipar o prevenir acontecimientos. El evaluador es un participante más, puesto que el registro y

observación suscita variaciones en las acciones hechos y efectos del programa o proyecto.

La evaluación dependerá siempre del sector en específico al que va a dirigirse la acción gubernamental, sin pasar por alto la naturaleza de las autoridades encargadas de la política instrumentada, de los recursos en todas sus modalidades, del tiempo con el que se cuenta y sobre todo de que exista independencia entre el evaluador respecto al patrocinador de la evaluación (Guerrero Amparán, Juan Pablo; (1995,72).

El autor Bernardo Kliksberg (1993,236), hace mención en su texto denominado *Pobreza un Tema Impostergable*, que existen varios criterios para realizar una evaluación de carácter integral girando en torno a ocho criterios para realizarla “eficiencia, eficacia, efectividad, equidad, efecto social, costo-efectividad y satisfacción de los beneficiarios.

Para Xavier Ballart (1993,200), quien se desempeña como catedrático de la Universidad de Barcelona, España, evaluar es, “aplicación de métodos de investigación sistemáticos con el objeto de examinar el diseño, la implementación y la utilidad de las políticas y programas públicos.

Se está en el entendido que evaluar los programas sociales en nuestro país, es un paso fundamental para conocer el impacto que los programas públicos han tenido sobre la población objetivo, asimismo, el practicar la evaluación otorga la gracia de conocer de primera mano el grado de beneficio, el comportamiento y el resultado de la política puesta en práctica.

Para no perder de vista lo anterior, la evaluación permitirá emitir un criterio sobre la pertinencia o no de conservar la política o programa, la evidencia que de ella se extrae tiene el propósito de establecer la búsqueda de correctivos que redundarán en una mejor aplicación del programa.

3.4 LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SUJETOS A REGLAS DE OPERACIÓN.

De acuerdo con el portal de la Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal (2009), las reglas de operación “son un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar de un programa, con el propósito de lograr los niveles de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.

Siguiendo ésta definición, el mismo portal de la Secretaría de la Función Pública, manifiesta la importancia de que el ciudadano conozca el funcionamiento de las reglas de operación, resaltando sobre todo a los sujetos a los que se les

debe entregar el apoyo, el monto del patrocinio, los requisitos para acceder al programa, el beneficio que tiene para las personas y el de sus comunidades y la vigilancia que el ciudadano debe hacer a los recursos para que estos sean aplicados de acuerdo a lo programado.

Otra definición de reglas de operación es la que proporciona la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2009), estableciendo que son “las disposiciones específicas a las cuales se sujetan determinados programas y fondos federales con el objeto de otorgar transparencia y asegurar la aplicación eficiente, eficaz, no discrecional, oportuna y equitativa de los recursos públicos asignados a los mismos. Bajo el enfoque del presupuesto basado en resultados, las reglas de operación se fortalecen, pues integran al proceso presupuestario y se vinculan con los resultados de los programas sujetos a éstas”.

En la búsqueda por abundar sobre el concepto en mención, se localiza una más de lo que son los programas sujetos a reglas de operación, y es la que proporciona Carola Conde Bonfil (2007,4), y se remite a decir que, “los programas sujetos a reglas de operación son aquellos ejecutados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que destinan recursos fiscales del gobierno federal a beneficiarios por medio de subsidios o transferencias en efectivo o en especie mediante la prestación de servicios.

Por otro lado y en abundancia de las definiciones establecidas en párrafos anteriores, se utilizará conceptos enunciados en dispositivos legales vigentes y aplicables al tema del que se habla, obligadamente se relaciona el artículo 26 de la Ley General de Desarrollo Social vigente, establece la obligatoriedad para el gobierno federal, el cual debe elaborar y publicar en el Diario Oficial de la Federación las reglas de operación de los programas de desarrollo social incluidos en el presupuesto de egresos de la federación, la metodología, normatividad, calendarización y las asignaciones correspondientes a las entidades federativas, por su parte, los gobiernos de las entidades federativas publicarán en sus respectivos periódicos oficiales la distribución a los municipios de los recursos federales.

A mayor abundamiento y para conocer mejor el concepto de reglas de operación, se enunciará lo que el título cuarto, capítulo I artículo 28 de las disposiciones generales del presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2009 (2009.32), refiriendo que los programas que deberán sujetarse a reglas de operación son aquellos señalados en el anexo 18 del decreto.

En consecuencia el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá incluir otros programas que, por razones de su impacto social deban sujetarse a las referidas reglas.

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Honorable Cámara de Diputados (2003,2), ha establecido que “en el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año se asignan las sumas destinadas a programas relacionados con el desarrollo social y que son financiados mediante subsidios y transferencias. De acuerdo con el Decreto deben ser operados bajo normas adecuadas a cada programa, conocidas como Reglas de Operación” , asimismo, el decreto enlista los programas que están sometidos a la sujeción de las referidas reglas.

Tal y como lo manifiesta el investigador Fuentes Durán, la bibliografía para conocer mejor a los programas sujetos a reglas de operación es muy escasa, razón por la que se dificulta la localización de una definición exacta sobre el tema de los programas sujetos a reglas de operación, por tal motivo se utilizará una definición propuesta por la autora Carola Conde Bonfil (2007,4), la cual refiere que, los programas sujetos a tales reglas, “son aquellos ejecutados por las dependencias y entidades de la administración pública federal que destinan recursos fiscales del gobierno federal a beneficiarios por medio de subsidios o transferencias, en efectivo o en especie o mediante la prestación de servicios”.

Otro concepto que se encontró sobre las reglas de operación es el que proporciona la iniciativa de ley que reforma la Ley General de Desarrollo Social publicada en la Gaceta Parlamentaria (2005,1819), y dice, “...son un conjunto de disposiciones que definen la forma de operar de un programa gubernamental, y tienen como objetivo garantizar que dichos programas se apliquen de tal manera que permitan alcanzar los objetivos y las metas establecidas anualmente”.

Se considera que es primordial para el gobierno atender a la población en condiciones de marginalidad, la situación es que, “muchas veces se aplicaron servicios o se otorgaron satisfactores sin tener claridad del beneficio social o el impacto de la acción”, (Mejía Lira: 2005,11).

Ahora bien la evaluación de programas sujetos a reglas de operación, tiene como objetivo la rendición de cuentas sobre lo ejercido en el presupuesto federal y los logros obtenidos en la población objetivo, en nuestro país la evaluación de programas consistía simplemente en un reporte sobre las acciones implementadas y alguna identificación de resultados, no contenían los efectos directos de la acción gubernamental, existiendo un vacío en la evaluación de los programas, de sus impactos y de los beneficios sociales alcanzados.

El investigador Gerardo Torres Salcido, en un artículo publicado en la revista *Política y Cultura* publicación número 27 de 2007, hace referencia al texto denominado, *La Evaluación de Políticas y Programas Públicos*, de la autoría de Myriam Cardozo Brum, y en la que establece que la evaluación de programas sujetos a reglas de operación, es considerada, como un elemento técnico de la administración, que en primera instancia permite establecer el grado de cumplimiento de las metas, la eficiencia operativa, el costo-beneficio de los programas, su adecuación a las normas de operación y la correspondencia entre el gasto y los objetivos.

En México el estado hace uso de los programas sujetos a reglas de operación como el instrumento para la atención de los grupos que se tienen considerados como vulnerables, otorga apoyos y estímulos dirigidos a sectores y actividades productivas que requieren de estímulos para continuar con su desarrollo, la existencia de estos programas debe necesariamente respaldarse con una política específica que le de sustento y delimite su campo de acción.

Los programas darán solución en lo posible a los problemas para los que fue creado, dando prioridad a los grupos en situación de vulnerabilidad.

Un antecedente del que se tiene registro sobre los programas sujetos a reglas de operación, se ubica en el presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1998, el cual establecía que para los recursos provenientes del ramo 26 denominado desarrollo social y regiones en pobreza, enunciaba que, para el ejercicio de éstos recursos era necesario disponer de las reglas de operación, el objetivo era insertar un marco normativo para el ejercicio de los recursos que redundara en el óptimo funcionamiento del programa.

Continuando con lo anterior, ahí mismo se manifestaba que era necesario facilitar la evaluación periódica de los beneficios económicos y sociales de la ejecución del programa, para lograr la coordinación con otras entidades y dependencias para evitar caer en duplicidades.

Es a partir del año 2000 cuando en México se inició la evaluación de los programas sujetos a reglas de operación de manera generalizada, se está en la posición de que el legislativo obliga al ejecutivo a que le informe sobre la ejecución del gasto y los beneficios obtenidos con su intervención respecto al programa.

Retomando a la autora Carola Bonfil (2007,3), en su investigación sobre el tema que nos ocupa, ha establecido que por lo menos en términos ideales, “las evaluaciones a PSRO pueden llegar a ser un instrumento eficaz de rendición de cuentas”, también ha establecido algunos supuestos para que las evaluaciones a los programas sujetos a reglas de operación puedan funcionar adecuadamente,

estos los enuncia de la siguiente manera, la ética de los evaluadores, calidad en las evaluaciones, disposición de las unidades responsables de la operación del programa y la capacidad de las evaluaciones para incidir en el rumbo de las políticas.

Los servidores públicos que tienen a su cargo los programas sujetos a reglas de operación, tienen el deber de mantener informada a la población sobre las distintas reglas que corresponden a cada uno de los programas sujetos a éstas, asimismo, existe una normativa publicada en el Diario Oficial de la Federación llamado, Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas Federales de la Administración Pública Federal, cuya publicación fue hecha el 30 de marzo de 2007, en el cual establece en su numeral vigésimo octavo la obligatoriedad de que las dependencias y entidades deben dar a conocer en sus páginas de internet información de las evaluaciones realizadas a los programas.

Siguiendo con lo anterior, en la exposición de los considerandos relativos a los lineamientos en comento, se trata el punto sobre la evaluación de los programas sujetos a reglas de operación, el cual establece que, deben ser evaluados y monitoreados, con el objetivo de fomentar una gestión basada en resultados.

Cabe destacar que los resultados obtenidos mediante el seguimiento y evaluación a los programas con el proceso de planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control del gasto público federal, aplicando las medidas que se estimen necesarias para hacer más eficientes y eficaces los programas, por estas razones es que se generan estos lineamientos en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y la Secretaría de la Función Pública.

Asimismo, el artículo vigésimo sexto de los Lineamientos para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, expresa la obligación que se tiene por parte de las dependencias y entidades, para que éstas publiquen en sus páginas de internet en un lugar visible y de fácil acceso los resultados de las evaluaciones externas practicadas a sus programas.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece en su artículo 78 la obligatoriedad de que las dependencias y entidades deben realizar una evaluación de resultados a los programas sujetos a reglas de operación.

Se está en el entendido que el Estado interviene en el desarrollo social a través de la implementación de políticas y programas, estos forzosamente

atenderán las necesidades que la población requiere, en tal virtud, la evaluación es un instrumento que en párrafos anteriores ya se ha mencionado, funciona para medir el nivel de cumplimiento y eficacia de las políticas y programas públicos.

En el texto preliminar del documento intitulado, el Papel del Congreso en la Evaluación de los Programas Sujetos a Reglas de Operación, mismo que fue publicado en el Centro de Estudios Sociales y de Opinión de la Honorable Cámara de Diputados y cuyo autor es Salvador Moreno Pérez, se resalta la utilidad de dichos programas y hace la manifestación de que se trata de instrumentos para la atención de grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad, su función es, otorgar incentivos que son dirigidos a sectores o actividades productivas.

Para Gilberto Fuentes Durán (2009,10), quien es investigador del Centro de Estudios Sociales y de Opinión de la Honorable Cámara de Diputados, los programas sujetos a reglas de operación, “están orientados a atender diferentes sectores, actividades y aspectos relacionados con el desarrollo productivo nacional”, en ese tenor, manifiesta que estos tienen el objeto de resolver los problemas para los que fueron creados, para ello y con el fin de cumplimentar su función se hace necesario el contar con un diagnóstico, un plan estratégico y una operación adecuada.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, están mandadas a publicar los resultados de las evaluaciones en sus páginas electrónicas en un término de diez días contados a partir de la entrega de los resultados por parte de los agentes evaluadores externos.

Con lo descrito en párrafos anteriores, se puede comprender mejor lo que es la evaluación de los programas sujetos a reglas de operación, como ha quedado establecido, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal tienen la obligación de realizar evaluaciones a los programas que manejen en sus respectivos ámbitos de competencia, éstas evaluaciones son relativamente jóvenes en la legislación nacional puesto que apenas mantienen una década de estarse practicando.

En relación a lo anterior, y toda vez que la obligatoriedad de hacer evaluaciones como ha quedado asentado en el párrafo anterior es nueva, resulta pertinente que los legisladores federales, ajusten a los nuevos tiempos la legislación para que ésta no quede obsoleta y se tenga que atener a la arbitraria interpretación de quien la desee aplicar.

3.5. EVALUACIÓN EX – POST.

Para éste subtema, se abundará en ubicar más precisamente a uno de los tipos de evaluación usados para medir los programas sociales en nuestro país, pero antes, es de resaltar, que en el presente capítulo ya se había definido a la Evaluación, por lo que toca en este momento es buscar una definición que determine el espacio de acción de la Evaluación Ex-Post.

De lo expresado en el párrafo aludido, es necesario ubicar una definición que ayude a explicar el concepto en cuestión, para ello se manejará la propuesta que hace el Diccionario de Administración Pública de la República de Chile, misma que aporta lo siguiente, Evaluación Ex-Post, “Se usa en ciencias económicas para designar los hechos percibidos o analizados después de su ocurrencia” (91:2002).

De igual forma, el Diccionario Práctico de la Administración Pública Municipal establece un significado del término Evaluación y lo manifiesta de la manera siguiente, “Análisis de los resultados obtenidos contra lo esperado. A través de este análisis se buscan las causas de las desviaciones en las metas de los programas y se proponen alternativas de solución” (64;1998).

Atento a lo anterior, el mismo diccionario remite otra apreciación del concepto aludido, en términos más reducidos y dice que Evaluación es, “Apreciación mediante un juicio valorativo de lo que se ha cumplido o dejado de hacer. 64;1998), cabe mencionar que no es muy precisa la definición, sí lo que se busca es una aproximación lo más exacta posible sobre Evaluación Ex-Post, por lo que se continúa localizando un concepto que satisfaga lo que se desea expresar.

En seguimiento a lo anteriormente escrito, el documento intitulado Pautas Generales para la Evaluación Ex-Post de Proyectos de Inversión Pública, publicado por el Ministerio de Economía y Finanzas de la República del Perú, establece que Evaluación “es la recolección y análisis sistemático de evidencias con el propósito de mejorar el entendimiento del objetivo evaluado, así como tener la capacidad de emitir opiniones respecto al mismo” (13; 2012). Queda claro que éste concepto es por demás general, tomando en consideración que se le dedico un subtema completo a la evaluación como concepto general.

Dentro del mismo documento se localiza una definición sobre la Evaluación Ex-Post, misma que se define como “una evaluación objetiva y sistemática sobre un proyecto cuya fase de inversión ha concluido o está en la fase de post inversión” (13;2012); dentro de éste documento se puede observar la manifestación en el sentido de que ésta fase de evaluación, puede ayudar a determinar factores como la pertinencia, eficiencia, efectividad, impacto y la sostenibilidad que se planteó al momento de realizar la inversión en el programa que se esté aplicando.

Ahora bien, siguiendo con el concepto en mención, es importante hacer referencia al texto denominado Evaluación de Indicadores, publicado por el

Gobierno del Estado de Veracruz, en éste se consigna una definición que reza de la siguiente manera, “Evaluación Ex-Post se conoce como evaluación terminal o a posteriori, se concentra en observar si se obtuvieron los resultados previstos y los efectos, tanto buscados como colaterales, atribuibles a las acciones o proyectos instrumentados” (12;2010).

De lo manifestado en líneas anteriores, se puede sacar como primera conclusión que resultaría en extremo complicado para la Administración Pública de cualquier país ejercer un correcto control sobre los programas sociales o políticas públicas que no sean sometidas a una evaluación, cabe destacar que la evaluación que por ley se establece en nuestro país a los programas sujetos a reglas de operación es en extremo incipiente, pues sólo obliga a la Administración Pública a ejercerla a través de un agente externo, esto no exime al operador de los programas a no realizar sus propias evaluaciones con el propósito de saber el impacto de sus programas.

Atento a lo anterior, la evaluación de los programas no es exclusivo del ámbito federal, también los gobiernos de los estados y de los municipios deben practicar evaluaciones, el propósito es obtener el resultado del impacto en la población objetivo, desafortunadamente en la práctica cotidiana no sucede, es decir, no existe una verdadera evaluación seria que permita conocer las deficiencias o virtudes de un programa.

Entonces, las administraciones públicas pretextan que someter los programas a un proceso evaluador contiene un alto costo en recursos materiales y humanos, en otras ocasiones se contratan agentes externos para realizar estas mediciones y se podría casi asegurar que estos son deficientes por no decir de mala calidad; en donde el resultado que arrojan las mediciones de evaluación es que el programa implementado resulta ser un éxito, y que se ha logrado el impacto deseado cuando la realidad es otra.

De todo lo descrito anteriormente se puede apreciar como punto de vista personal, y que no obedece a denostar los beneficios de una correcta evaluación, es que la evaluación es un útil instrumento que tiene como ventaja comparativa; el otorgar una visión correcta de la implementación de los programas, es más, puede ser un factor de crecimiento sostenido en la calidad de vida de los ciudadanos, pues es de resaltarse que es el dinero del contribuyente; el que se invierte en estas actividades de gobierno.

Por lo que, no se le ve objeto el restarle la debida importancia a la evaluación toda vez que para el gobernante en turno, esta es vista más como una pesada carga de gasto cuando en la realidad debe ser vista como una inversión, es más, sí se ponderará el gasto de inversión en evaluación contra otros rubros del gasto público, se puede asegurar que no es tan pesada la carga de gasto, tomando en consideración los frutos que puede reeditar el corregir las desviaciones o deficiencias del programa que se implementó.

En consecuencia, lo prudente es que la evaluación sea vista como un proceso constante, en el que se toman decisiones, se construyen acuerdos, se emite juicios que traen como resultado positivo verificar las deficiencias o las virtudes o porque no decirlo los aciertos y desaciertos de la implementación, desarrollo y conclusión de los programas y de ahí para reforzar, encausar o ampliar las políticas implementadas.

Invocando de nueva cuenta al texto denominado Evaluación de indicadores, publicado por el Gobierno del Estado de Veracruz, establece algunos beneficios que se obtienen con la implementación adecuada de la evaluación, muy en particular de la categoría Ex-Post, dicho documento manifiesta entre otras las siguientes bondades de su implementación y que son:

Clarifica la actuación pública, transparenta la aplicación de recursos públicos, y que como se menciona anteriormente, es dinero proveniente de los contribuyentes, es decir, de los ciudadanos, racionaliza el uso de recursos, y en esta parte se debe entender como la correcta aplicación del dinero público, es más, al ser dinero público su aplicación debe ser utilizado para lo que se presupuestó y no desviarse en actividades ajenas al programa en ejecución, detecta las desviaciones, refuerza mecanismos de actuación, mide los niveles de desempeño, legitima la acción pública, y por último previene acciones de corrupción. (10;2010).

Por supuesto que lo referenciado anteriormente, y no por que lo diga el Gobierno de Veracruz va a ser ley, sobretodo viniendo de un Estado de la República, en donde han existido sonados casos de desvío de fondos públicos destinados a sufragar actividades ajenas a la política social y a la pública.

El documento antes invocado, sí se le observa con efectos prácticos, puede ser una herramienta documental útil que deja manifiesto que en México sí existen pruebas textuales de que la evaluación en todas sus vertientes es un mecanismo que facilita conocer el avance, el desempeño, el comportamiento de esos instrumentos de la política social o pública en nuestro país, del mismo modo existe legislación que obliga a practicarla, lo que hace falta es endurecer la obligatoriedad para hacer no más transparente, sino transparente el actuar público en el manejo de los fondos del contribuyente.

Ahora bien, en el texto denominado *La Evaluación de las Políticas Públicas en México* editado por El Colegio de la Frontera Norte y el Instituto Nacional de Administración Pública, hace una reflexión sobre la evaluación de las políticas sociales en nuestro país y manifiesta que la evaluación de estas “tiene como objetivo principal brindar una descripción detallada del diseño, la operación, la gestión, los resultados y el desempeño de dichos programas y políticas” (124;2011).

Partiendo de lo anterior, evaluar un programa social con la finalidad de conocer el comportamiento y funcionalidad de una parte del proceso de gestión

gubernamental, aporta pos supuesto la materia prima para que el operador del programa este en capacidad de tomar decisiones correctas, tiene gran valor también para tomar las decisiones que van a afectar al presupuesto destinado para la operación del mismo, es más, este es un instrumento para calificar la eficacia, la permanencia y la necesidad de modificar un programa gubernamental, pudiendo arrojar en consecuencia la pertinencia de continuar con el programa o en definitiva cancelarlo.

El propio texto hace mención del amplio consenso existente, sobre la pertinencia de evaluar con frecuencia las acciones de gobierno, con el objetivo claro como textualmente lo establece el documento en cita “de conocer si están o no cumpliendo con los objetivos que justifican su existencia y los recursos públicos que se destinan a ellas”. (123;2011), aquí se puede resaltar lo ilógico de continuar implementando una acción que a todas luces evidencia signos de tener un comportamiento errático y de no presentar el resultado que se espera.

Por lo que, practicar una correcta evaluación a los programas sociales aporta a impulsar el progreso del conocimiento científico; colabora además al conocimiento de los grandes problemas nacionales a los que debe hacer frente el país, del mismo modo el texto consultado manifiesta que la evaluación no es otra cosa que “en una herramienta fundamental en la gestión del gobierno en materia de desarrollo social” (123;2011).

Atento a lo anterior, la evaluación de la política social en México, permite recolectar evidencias sólidas sobre la congruencia entre el diseño, sus componentes, los procesos, los resultados obtenidos y por último y no menos importante, conocer de primera mano el impacto obtenido del programa implementado y que tanto ha marcado el bienestar de la población objetivo.

Abonando a lo anterior, evaluar los programas pone de manifiesto tal y como se había señalado con anterioridad entre otras cosas, un fortalecimiento de la rendición de cuentas y que dicho sea en nuestro país sigue siendo muy endeble, el contribuyente debe conocer qué resultados se obtienen con el dinero de sus impuestos, sí la rendición de cuentas al ciudadano fuera al pie de la letra muchos quedarían decepcionados de los resultados tan pobres que se obtienen en materia de combate a la pobreza, comentario que se deja aquí para la reflexión.

Mucho se ha dicho sobre los antecedentes de la evaluación de programas en México, remontándose a mediados de los años 90, es decir, en los tiempos del gobierno del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, evaluaciones que para aquel entonces no se encontraban en la categoría de obligatoriedad por Ley, por lo que, no era preciso realizarlas motivo por el cual la Administración Pública sí quería las realizaba y si no pues tampoco las hacía, entonces el resultado era que no pasaba absolutamente nada.

De esta nula obligación de evaluar por parte de los agentes gubernamentales, se traducían en el nulo conocimiento de si estaban funcionando en la realidad los programas sociales, o simplemente era un desperdicio desmedido del recurso; tomando en consideración los difíciles momentos económicos derivados de la turbulencia política que por aquel momento era un malestar general en el país.

Los primeros pasos legales para hacer obligatoria las evaluaciones a los programas sociales, vieron la luz en 1999, el Poder Legislativo Federal dominado en ese entonces por la oposición; introdujo importantes cambios en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para ese ejercicio fiscal, en él se contenían lo que posteriormente sería los primeros lineamientos que iban a formar parte de lo que en un futuro próximo iba a ser la obligación por Ley de someter a evaluación a todos aquellos programas que se encontraran sujetos a reglas de operación.

De igual forma es importante destacar que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, y en particular el 22 de abril de 2002 un acuerdo entre las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, por virtud del cual enuncian los requisitos mínimos que debían observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, mismos que se debían considerar para la selección de las instituciones de educación superior, las de investigación y las organizaciones no lucrativas especializadas en los temas de evaluación de programas gubernamentales sujetos a reglas de operación.

En la citada publicación oficial y derivado del acuerdo mencionado, se consignan los elementos básicos que debe contener una evaluación de Programas Sujetos a Reglas de Operación, cabe aclarar que se emitieron para el ejercicio fiscal 2002, y dichos elementos eran, el establecimiento dentro de la evaluación, del porcentaje de cumplimiento de los objetivos generales y particulares de cada programa, de igual forma se debía precisar el grado de cumplimiento de las reglas de operación del programa, asimismo, debía emitir la correspondiente opinión sobre la permanencia o conclusión del programa, de acuerdo a los elementos aportados por el evaluador, y como toda evaluación debía contener su capítulo de conclusiones y recomendaciones que serviría de guía para adecuar los programas sujetos a reglas de operación.

Por otro lado el Centro de Estudios Sociales y Políticos de la Honorable Cámara de Diputados, en su texto intitulado *El Papel del Congreso en la Evaluación de los Programas Sociales Sujetos a Reglas de Operación*, cuyo autor es Salvador Moreno Pérez, estableciendo como parte introductoria en su investigación y citando al Dr. José Mejía Lira, que “La evaluación es un proceso que generalmente ocurre una vez que se han aplicado las políticas y programas públicos y se realiza con el objetivo de conocer el grado alcanzado de cumplimiento de los objetivos de la política pública” (1;2009).

Atento a esto, el autor en su investigación explica que mientras en Europa la evaluación de las políticas y programas públicos son práctica común, generando la consolidación del sistema democrático, obteniendo en consecuencia una positiva rendición de cuentas y por supuesto lo más importante una efectiva participación ciudadana. (2009).

Por otro lado en la citada publicación se expone que en nuestro país se carece de información sobre los procesos evaluadores, generando con esto un desconocimiento de los resultados alcanzados y lo más importante "...el nivel de difusión y utilización de las evaluaciones en la toma de decisiones" (2;2009), a pesar de los avances legislativos en materia de evaluación de programas sujetos a reglas de operación circunscribiéndose a la materia federal, es muy pobre el acceso a los resultados de las evaluaciones realizadas; hablando de cualquier programa que este sujeto por ley a una evaluación, su publicidad esta reducida a las páginas electrónicas de las dependencias o a los grupos de académicos que las estudian.

Se podría casi afirmar, que los resultados de esas evaluaciones no llegan a la ciudadanía en general, sea su participación como espectadores o como beneficiarios, también es importante resaltar que no se tiene una adecuada cultura ciudadana de exigir una verdadera rendición de cuentas, tampoco ésta manifiesta gran interés por conocer esos resultados que pomposamente; son ocupados por las administraciones para llenar hojas de informes plasmando grandes indicadores y excelentes resultados.

La Autora Carola Conde Bonfil en su libro titulado *Evaluación de Programas Sujetos a Reglas de Operación* editado por el Colegio del Estado de México en 2007, manifiesta las deficiencias que ha detectado en los procesos de evaluación, refiriéndose entre otros a la independencia del evaluador, explica con toda claridad que el evaluador es contratado por el propio operador del programa, aquí se diluye toda transparencia en la evaluación, es tanto como contratarse a un auditor al que uno mismo le paga y está por demás decirlo, se encuentra en un esquema de subordinación, sí este quiere conservar su trabajo será muy cuidadoso a la hora de emitir su opinión, aclarándose que esta es una opinión personal y que no fue manifestada por la autora en cita.

Otro de los hallazgos consignados por el texto de la autora citada, es en el sentido de los criterios poco transparentes de selección del evaluador, en este punto y por disposición de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, legislación federal que es utilizada por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y por todo aquel ente público que haga uso de recursos federales para la adquisición de entre otros servicios, tales como la evaluación y esta ley prevé la exigencia de consignar el contrato a todo aquel que oferte un menor precio frente al otro concursante.

En el punto que antecede, es importante destacar que la autora manifiesta que se privilegia el precio frente a la calidad,(2007), esto es importante de resaltar,

la realidad es que la legislación federal en materia de adquisiciones esconde espacios por donde se puede transitar de manera flexible para asignar un contrato a personas que dudosamente sean expertos en los temas de evaluación, es más se puede hasta llegar a pensar que el adjudicado todavía subcontrate a un tercero para el cumplimiento de su contrato.

Otra de las aportaciones de la autora en cita, lo es en el sentido de la calidad y oportunidad de la información; refiriéndose en todo momento a inconsistencias en los datos que proporcionan los entes responsables del programa, con estos puntos de observación aportados por la referida investigadora, se puede estar en una primera posibilidad de manifestar que falta mucho todavía por hacer en cuanto a evaluación de programas se refiere.

En concordancia con lo anterior, se puede destacar también la pertinencia de endurecer los mecanismos de contratación de los agentes externos encargados de las evaluaciones, los legisladores deben pensar en requisitos muy estrictos para la contratación de los mismos y revisar a conciencia los esquemas de contratación previstos en la legislación federal de adquisiciones, toda vez que no se trata de contratar un servicio de limpieza de oficinas, se trata de un mecanismo del que depende en gran medida el futuro económico del programa en operación.

Para el caso que ocupa el presente trabajo, esa obligación de someter a evaluación a los Programas Sujetos a Reglas de Operación alcanza al Programa de Empleo Temporal, redundando es un programa que se financia con recursos públicos y operado por dependencias del Gobierno de la República; y sin meterse en tantos aprietos vale la pena conocer que tanta efectividad ha tenido el mismo y para descubrirlo se hará uso de los resultados de las evaluaciones y meta evaluación practicadas por la el Fondo de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación FAO, del Centro de Investigación y Docencia Económicas y del informe que presenta la Comisión de Nacional de Evaluación de las Políticas Públicas, por sus siglas Coneval, estando en la certeza que se encontrarán evidencias interesantes de cuál ha sido el resultado de la evaluación al Programa de Empleo Temporal.

CAPÍTULO IV.- EVALUACIÓN EXTERNA AL PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL.

En éste capítulo se abordará lo relacionado a la posición institucional que manifiesta la Secretaría de Desarrollo Social sobre las evaluaciones externas practicadas al Programa de Empleo Temporal, mismas que fueron elaboradas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas y por la FAO, de igual forma se hablara de la Evaluación del Desempeño.

4.1. POSICIÓN INSTITUCIONAL SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL.

Para el presente subtema se hará mención del posicionamiento institucional emitido y publicado por parte de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal, derivado de los resultados obtenidos por los agente evaluadores externos al Programa de Empleo Temporal, éste posicionamiento intenta dar una explicación oficial y quizás convincente de los beneficios otorgados y de los resultados obtenidos dentro de la operación y ejecución del citado programa.

En un principio se dará cuenta de la posición institucional que toma la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno de la República, relativo a la Meta Evaluación practicada por el Centro de Investigación y Docencia Económica, por sus siglas CIDE, y por otro lado a la evaluación externa informe final realizada por la Universidad Autónoma Metropolitana campus Xochimilco, en 2006; estas fueron elaboradas como ha quedado descrito por estas instituciones y fueron contratadas como evaluadores externos, por lo tanto el posicionamiento institucional, se publica en dos momentos distintos, cuya fecha de elaboración del posicionamiento oficial es de noviembre de 2012.

Atento a lo anterior, la posición manifestada por la dependencia federal encargada del desarrollo social en el país manifiesta en el apartado de consideraciones generales; que de acuerdo al Programa Anual de Evaluación, es necesario practicar evaluaciones a los programas federales, en el caso que ocupa al presente trabajo se habla del Programa de Empleo Temporal, de tal modo que se hace necesario el tener información sobre el comportamiento del programa en cuanto a su desempeño y resultados.

Derivado de lo anterior, la Secretaría de Desarrollo Social Federal, plantea la necesidad de realizar una evaluación complementaria a su Programa de Empleo Temporal la cual la denominan Meta Evaluación 2007-2012, de acuerdo con esto, la propia dependencia hace patente que el objeto de esta meta evaluación, tiene el propósito de hacer un análisis sobre los avances y logros que en materia de evaluación se tengan sobre el periodo ya mencionado, el resultado

es que se identifiquen las áreas de oportunidad para que el programa obtenga mejores resultados en la administración siguiente. (2012;2).

Abundando a lo anterior, esta dependencia refiere en su posición que la Meta Evaluación contratada, es una útil, herramienta que generará una agenda de evaluación para los siguientes años, o ejercicios fiscales, la citada Meta Evaluación de la cual en siguientes subtemas se analizará y comentará, de este ejercicio de evaluación se desprenden análisis sobre su viabilidad e impacto del programa, no se debe perder de vista, que se continua hablando del Programa de Empleo Temporal, instrumento de la Política Social de nuestro país que además debe quedar muy en claro como opinión personal, que es un programa que no se encuentra condenado a desaparecer, toda vez que su implementación no es reciente, puesto que data desde el Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León 1994-2000.

En unión a lo anterior, la Meta Evaluación en comento y de acuerdo a lo manifestado por la dependencia federal, fue realizada a través del trabajo de gabinete, dicho en otras palabras, fue mediante la revisión de toda la evidencia documental que las unidades administrativas que tienen relación con la implementación del programa, proporcionan al agente evaluador externo para su análisis.

Derivado de esto y atento al posicionamiento institucional, se establece que quien coordinó los trabajos de meta evaluación, fue la unidad administrativa denominada Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales, unidad integrante de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal, estableciéndose en el documento que ante todo se mantuvo un diálogo respetuoso con el evaluador externo, como aportación personal de quien esto escribe, se puede destacar que la propia dependencia puede o no estar de acuerdo con los resultados que se arrojen dentro del proceso evaluador.

De lo mencionado en el párrafo que antecede, resulta prudente profundizar ahora sí en la postura que fija sobre la Meta Evaluación realizada como ya se había citado antes, por el Centro de Investigación y Docencia Económica, de esta postura la dependencia federal evaluada indicará algunas discrepancias en lo tocante a la opinión que el evaluador externo manifiesta en su resultado.

En seguimiento a lo anterior, la Dirección General de Evaluación y Monitoreo a los Programas Sociales, de la que ya se refirió, es integrante de la Secretaría Desarrollo Social Federal, de entrada y así lo consigna la Posición Institucional, haciendo un reconocimiento al evaluador externo por la labor

realizada, pero también aclara que las opiniones vertidas son responsabilidad única y exclusivamente del equipo evaluador externo.

Por lo tanto, la Secretaría de Desarrollo Social, como dependencia del Gobierno de la República, acepta la recomendación vertida por el evaluador, en cuanto a lo relacionado con el fin y propósito del programa, atento a esto es pertinente aclarar que tal fin y propósito será analizado en los siguientes subtemas, continuando con lo mencionado en líneas atrás, la propia dependencia federal hace un señalamiento en que la estrategia gubernamental “Vivir Mejor”, estableció en su momento que los programas sociales fueran ordenados con el objetivo de que se creara una red de protección social para todos aquellos grupos en situación de vulnerabilidad, por lo que, el Programa de Empleo Temporal se encontraba incluido dentro de la referida estrategia gubernamental.

Resulta pertinente recordar que el Programa de Empleo Temporal otorga apoyos a toda aquella persona que se encuentre en una situación de desocupación temporal, esto como resultado de una baja en la demanda de la mano de obra, pero también el programa alcanza a apoyar a todos aquellos que hayan sido afectados por una contingencia de tipo ambiental, dicho lo anterior, el posicionamiento institucional en comento refiere que, “los programas presupuestales deben contribuir al alcance de un bien superior”, (2012;4), de esto resulta pertinente manifestar que en ningún lado del posicionamiento se hace aclaración alguna sobre el significado de alcanzar un bien superior, esto sólo se menciona como observación.

Continuando con el documento de posicionamiento, dentro del resultado del evaluador externo, es pertinente aclarar que la propia Secretaría de Desarrollo Social, manifiesta su conformidad en lo expresado por el Centro de Investigación y Docencia Económica, el cual establece la necesidad de redefinir el componente “disminución temporal en el ingreso” (2012,4), esto lo manifiesta en el sentido de que se realice una mejor focalización del programa, en este punto y como se verá más adelante, se ha venido manifestando por llamarlo de alguna manera, la necesidad de replantear el término disminución temporal del ingreso, toda vez que se han realizado opiniones en el sentido de, sí efectivamente el programa atiende desocupación temporal o sí está atendiendo desocupación permanente.

Siguiendo con el documento multicitado de posicionamiento, ésta dependencia federal, afirma encontrarse de acuerdo con lo expresado por el evaluador externo, mismo que ha mencionado, la necesidad de que sean más claros los criterios por los cuales se establecen las metas del programa, es más, el texto institucional señala que el propósito de esto será verificar el desempeño del programa.

Con esto se concluye lo referente al Posicionamiento Institucional que hace la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal, en lo relativo a la meta evaluación practicada por el Centro de Investigación y Docencia Económica, la cual fue contratada como agente evaluador externo encargado de evaluar al Programa de Empleo Temporal dentro del periodo 2007-2012, emitiendo puntualmente sus comentarios, opiniones y recomendaciones sobre el particular, haciendo la aclaración que se realiza al término de la Administración Pública Federal periodo 2006-2012.

De todo lo anteriormente escrito en los párrafos que antecede, es por demás prudente aclarar que en subtemas siguientes tocará el turno para analizar la meta evaluación del Centro de Investigación y Docencia Económica, esto para mejor comprensión de lo que aquí se escribe, solamente en este punto se hace un modesto análisis de lo manifestado por la Secretaría de Desarrollo Social federal en su comunicado oficial en donde hace patente su postura oficial en cuanto a los resultados proporcionados por la evaluación externa y cumple con el propósito de difundirlo para conocimiento de la opinión pública.

Ahora bien, toca el turno al Posicionamiento Institucional de la misma dependencia federal, pero en lo tocante a la evaluación externa específica del desempeño, misma que fue practicada por la Universidad Autónoma Metropolitana campus Xochimilco, esta fue practicada por la citada institución de educación superior en 2008.

Por lo que la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal, ha establecido dentro del citado posicionamiento oficial que se ve obligada a establecer una serie de cambios institucionales con el objetivo de modificar el contexto de la Administración Pública Federal, esto sin establecer qué tipo de modificaciones va a realizar y que además redunden en un cambio dentro del Programa de Empleo Temporal.

Dentro de lo anteriormente mencionado, el citado posicionamiento, es claro en el sentido de justificar la variedad de los criterios para la medición de los resultados de los programas, refiere que medir los resultados de todos los programas públicos que se ejercitan con fondos federales es un mecanismo útil para uniformar los criterios de evaluación, toda vez que los programas sea cual sea su nominación, son medidos con criterios distintos, es pertinente aclarar que el citado posicionamiento no establece con mayor abundamiento a que criterios de evaluación hace mención.

Es más a título personal, parece una justificación del porque los programas evaluados y en particular el de Empleo Temporal, obtienen los resultados que

proporcionan los agentes evaluadores externos, atento a esto, en una primera instancia de la Evaluación Específica del Desempeño 2008 al Programa de Empleo Temporal, se establece que su finalidad es; “realizar una valoración objetiva del desempeño del programa, bajo los principios de verificación de grado de cumplimiento de metas y objetivos...” (2008;2).

En continuación al posicionamiento oficial, la propia Secretaría de Desarrollo Social Federal, reconoce que los resultados obtenidos de este ejercicio evaluador, le son de gran utilidad para mejorar la toma de decisiones gestadas al interior de la propia institución, queda claro que lo manifestado por la propia dependencia, es el reconocimiento de que todavía falta mucho por hacer para mejorar los programas sociales y en particular el que ocupa el presente trabajo de investigación, resulta sano que exista por lo menos ese reconocimiento de que aún existen fallas al interior de los programas y que existe por lo menos la intención de corregir las deficiencias.

Atento a lo anterior y para entrar en materia dentro del multicitado posicionamiento, la Secretaría de Desarrollo Social Federal, establece con precisión su justificación a los resultados de la Evaluación Específica del Desempeño 2008, cabe destacar que la Evaluación Externa practicada al programa fue realizada por la Universidad Autónoma Metropolitana campus Xochimilco, de esta se desprende el ya referenciado posicionamiento institucional, pues bien, una vez aclarado lo anterior, es prudente adentrarse al documento de mérito.

Por lo que respecta a la cobertura, el documento institucional refiere la complicación de establecer con precisión los datos correctos en cuanto a población potencial y población objetivo, asimismo, hace el reconocimiento expreso de carecer de recursos económicos para sufragar un estudio de esa magnitud, por lo que solamente entrega al evaluador externo el padrón de beneficiarios del Programa de Empleo Temporal para el ejercicio 2008.

Otra de las manifestaciones contenidas en el posicionamiento de la dependencia, es en el sentido de la recomendación hecha por el agente externo, para que se mejore la focalización del programa, es decir, a quien se le está otorgando el apoyo, toda vez que se ha localizado a personas que son beneficiarias y que se encuentran en una situación de desempleo permanente, es importante destacar sobre el particular y como opinión personal, que éste programa atiende a personas en situación de desempleo temporal, atento a esto Desarrollo Social Federal se defiende diciendo que no es cierto, y que lo vertido por el evaluador externo no es preciso, toda vez que el agente externo no demuestra lo dicho.

A todo lo anterior, en las conclusiones de la Evaluación Específica del Desempeño realizada en el 2008, el evaluador externo contratado para tal fin; hace la recomendación de focalizar de mejor manera al programa, ante tal situación la Secretaría de Desarrollo Social Federal manifiesta no estar de acuerdo, toda vez que el evaluador externo refiere según la dependencia federal, que los beneficiarios del programa parece que se encuentran en situación de desocupación permanente y el espíritu del programa es para todas aquellas personas que se encuentran en situación de desocupación temporal, atento a esto, esta dependencia federal hace hincapié que lo manifestado por el evaluador externo, es sólo una hipótesis sin que hasta ese momento haya sido confirmada.

Por último, y suponiendo un apego a respetar lo manifestado por los resultados obtenidos dentro de la citada evaluación, la Secretaría de Desarrollo Social Federal, manifiesta su reconocimiento al esfuerzo de los evaluadores, haciendo el compromiso de corregir las deficiencias y mejorar las fortalezas que fueron detectadas.

4.2.- METAEVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICA CIDE 2012.

Antes de dar inicio al presente subtema, es importante adentrarse brevemente en el concepto Meta evaluación, mismo que es manejado por el Centro de Investigación y Docencia Económica, por lo tanto y aunque no es el objeto de este subtema resulta trascendente conocer un poco más sobre ésta definición, atento a esto vale la pena entender que evaluación no es otra cosa más que “La evaluación se ocupa de los resultados del proyecto” (1993;3).

La definición anterior es tomada de la Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica y su autor es el investigador Luis Fernando Díaz, ahora bien, cabe destacar que en capítulos anteriores se dedicó ampliamente a la búsqueda de distintas definiciones sobre la evaluación, atento a lo anterior el citado autor refiere que por Metaevaluación se debe entender “le interesan los resultados sólo en cuanto a síntoma de la evaluación” (1993;4), de esto queda claro que la metaevaluación hará una evaluación sobre la base de evaluaciones realizadas con anterioridad.

El investigador en cita hace referencia también a una definición del Doctor en Filosofía Michael Scriven, a quien se le atribuye la autoría de ésta estableciéndola como “una fase o etapa, usualmente terminal, del trabajo o proyecto de evaluación, la evaluación de la evaluación” (1993;175), entonces de esto se puede manifestar que el objetivo de una metaevaluación, no es otra que la explicación de la evaluación como un proceso social complejo, el propio investigador de la Universidad de Costa Rica explica que la metaevaluación es la comprensión e interpretación de la evaluación, es retroalimentación y aprendizaje continuo.

De igual forma, en un documento publicado por la Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, tomado de la Revista Reencuentro, publicación a cargo de la Universidad Autónoma Metropolitana campus Xochimilco, e intitulada *Metaevaluación del Proceso de Evaluación Docente*, y explica que la “metaevaluación ha sido y es comúnmente conceptualizada como aquella investigación sistemática cuyo objetivo es emitir un juicio acerca de la calidad, la relevancia, la pertinencia o los méritos de una evaluación” (2008:114), atento a esto, la evaluación se convierte en el blanco o en el objetivo de estudio del metaevaluador.

Siguiendo con la publicación universitaria, establece que para Stufflebeam y Shinkfield, “el objetivo de la metaevaluación es asegurar la calidad de los servicios evaluativos y señalar el camino para el perfeccionamiento de la profesión y promover una mayor comprensión de la tarea evaluativa” (2008:115), de esto queda claro que la verdadera importancia de la metaevaluación estriba en que a través de ella salten a la realidad “...las posibles fallas, abusos, incongruencias, desajustes y problemas que se presentan durante la evaluación”(2008:116).

Pues bien, una vez que se ha buscado modestamente algunas concepciones sobre el término Metaevaluación, se pasara entonces a la realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económica, cuyos resultados vieron la luz en 2012, misma que se realizó al Programa de Empleo Temporal que promueve el Gobierno de la República.

El Centro de Investigación y Docencia Económica, por sus siglas CIDE fue contratado como agente evaluador externo para el Programa de Empleo Temporal periodo 2007-2012, el propio organismo evaluador externo, manifiesta que el objeto fue evaluar y monitorear el programa en la búsqueda de áreas de oportunidad, así lo refiere CIDE con el firme propósito de mejorarlo.

En el trabajo evaluador realizado, CIDE, manifiesta haber realizado un análisis a las evaluaciones externas practicadas al programa, y que en efecto así fue, hay que recordar que el Programa de Empleo Temporal ha sido sometido a varios ejercicios de evaluación externa, tal y como se verá más adelante, el programa ha sido evaluado por la Universidad Autónoma Metropolitana campus Xochimilco, por el Colegio de México, por la FAO y en última instancia por el CIDE, por supuesto que por la abundancia de datos no es propósito de esta investigación el abordar todas los ejercicios evaluadores externos, pero sí los más trascendentes.

De igual forma, el Centro de Investigación y Docencia Económica, hace un comparativo del programa frente a otros programas similares existentes como instrumentos de política social en otros países, esto lo hace con el objeto de hacer un ejercicio de comparación y resaltar sus principales resultados que se han obtenido, sólo para no pasar por alto en párrafos posteriores se hará mención a los principales instrumentos internacionales que fueron consultados por el CIDE.

El citado centro de investigación resalta en su informe final, que el hecho de haber realizado un comparativo con otros instrumentos similares aplicados en otros países, es con motivo de encontrar algunos aspectos que no se hayan tomado en cuenta a la hora de evaluar el programa o el de darles un nuevo matiz a los que se encuentren en proceso de evaluación y que pudieran arrojar datos muy necesarios para mejorar el programa.

En capítulos anteriores se había mencionado el año en que da inicio formal el Programa de Empleo Temporal, pues bien, el CIDE lo registra en 1997, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, aunque es pertinente recordar que los inicios reales del programa están en Comunicaciones y Transportes iniciándose en el año 1995, cuando la crisis económica de esos años golpeaba al país con fuerza.

En reiteradas ocasiones se ha escrito que el PET, es un instrumento de la política social que tiene por objeto la atención a la población que por alguna situación se encuentra en estado de vulnerabilidad, lo que le genera una merma importante de sus ingresos, esto provocado por una baja demanda de mano de obra, lo que deja a este sector poblacional gravemente afectado en sus ingresos, con lo cual no puede hacer frente a los satisfactores principales para su vida diaria.

El trabajo realizado por CIDE, también destaca que el programa tiene como propósito principal el generar condiciones que contribuyan a generar condiciones de protección social a las personas que se encuentran en situación de desocupación, por lo que el programa en el momento de entrar en acción atiende a hombres y mujeres de 16 años en adelante, mediante la entrega de apoyos económicos de manera temporal, lo que les permitirá hacer frente a la emergencia económica que padecen por no contar momentáneamente con un trabajo permanente.

En capítulos anteriores se ha explicado lo que en el párrafo anterior se menciona, sólo se enuncia con el objeto de aclarar que el evaluador externo así lo consigna en su informe final de su trabajo evaluador, atento a esto, se ha relatado que la población atendida dentro del programa recibe su apoyo económico en recompensa por su participación en proyectos de beneficio en su comunidad, dicho recurso económico ayuda a paliar la situación por la que atraviesan.

También el evaluador externo hace hincapié en que los apoyos otorgados y traducidos en dinero, son por un equivalente hasta de dos jornales diarios para ser entregados a los beneficiarios del programa, de esto cabe resaltar que las acciones que se llevan a cabo dentro del programa están las de “mejoramiento de

la salud, la preservación del patrimonio histórico, mejora de la infraestructura local, conservación y reconstrucción de la red rural alimentadora, banco de alimentos y acciones para mitigar el impacto del cambio climático”, (2012;13) tal y como lo describe el evaluador en su informe final.

Dentro de los requisitos de selección al programa, CIDE, en su informe final concluye que se han simplificado estos requisitos, toda vez que hasta el 2010 se exigía cubrir una serie de requerimientos para acceder al programa, ya para 2011 y con la misión de mejorar la focalización del mismo sólo se necesita comprobar la edad de 16 años o más, lo que propicia una mayor flexibilidad al momento de realizar la selección de beneficiarios.

Otro de los puntos que CIDE destaca en sus conclusiones, es el hecho de la incorporación del programa al Servicio Nacional de Empleo dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social Federal, el objeto no es otro más que la generación de un equilibrio entre la demanda de empleos contra la oferta de los mismos, de igual forma se enuncia en el citado informe que el programa da prioridad a la población que es canalizada a través del referido servicio de empleo.

Uniendo lo anterior, CIDE, hace referencia a la evaluación externa formulada por FAO en 2007 y de la que se hablará más adelante, sólo como información anticipada, se deja consignado que dentro de esa evaluación realizada por ese organismo internacional ha dejado en claro que el Programa de Empleo, está obligado a resolver el problema de la pobreza, la marginación y la vulnerabilidad, situación que se antoja un tanto complicada, ante tal situación y para concluir la cita a la evaluación de FAO, éste ha solicitado la formulación de un mapa de riesgo y desocupación temporal, con el propósito de formular una estrategia clara en la atención del desempleo temporal.

CIDE manifiesta que, dentro del propio programa se han realizado incorporaciones que ha manera de sugerencia se le ha planteado al programa producto de las evaluaciones a las que ha sido sometido; por lo tanto destaca en su informe la importancia de resaltar las mejorías detectadas en el mismo, es decir, los operadores del programa hasta este punto no han sido omisos en acatar por llamarlo de alguna forma las recomendaciones formuladas en las evaluaciones externas.

Otro de los aspectos contemplados por CIDE en su informe; corresponde al hecho referido a los indicadores de fin y propósito del programa, el evaluador considera que se trata de indicadores de calidad, por supuesto que no es intención de este trabajo el debatir los criterios vertidos por los agentes evaluadores externos, bien siguiendo con el tema, CIDE deja constancia que los indicadores citados son inadecuados toda vez que y así lo dice “toma como base la percepción de la mejoría en los ingresos que tienen los beneficiarios del programa” (2012;25).

Atento a esto el equipo evaluador considera que el programa no tiene como meta brindar una mejoría económica en el ingreso de la población beneficiaria,

sino más bien, su propósito es otorgar un apoyo que mitigue temporalmente la baja de ingresos producida por alguna cuestión relacionada a la economía o de tipo ambiental, tal parece que el sentido que se le ha dado al programa en los últimos años, es más asistencialista que de resolver en la parte proporcional que le corresponda el grave problema de empobrecimiento en el que se sitúan millones de mexicanos.

Sólo a manera de dato informativo y porque no decirlo hasta de cultura general, CIDE, explica que el Programa de Empleo Temporal, se “ubica dentro de una tendencia de programas sociales en distintos países que han tenido por objetivo atender problemas muy parecidos y de forma similar” (2012;29), mismos que han sido evaluados en distintas épocas, y que por lo tanto pueden ser un referente para ser practicadas al programa, el evaluador externo refiere haber consultado 9 evaluaciones a programas similares al citado, no es objetivo de éste capítulo el adentrarse a las evaluaciones de éstos, se puede decir entonces que CIDE sólo las refiere como una actividad de comparación.

El evaluador externo claramente expresa que el propósito de las evaluaciones realizadas al programa, no se hacen con el objetivo de determinar si en realidad este instrumento de la política social sirve o no; en otras palabras, el objetivo de estas evaluaciones es más bien conocer, clarificar la temporalidad y cuantía de los apoyos que se otorgan a los beneficiarios.

De lo anterior, se trata de formar una base que ayuda a conocer y a constatar si nada más se deben entregar apoyos económicos o darle un valor agregado, es decir, otorgar una capacitación o actividad diversa; cómo opinión personal, el programa va más orientado al otorgamiento de apoyos en dinero que en dar una capacitación laboral partiendo del principio primario que el PET es un instrumento que da apoyo económico de manera temporal a cambio de una actividad laboral que se desarrolle en la comunidad de la población beneficiaria.

Relativo a lo anterior, es importante destacar que la población que se beneficia de este programa por fuerza debe desarrollar una actividad laboral en su comunidad, esto quiere decir que el programa no otorga dinero sin recibir nada a cambio puesto que el apoyo no se regala, la condición es desarrollar una actividad laboral y el programa lo remunera, por supuesto que no se debe nunca olvidar el carácter de temporalidad, el apoyo no se otorga de manera permanente, si esto fuera así el programa se desvirtuaría.

Una de las recomendaciones que destaca el evaluador externo, lo es en el sentido de realizar una evaluación de satisfacción, es más sugiere que para el 2015, se desarrolle una actividad de evaluación de este tipo ya que no se cuenta con evidencia del desarrollo de una evaluación en ese sentido, se sabe que la satisfacción alcanza buenas notas dentro de la población objetivo al momento de ser interrogada, y quien no daría una opinión positiva del programa, sí les están acercando recursos para sufragar sus necesidades más básicas.

Y continuando con las aportaciones del CIDE aquí se enunciará una más, la cual va en el sentido de la anteriormente citada sugiriendo se elabore una evaluación al desempeño del programa para el periodo 2013-2018, con el objeto de verificar en la administración federal siguiente el comportamiento del programa, pudiéndose realizar una cada dos años, de igual forma el evaluador externo manifiesta que el Programa de Empleo Temporal ha sido sometido a evaluación de manera constante.

Asimismo, CIDE refiere que los datos arrojados por las evaluaciones externas al programa son según de calidad, en tanto que lo prudente sería realizar uno de eficacia o eficiencia y con esto estar en aptitud de conocer a mayor profundidad el desempeño real del programa.

Dentro de su informe final de ésta Metaevaluación, es importante no dejar a un lado que las acciones del Programa de Empleo Temporal, "...están encaminadas al bienestar económico" (2012;56), y se considera que así es, toda vez que el programa suministra dinero a los beneficiarios del mismo a través del dichoso jornal, no debiendo perder de vista que es dinero a cambio de realizar una actividad laboral en beneficio de su comunidad, ya sea en caminos o en alguna obra pública que se encuentre en proceso, nunca va a ser dinero entregado sin realizar alguna actividad, de ahí que su nombre es empleo temporal.

Vale la pena mencionar a título de quien esto escribe, sí verdaderamente el programa está contribuyendo a generar una disminución de la pobreza, como todo instrumento de política social, se tiene la creencia de que su implementación servirá para mitigar el cuadro agudo de pobreza en la que se encuentra un amplio espectro poblacional, desde luego que no se quiere juzgar el programa, ni mucho menos someter a escrutinio a quienes lo operan, pero valdría la pena conocer si realmente ha impactado su implementación.

De lo anterior y tomando en consideración que un análisis profundo; traería la respuesta buscada por muchos y quizás formulada por unos cuantos, de sí el programa es un éxito y sí ha bajado los índices de pobreza en las comunidades en donde se implementa, por supuesto que el Programa de Empleo Temporal, no es el único instrumento que tiene como objetivo mitigar los efectos devastadores de la pobreza.

Atento a lo planteado en el párrafo que antecede, el programa, es uno de tantos que se instrumentan para tal fin, se considera que si se tuviera acceso a una información por más fuerte que esta sea, se vería la realidad de sí los cuantiosos recursos que se destinan a la política social han traído resultados positivos, o qué está sucediendo que no se revierten los índices de pobreza.

CIDE manifiesta en su informe que el Programa de Empleo Temporal es necesario, toda vez que contribuye a mitigar los efectos del desempleo en las zonas vulnerables, pero también destaca que el diseño del programa no es del

todo acertado, estableciendo que no cuenta con los elementos suficientes para “contribuir a la protección social” (2012;62).

Atento a lo anterior, la Organización de las Naciones Unidas, en palabras del evaluador externo ha establecido una definición sobre protección social la cual reza “conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuesta a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y atención médica y vivienda a la población” (2012; 63) con la siguiente referencia (ONU,2001:3), de la citada definición es de compartirse lo referido por el evaluador, el programa está muy lejos de lo señalado anteriormente.

Dentro de lo descrito en los últimos párrafos, el CIDE considera pertinente que se haga el planteamiento de que el fin último de programa lo es en el bienestar económico, es más, el evaluador opina que resulta incuestionable la aportación del programa en ese sentido al paliar las deficiencias económicas que se presentan en la población objetivo, por lo que, hace la recomendación en el sentido de incorporar el termino bienestar económico dentro del fin del programa, ya que el programa es un instrumento que ayuda a la disminución en el ingreso de la población sujeta a los beneficios del mismo.

4.3.- EVALUACIÓN DE DISEÑO ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN FAO. (2007).

El Programa de Empleo Temporal como se ha explicado antes, ha sido objeto de evaluaciones externas esto en apego a la normatividad federal aplicable, misma que obliga a la realización de evaluaciones a los programas sociales federales que sean financiados con recursos públicos, pues bien, éste programa no es la excepción y ha sido evaluado en distintos momentos por agentes evaluadores externos ajenos al actuar institucional y operativo del programa.

Es prudente destacar que el Programa de Empleo Temporal ha sido evaluado por agentes nacionales y por supuesto internacionales como es el caso que a continuación se mencionará, es importante para el propósito de ésta investigación dar cuenta de manera breve a los resultados obtenidos por el organismo internacional denominado; Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, practicada en el 2007, dicha evaluación fue trabajada por éste, y que entre otros puntos de los resultados obtenidos por la misma se destaca el propósito y fin del programa, es importante no pasar por alto que la evaluación practicada en ese momento al programa se denominó Evaluación de Diseño.

Luego entonces y siguiendo con lo escrito anteriormente; por propósito se debe entender a la satisfacción que el beneficiario encuentra en su ingreso

económico, es decir, si este percibe una mejoría por encontrarse participando dentro del programa y por fin se debe entender a la satisfacción que el propio beneficiario percibe en su calidad de vida, es decir, sí este ha percibido que sus condiciones de vida han mejorado.

Continuando con lo anterior dentro del apartado introductorio a la Evaluación de Diseño 2007 realizada por este organismo internacional, es necesario mencionar que la FAO, refiere la necesidad de mejorar los procesos relativos a la planeación y programación de los programas sociales, luego entonces, establece la pertinencia de establecer los mecanismos que sirvan para alinear la gestión y la programación, con esto se obtiene un presupuesto que refleje la intención de obtener resultado, es decir, lograr un presupuesto basado en los resultados.

Este organismo prevé el resultado de obtener una renovación en la gestión pública, para obtener esto del llamado presupuesto por resultados, la FAO establece la necesidad de evaluar los programas financiados con recursos públicos, mismos que son aplicados por las dependencias del gobierno federal y que por supuesto y como se ha mencionado antes, el Programa de Empleo Temporal no puede quedar exento ante tal escenario.

Claro está que la evaluación desarrollada por el organismo internacional enunciado en líneas anteriores, estableció su estrategia evaluadora a través del mecanismo de trabajo de gabinete, esto es, que la propia dependencia federal responsable del programa proporciona al evaluador toda la información necesaria para su procesamiento y realizar su trabajo evaluador.

La evaluación en comento parte de seis temas principales los cuales son: el diseño, la planeación estratégica, la cobertura, la focalización, la operación y la percepción de la población objetivo y resultados, todo esto con el propósito de generar una retroalimentación del programa y su gestión, atento a lo anterior la FAO se comprometió en realizar un procedimiento de evaluación, con estricto apego a las Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal vigentes para ese momento y a lo establecido en los Lineamientos Generales de Evaluación de Programas Federales que emite la Comisión Nacional de Evaluación de la Política Social por sus siglas CONEVAL.

El organismo internacional evaluador manifiesta en todo momento que; del ejercicio evaluador al programa lo que se espera es monitorear la operación del Programa de Empleo Temporal, con la misión de detectar los problemas y proponer una posible solución, una parte también importante que visualizó el evaluador internacional, es el conocer de primera mano; sí en verdad se están

cumpliendo los objetivos del programa, dentro del capítulo introductorio de la evaluación en mención, se hace claro también la misión de la rendición de cuentas y hacer más efectiva la transparencia en la operación del programa.

De acuerdo al diseño el evaluador externo, es decir, la FAO señala como sugerencia a la Secretaría de Desarrollo Social federal que se deben separar los términos marginación y pobreza, toda vez que se tratan de distintos conceptos y no se pueden asociar a una misma definición, es más va más allá; al determinar que para abatir la pobreza las acciones encaminadas a seguir serían las de elevar los ingresos de los hogares y que para abatir la marginación, lo adecuado es, proveer de servicios básicos a esa población, por lo que las acciones sugeridas por la FAO van encaminadas a que el Programa de Empleo Temporal "...deben orientarse a elevar la capacidad de las personas para responder ante el riesgo de perder temporalmente sus ingresos" (2,2007).

De igual forma esta evaluación arroja como resultado la necesidad de que las dependencias involucradas en el Programa de Empleo Temporal, en particular Desarrollo Social Federal, elaboren un diagnóstico que explique qué es lo que genera la marginación, la pobreza y la vulnerabilidad en las zonas rurales, con el objetivo claro de establecer en que ayuda el programa para resolver éste problema.

Queda claro con lo anterior que la nula existencia de este diagnóstico, induce en una mala estrategia de ejecución del programa, atento a lo anterior, FAO, sugiere incluso la elaboración de un mapa de riesgo y desocupación temporal, como instrumento principal y fundamental para dirigir de manera correcta las acciones del programa y mejorar su impacto.

Resulta interesante destacar dentro de ésta evaluación externa internacional, la cual plantea la necesidad de realizar modificaciones al texto en donde se explica el fin del programa, es decir, la finalidad del mismo, y se dice interesante por la relevancia que ocupa dentro del programa y cómo una simple redacción puede cambiar el sentido del programa desde la perspectiva de cualquier lector, sobre todo si no se está involucrado en el tema.

Entendiéndose lo anterior descrito, el fin del programa no es otra cosa que, "Contribuir a estabilizar el ingreso de la población desocupada en el medio rural"; (5,2007), de ahí que el evaluador externo hace un señalamiento; en el sentido de que pareciera que el programa está orientado a atender exclusivamente la vulnerabilidad de la población que es atendida a través de éste programa, generando acciones para que obtengan un ingreso de manera temporal.

Aunado a lo anterior, y como se dijo en líneas anteriores, todo se desprende de una simple redacción, el agente evaluador externo propone que el fin del programa se describa de la siguiente manera, “Contribuir a disminuir la pobreza, la marginación y la vulnerabilidad de los habitantes del medio rural” (5;2007), por lo tanto esta redacción es la propuesta por el evaluador.

También el evaluador externo sugiere una modificación en cuanto a la redacción del propósito del programa, esto con el objetivo de quedar bien definidos tanto el fin como el propósito del mismo, “mantener y mejorar las condiciones de vida de la población rural mayor de 16 años desocupada de manera involuntaria y temporal...” (5;2007), en opinión personal se trata de una cuestión como ya se mencionó anteriormente de mera redacción, con esto no se pretende hacer una crítica de si está bien redactado o no, solamente se menciona para efectos de resaltar la propuesta formulada por el evaluador.

Prosiguiendo con el trabajo evaluador de la FAO, otro de los puntos que refiere en sus resultados es el saber sí el programa ha sido evaluado con anterioridad, ya sea por agentes externos nacionales o internacionales, derivado de este planteamiento es posible determinar de manera positiva la evaluación del programa, esto quiere decir, que se cuenta con la evidencia documental sólida y se puede expresar de esta manera, muy robusta, por lo tanto es de concluirse que el citado programa en realidad ha sido sujeto de diversas evaluaciones externas.

Es importante no pasar por alto que dichas evaluaciones externas han sido ejecutadas por organismos e instituciones serias, por lo que a título personal no se puede decir que el programa no ha contado con el seguimiento evaluador, no se puede aclarar sí ha sido adecuado el manejo que la dependencia federal encargada de la operación del programa hace de los resultados que se arrojan sobre las determinaciones que formulan los evaluadores externos.

Dentro de la evaluación multicitada, resulta por demás interesante la explicación que se formula para determinar el importe del apoyo que se otorga dentro del Programa de Empleo Temporal, es decir, como se recordará, el programa otorga apoyos denominados jornales que en cantidad traducida en dinero es de hasta el 90% del salario mínimo vigente en la zona donde se opera el programa.

Siguiendo lo anterior, se destaca que la nominación del programa es temporal y no permanente, por lo que en general y tal y como lo establece la FAO “deben orientarse a la incorporación de la población pobre y vulnerable en la ejecución y mantenimiento de proyectos de infraestructura, a partir de ofrecerles

un salario o jornal lo suficientemente bajo como para asegurar el focalizar los apoyos efectivamente hacia los habitantes de menores ingresos” (2007;8).

Lo anterior se puede traducir de la siguiente manera, el que se oferten estos jornales por llamarles de alguna manera, mismos que se encuentran muy por debajo del salario mínimo vigente tiene como propósito de acuerdo con lo expresado por la FAO, el de no generar cualquier alteración al mercado laboral formal.

Por lo que de lo anteriormente dicho es de concluirse que el Programa de Empleo Temporal cumple con la expectativa de ser temporal, en tanto, el beneficiario se puede presuponer que cuenta con expectativas de que se coloque dentro de la oferta laboral formal y con un ingreso que será en consecuencia mucho mejor que lo proporcionado por el instrumento social, de nada serviría entonces que el programa otorgue estos apoyos económicos de manera permanente, lo que en opinión muy personal esto resultaría en una cascada de solicitantes al programa para recibir su apoyo en dinero no importando si en realidad lo necesitan o no, o tal vez existiría en este país un elevado número de desocupados voluntarios deseosos de recibir sin trabajar.

Es importante referenciar que el evaluador internacional externo, sugiere sea revisado la definición de Asistencia Social que se le otorga al programa; toda vez que se ha recalcado en este trabajo de investigación que el Programa de Empleo Temporal hace una aportación en materia de reducción de la pobreza que aqueja a los grupos más vulnerables, más en particular al grupo focalizado en el sector rural, no por algo este instrumento de la política social de nuestro país otorga apoyos denominados jornales, es más, no se debe olvidar que el programa atiende obras de infraestructura social muy básica en beneficio de sus comunidades.

Por lo tanto es adecuada la sugerencia aportada por la FAO en cuanto a que el Programa de Empleo Temporal; más que asistencia social es un mecanismo de combate y superación de la pobreza y la marginación, por lo que este programa tiene una visión mucho más amplia que una simple asistencia social, busca también uno de los objetivos que como comentario personal ha sido un sueño anhelado por generaciones y no es otra cosa que la igualdad de oportunidades.

Ahora bien, el evaluador externo manifiesta que la totalidad de la información para realizar su trabajo es de gabinete, es decir, se compone de la información que la dependencia evaluada proporciona a través de todas sus unidades administrativas, por lo tanto, es de fuente interna toda esta información

asimismo, la información estadística del programa es tomada del Centro de Información del Programa de Empleo Temporal a través de las encuestas que ésta aplica, del mismo modo la dependencia evaluada aporta información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática a través de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

La FAO manifiesta de acuerdo a lo anteriormente dicho que, utilizar los datos estadísticos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, no es del todo correcto, toda vez que, se trata de un mecanismo muestral y que no incluye la totalidad de las localidades donde impacta de manera directa el Programa de Empleo Temporal, el agente evaluador externo no minimiza ni mucho menos desvirtúa los datos estadísticos aportados por la citada encuesta, sólo hace la advertencia por llamarlo de alguna manera, que los datos arrojados no serían del todo correctos como para determinar en números certeros el impacto del programa.

Otro de los puntos evaluados por la FAO es en el sentido de conocer, sí los medios de verificación del programa son los adecuados, atento a esto, FAO, se pronuncia en el sentido de manifestar que la propia dependencia federal realiza sus propias auditorías contables, revisión de sus informes de avances y gestión financiera y además cuentan con fichas técnicas en donde se plasman los avances obtenidos durante el ejercicio del programa, asimismo se cuentan con mecanismos denominados contralorías sociales que son instrumentos de participación ciudadana, cuyo propósito es el de transparentar el ejercicio del recurso y sus correspondientes avances.

Cabe resaltar que en los niveles de gobierno siempre se generan estas auditorías ya sean internas o con la participación de externos, es más, se llegan a publicar el resultado de las mismas en sus respectivas páginas electrónicas oficiales, como comentario personal el hecho de que se transparenten las cuentas no es indicativo de que realmente exista un ejercicio de rendición de las mismas, toda vez que no es lo mismo la transparencia que la rendición.

Dentro de esta evaluación externa practicada por la FAO, se puede comentar también lo relativo a la definición de población potencial y población objetivo, dentro de la primera se ilustra con precisión su definición y dice “población potencial, ésta puede identificarse como aquellas personas en condición de pobreza que viven en localidades rurales de alta y muy alta marginación que temporalmente no cuentan con algún empleo u ocupación (2007;28), de esto se puede comentar que las propias reglas de operación así lo confirman por lo que su definición es aceptada por el evaluador externo.

También se establece con claridad la definición de población objetivo estableciéndola de la siguiente manera “la población rural pobre de localidades de alta y muy alta marginación, hombres y mujeres, mayores de 16 años que estén dispuestos a participar en el mismo, bajo las presentes Reglas de Operación, pudiendo ser productores rurales, jornaleros con y sin tierra que habiten las áreas rurales de los municipios establecidos” (2007;28), es decir, la población que directamente se verá beneficiada con los apoyos que son otorgados a través del programa.

En continuación a todo lo vertido, FAO establece la sugerencia de que la dependencia operadora del Programa de Empleo Temporal elabore una justificación en el sentido de que los recursos se están orientando a la población objetivo, es decir, el evaluador externo manifiesta que no existe una justificación que aclare la razón de existir del programa, añade por supuesto que, se tiene la evidencia documental y física de que los apoyos son orientados a esa población en estado de vulnerabilidad laboral, pero no se satisface la existencia del programa.

Ante tal situación FAO propone que la dependencia responsable del Programa elabore un diagnóstico que explique “la existencia, necesidad e importancia del PET...” (2007;30), esto por supuesto debe estar vinculado a los objetivos de la política social del gobierno de la República, no se debe olvidar que el programa está orientado según el gobierno a combatir la pobreza y la vulnerabilidad en la que se encuentran las personas que por alguna razón y de manera transitoria han perdido sus actividades remuneradoras.

Debido a lo anterior FAO también resalta la importancia de establecer una justificación clara en cuanto a los apoyos que son entregados a los beneficiarios del programa y pide a la dependencia responsable del programa que establezca con claridad una justificación, entendiéndose esto a que en el papel no se cuenta con una explicación que justifique la erogación de recursos, FAO, por otro lado si deja en manifiesto que existe evidencia física de que es necesario el programa, sólo debe solventarse la parte explicativa del mismo.

En cuanto a la evidencia física que explica la razón de destinar recursos al Programa de Empleo Temporal; no es otra más que la evidente y palpable pobreza en la que se encuentran millones de mexicanos, muy en particular el golpeado sector rural que con los vaivenes climáticos o situaciones que los rebasan se hacen un sector muy atractivo para la aplicación de éste y otros programas.

De lo anterior y a manera de comentario personal, queda claro que si es comprobable la necesidad del programa que de manera paliativa, alivia aunque sea un poco las grandes necesidades de empleo que el sector rural y el urbano tienen para satisfacer sus principales necesidades, no es propósito en este momento el debatir sí realmente se ha abatido la pobreza y la marginación con el Programa de Empleo Temporal y otros instrumentos de la Política Social de nuestro país, existe evidencia documental que lamentablemente indica lo contrario, la pobreza en México sigue aumentando.

En seguimiento a esta evaluación externa, FAO manifiesta que es correcta la forma en la que el Gobierno Federal, a través de su entidad operadora del programa establece los mecanismos de selección para indicar las regiones que atenderá el programa, por supuesto que se sigue hablando de las localidades rurales y que además tienen el añadido de estar marginadas, es decir, tienen a juicio personal de quien esto escribe la mezcla perfecta; pobreza y marginación.

De esto es prudente resaltar que los criterios de selección, se toman a través del denominado Índice de Marginación, el cual es elaborado por el Consejo Nacional de Población por sus siglas CONAPO apoyado de igual forma por otra institución llamada Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, por sus siglas INEGI.

En este sentido el agente evaluador externo, hace patente que el Índice de Marginación es una herramienta básica; toda vez que entre sus actividades está la de formar esos indicadores que serán el instrumento adecuado para la generación y construcción de indicadores que resalten las características poblacionales, sociales y económicas de esa población que se ubica en algún grado de marginalidad y vulnerabilidad, de todo lo anterior y en pocas palabras; se encarga de focalizar esas áreas geográficas que poblacionalmente tienen la desventaja de encontrarse como ya se dijo antes en algún grado de pobreza y marginación.

En seguimiento a los resultados planteados dentro de la evaluación externa al Programa de Empleo Temporal, el evaluador externo manifiesta la pregunta de sí existen datos que den a conocer a quienes se les otorgan apoyos, esto dentro de la operación del programa, atento a lo anterior, FAO, en su evaluación aclara que el programa cuenta con un mecanismo que da publicidad en lo relativo a los beneficiarios del programa, dicho mecanismo lleva el nombre de Sistema Integral de Información del Programa de Empleo Temporal por sus siglas SIIPET, el cual contiene la información de las personas que han sido beneficiadas a través del citado programa.

En continuación a lo anteriormente vertido, en este sistema se capturan los datos tales como, el nombre del beneficiario, su municipio, los jornales otorgados, el total de empleos que fueron generados por el programa, el total de los beneficiarios, cuenta además con datos como el sexo y la edad de esos beneficiarios, el tipo de obra que ejecutaron, proporciona además el dato de los municipios en los que se opera el programa, el monto de los recursos otorgados, la Clave Única de Registro Poblacional y hasta el Registro Federal de Contribuyentes de esos beneficiarios en caso de que cuenten con su alta e inscripción en el Servicio de Administración Tributaria SAT.

Debe quedar claro que el citado padrón de beneficiarios, que por obligaciones de transparencia están obligados a formar todas las dependencias y entidades que operen programas con recursos públicos, quedando en el entendido que no es una gracia o un favor el que se está haciendo, sino que se trata de una obligación exigida para hacer más transparente el uso de los fondos públicos, dicho padrón debe generarse atendiendo además a lo que establezca la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

El citado padrón, puede ser consultado en la página oficial de la entidad operadora del programa, la propia FAO establece que la información se levanta semanalmente en el caso del padrón de beneficiarios y cada tres meses en el caso de encontrarse realizando obras de infraestructura, debe recordarse que el Programa de Empleo Temporal también realiza contrataciones para labores de infraestructura que se esté implementado en las localidades.

Uno de tantos resultados que proporciona el evaluador externo, es en lo relativo al diseño del programa, en éste menciona que derivado de la evaluación practicada al Programa de Empleo Temporal el diseño del programa a su juicio es el adecuado y con esto se puede alcanzar el propósito que redunde en la atención y dirección del recurso hacia la población objetivo.

FAO, es insistente en que el operador del programa debe realizar un diagnóstico que servirá de referencia para tener una perspectiva real para determinar la población objetivo que será atendida, se ha de recordar que los datos estadísticos determinantes para la Secretaría de Desarrollo Social son tomados de CONAPO y de INEGI, en otro orden de ideas, queda claro que para el evaluador externo el hecho de no existir tal diagnóstico no implica que el programa opere de manera inadecuada o por llamarlo de otra forma que opere a ciegas.

En todo momento FAO ha hecho hincapié en que el programa atiende de manera focalizada en las zonas rurales de nuestro país, mismas que se encuentran en una situación evidente de pobreza y marginalidad en donde

además es asiento permanente de esa población objetivo que es atendida por el programa, ya se sabe que se otorgan apoyos por debajo del salario mínimo teniendo en cuenta que quizás esa población pueda obtener en el corto plazo una mejor opción ocupacional y traducida en una mejora salarial.

La selección de esa población objetivo, es de aclararse, no es al arbitrio de un funcionario, más bien es a través del cumplimiento de determinados requisitos que presentan los solicitantes del programa y de ahí se realiza la selección, uno de los requisitos para ser elegible es por supuesto estar en una zona de baja demanda laboral, pertenecer a una zona marginada y lo más lamentable, ser pobre, de ahí entonces que se obtiene a esa población que será atendida dentro del mismo programa.

Como dato complementario aportado por quien esto escribe, no se puede precisar con la exactitud requerida, sí este programa es ajeno a los fines electorales, como todo instrumento de la política social, por ley es ajeno a los partidos políticos y cualquier desviación del mismo debe ser denunciada ante las autoridades electorales y de control interno, insistiéndose en que sería difícil determinar si se usa para esos fines.

Es importante señalar que derivado de la propia naturaleza del Programa de Empleo Temporal, el evaluador externo hace patente que de la información cruzada con otros instrumentos de la política social, no se ha encontrado elemento alguno que pueda evidenciar una duplicidad de funciones en cuanto a las actividades que se desarrollan dentro del propio programa, razón que resulta importante de hacer mención en el presente trabajo de investigación, toda vez que el evaluador al hacer su propio diagnóstico estable que el programa es único en su tipo.

En abundancia de lo anterior, entonces queda entendido que el Gobierno de la República no cuenta con ningún otro instrumento cuyo propósito sea el abatir el desempleo con característica de temporalidad, es importante destacar que no hay duplicidad dentro del diseño del programa, toda vez que el gobierno federal cuenta con programas para incentivar el empleo o la capacitación para el mismo, pero en lo que respecta al modelo PET con seguridad se precisa la nula existencia de réplica que redunde en una duplicidad de funciones.

Dentro de los apoyos que el propio programa entrega a sus beneficiarios, es de aclararse que bajo ninguna circunstancia se entregan los mismos sí el beneficiario se encuentra participando en otro programa que tenga similares características, FAO, es muy insistente en el tema de los apoyos recalcando que no deberán ser superiores al salario mínimo vigente en la zona económica en

donde se esté ejecutando para no perder el carácter de temporal, dicho lo anterior, el espíritu del programa es temporal por lo tanto y como ya se había dicho antes el beneficiario cuenta con posibilidades de integrarse en una actividad económica con mejores perspectivas.

Para concluir con el presente subtema en lo relativo a la evaluación externa realizada al Programa de Empleo Temporal, por parte del agente evaluador externo FAO por sus siglas, éste manifiesta que el programa evaluado como ya se había establecido, tiene como propósito la generación de condiciones laborales, es decir, abrir espacios para todas aquellas personas que se encuentran transitoriamente desocupadas; otorgándoles un apoyo económico en los términos ya descritos teniendo como condición que se incorporen a una actividad que les redituará un ingreso económico para solventar sus necesidades tanto de trabajo como económicas, la participación de estos beneficiarios es en actividades que se desarrollaran dentro de su localidad, ya sea en la rehabilitación o en la construcción de infraestructura básica.

Se concluye también que la orientación dada al programa es la adecuado, toda vez que atiende a personas mayores de 16 años que por alguna situación ajena a estos se encuentran sin trabajo, de igual forma se atiende a personas que se encuentran en una situación de pobreza, resaltando que no importa si éstos son propietarios de tierras que ellos mismos trabajen o si no cuentan con ellas centrando su participación de acuerdo a lo que se establecen en las Reglas de Operación del Programa.

Se hace necesario también destacar que, dentro de sus conclusiones el evaluador externo indica que el problema que atiende el programa se encuentra perfectamente ubicado e identificado, más no así definido ya que como se había descrito en párrafos anteriores FAO considera que la marginación y pobreza son conceptos que la dependencia federal que opera el Programa de Empleo Temporal los considera como una sola definición, por lo que desde un principio sugiere que se aterrice y se identifique de manera precisa ambos conceptos, ya que se trata dentro de su perspectiva de dos situaciones distintas.

Siguiendo con lo anterior y aunque parecidos entre sí, el equipo evaluador le hace esa sugerencia más no es una orden de que se describan bien los conceptos pobreza, marginación y vulnerabilidad, teniendo como resultado su consideración integral con el objetivo de que el programa tenga la encomienda de intentar resolver estos tres problemas

En materia de diseño, del Árbol de Problemas se concluye que el problema está claramente identificado, pero no adecuadamente definido, ya que los

fenómenos de marginación y pobreza son considerados como uno sólo cuando en realidad requieren de intervenciones diferentes, además de que falta incorporar el problema de la vulnerabilidad dentro del Fin. De esta forma, se recomienda reformularlo, de tal manera que considere de forma integral los tres problemas a los cuales el Programa debe contribuir a resolver de forma integral, que es: la pobreza, la marginación y la vulnerabilidad.

Otra de las aportaciones dentro de la evaluación, y es importante señalar es que no existe un diagnóstico en el que se defina con claridad el problema que deberá atender el Programa ni identifique con precisión las poblaciones potencial y objetivo, por lo que se sugiere elaborar un documento institucional base en el que se presenten y expliquen con claridad las causas de que generan la pobreza, la marginación y la vulnerabilidad en las zonas rurales de México, así como la forma en que el Programa contribuye a resolver dicho problema focal; con el objetivo de mejorar la focalización, se requiere asimismo determinar un “mapa de riesgo y desocupación temporal” que permita incrementar su efectividad e impacto.

Otro de los temas abordados dentro de las conclusiones, se ubica en el propósito y fin del programa, el equipo evaluador externo ha manifestado que los apoyos están orientándose hacia personas que están en calidad de desocupados, pero no de manera temporal, sino más bien se está enfocando a los desocupados permanentes, con lo cual se está generando una desviación dentro del objeto del programa, ante tal revelación, estos resultados se encuentran muy distantes del cumplimiento del propósito y fin.

No se debe pasar por alto y esto es comentario personal que el objetivo es la atención de grupos en situación de alta marginación y vulnerabilidad y el propósito y fin no es otra cosa que reducir esos niveles de marginación y pobreza, quizás dentro de este punto a los operadores del programa les sea rentable el hecho de mantener ocupados por más tiempo a estos grupos; toda vez que no se ha encontrado una forma a través de la aplicación de otros instrumentos para generar las condiciones necesarias para mantenerlos ocupados laboralmente hablando, y con eso mitigar las cifras del desempleo.

Es importante reiterar que el propósito y fin del programa es abatir la pobreza y la marginación; para lo cual sí es deseo del gobierno federal atender a la población que se encuentra en situación de desempleo permanente producto de alguna circunstancia entonces se deben instrumentar otros programas que se dediquen a su atención de manera prioritaria, FAO manifiesta que el Programa de Empleo Temporal no está diseñado para atender este tipo de desocupación

Para concluir éste subtema en lo relativo a la evaluación externa realizada por la FAO, hay que resaltar que la percepción que el agente externo encontró entre la población objetivo, es la satisfacción general que hay del propio programa, toda vez que ésta población encuentra un alivio al visualizar una mejoría de sus condiciones de vida con la intervención del programa y a la poca discriminación que en el momento de realizar la selección de candidatos para ser beneficiarios del mismo.

Por lo que es un instrumento que contribuye a paliar la falta de ingreso entre la población objetivo que se ubica en las comunidades rurales con alta marginación en nuestro país, con lo cual la expectativa de que el programa continúe resulta muy alta.

4.4 LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO.

El Sistema de Evaluación del Desempeño, es una herramienta prácticamente nueva en nuestro país, así lo confirma la Revista de Administración Pública editada por el Instituto Nacional de Administración Pública, en el hace una introducción sobre este particular modelo de evaluación, afirmando que en el gobierno del entonces Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa se encontraba realizando esfuerzos por desarrollar y consolidar un sistema que evalúe los resultados de la acción pública.

Es así que el Sistema de Evaluación del Desempeño, no es otra cosa que modernizar y actualizar el ejercicio presupuestal, haciendo que este sea priorizado para actividades que sean redituables y generen beneficios concretos a la población, es más, se trata de que el presupuesto por manifestarlo de alguna manera no sea orientado a capricho o movido por sentimientos políticos que no satisfagan los requerimientos poblacionales, en pocas palabras se trata de un presupuesto basado en resultados, este va muy de la mano con la Evaluación del Desempeño y es en lo que se va a enfocar este subtema.

Bien, retomando lo enunciado por esta publicación especializada en temas de administración pública es que, la asignación presupuestal a los programas gubernamentales previo diagnóstico emanado de una Evaluación al Desempeño, puede traducirse en una baja significativa en la dotación de recursos al programa, quizás por sus pobres resultados o por no haber alcanzado las metas requeridas, por lo tanto, el programa evaluado tendría una merma en sus recursos para el siguiente ejercicio o bien, incluso puede ser cancelado.

Interesante resultaría ver que los programas gubernamentales fueran sometidos a este sistema de evaluación, lamentablemente y como se dijo en un principio, este se encuentra todavía muy incipiente, es más, en capítulos

anteriores se había manifestado que por ley, existe la obligación de someter a los programas públicos a un ejercicio de evaluación externa, mecanismo que no siempre se cumple, aunque se debe precisar que, los programas públicos son sometidos a evaluación que es realizada por la propia organización gubernamental.

Es muy importante resaltar que evaluar el desempeño de los programas públicos, traería como consecuencia y como lo dice el Instituto Nacional de Administración Pública que este se convierta en "...la base de las decisiones públicas" (2010;11).

El Programa de Empleo Temporal, ha sido objeto de diversas evaluaciones externas, esto en cumplimiento a lo que dispone la Ley General de Desarrollo Social y demás relativos, que establecen la obligatoriedad para que las dependencias integrantes del Ejecutivo Federal, sometan a evaluación externa por parte de agentes externos los instrumentos de la política social que se encuentren en operación, con antelación se había dicho que el propósito es conocer como está operando el programa.

Pues bien, el Programa de Empleo Temporal no es ajeno a la obligación de someterse a examen a través de la evaluación externa, misma que ha sido practicada por 3 agentes externos en distintos momentos de su historia, de manera enunciativa se menciona a la Universidad Autónoma Metropolitana campus Xochimilco ha realizado Evaluaciones Específicas de Desempeño; otra evaluación externa fue realizada por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación ONU-FAO con residencia en la Ciudad de México y la más reciente es la Meta Evaluación realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económica CIDE en el 2012, destacándose que se abordaron las dos últimas dentro del presente capítulo en subtemas anteriores.

Ahora bien, por lo que respecta a este trabajo de investigación, es de manifestarse que dentro del presente capítulo, se tomaron en consideración las aportaciones dadas por los distintos agentes evaluadores externos, mismos que enfocaron sus esfuerzos en dotar de información que sirva para mejorar el Programa de Empleo Temporal, es pertinente aclarar que estos equipos evaluadores realizaron su trabajo a través del mecanismo de gabinete.

A lo anterior, es de abundarse que la información para realizar la evaluación fue proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Social Federal, el propósito fundamental es el de aportar datos que sirvan para la corrección de posibles desviaciones o por decirlo de otra forma, las deficiencias que tenga el programa y con esto estar en la capacidad de implementar mejoras al mismo.

A mayor abundamiento y de los informes publicados por estas importantes instituciones, resulta preciso analizar sí en verdad el Programa de Empleo Temporal ha cumplido con el objetivo de mitigar el desempleo y la pobreza que aqueja a muchas localidades del país, en todo momento se está a la averiguación constante y permanente de respuestas a las interrogantes de sí está cumpliendo con sus objetivo, todas estas evaluaciones externas son importantes de analizar, en ellas están contenidas las observaciones que como agentes externos hacen al programa de referencia.

Con el propósito de robustecer esta investigación, se tomará en cuenta el resultado de la Evaluación Específica del Desempeño y como se dijo en párrafos anteriores es el indicativo de un presupuesto por resultados, es decir, a mayor recurso mayor es la efectividad o con menos recursos se puede hacer más.

Debe quedar claro que los recursos para financiar estas evaluaciones externas provienen de recursos fiscales del erario federal, en otras palabras, son recursos que se recaudan con cargo al contribuyente, estas no son evaluaciones realizadas en campo, son el resultado de informes generados por las dependencias involucradas en el Programa de Empleo Temporal; y que a su vez se hacen llegar al evaluador externo contratado, y este a su vez procesa toda esta información para generar un resultado llamado informe, el cual retorna a la dependencia operadora del programa, el objetivo es que la misma corrija o mejore su actuar como operario del programa referido.

En las evaluaciones externas mencionadas en subtemas anteriores, son más indicativas y menos obligatorias, en el entendido de que al ser realizadas por agentes externos que carecen de autoridad para sujetar al evaluado para obligarlo a corregir las desviaciones manifestadas y no así para que sean un mecanismo vinculatorio para que la dependencia operadora en verdad atienda a las observaciones manifestadas y reoriente el rumbo de su actuar, de igual forma es preciso aclarar que por desviaciones no debe entenderse a que haya extravío del recurso económico, más bien se trata de la expresión en el sentido de que el programa está presentando un viraje distinto al que originalmente se le propuso.

La Evaluación Específica del Desempeño, se entiende entonces como una serie de mediciones que se practicarán a los programas públicos, observando el comportamiento de cada actividad desarrollada por el operador del programa gubernamental, atento a esto, las referidas mediciones deben ser de fácil comprensión toda vez que estas serán versiones públicas, es decir, cualquier ciudadano que esté interesado por la evaluación de los programas tendrá acceso a estos resultados.

A manera de aportación personal, ha de quedar por demás claro que los ciudadanos beneficiarios serían los que menos consultarían las versiones públicas de los informes proporcionados por los agentes evaluadores, toda vez que están más alejados de los mecanismos tecnológicos para acercarse a esta información, por lo que es más factible que ciudadanos enfocados a estudios de investigación sean los que más consulten estas fuentes de información.

Para continuar entendiendo esto de la Evaluación Específica del Desempeño, es importante destacar que la acción de medir, no es otra cosa que hacer una comparación y para ello se considera necesario que exista un patrón para hacer esa comparación, de esto, es interesante destacar que, sí medir también es evaluar, por lo tanto el desempeño, no es otra cosa que los logros obtenidos dentro del programa evaluado.

Evaluar el desempeño no nada más de la función pública; sino también de sus programas debería tener consecuencias positivas en la mitigación del problema que el actuar gubernamental pretende atacar, se ha dicho que los minúsculos resultados que se han obtenido en la bandera del discurso político, no es otra cosa que el combate a la pobreza y se dice que es bandera de los discursos porque prácticamente todos los que aspiran a ocupar un cargo ya sea de elección popular o por designación, suelen ocupar en sus discursos y externan su preocupación por la creciente pobreza que afecta a nuestro país.

Por lo tanto el hecho de evaluar de manera específica el desempeño de los programas públicos tal y como lo manifiesta el texto intitulado "*La evaluación de la función pública en México*" del autor Alejandro Oropeza López y quien refiere que evaluar el desempeño no es otra cosa que un elemento de juicio sobre un proyecto y determinar que el resultado de esa evaluación impacte los objetivos trazados en el desarrollo económico y que este justifique su realización, es decir, si verdaderamente se están obteniendo los resultados deseados, tomando en consideración la cantidad de recursos económicos utilizados para la financiación del programa público. (2005;27).

El autor en cita, explica en su obra que en México se hace una planeación en base al presupuesto que los programas tienen para su operación, en este punto vale la pena aclarar que lo anterior no es lo mismo que la asignación de presupuesto en base a resultados obtenidos, esto para no confundir los términos, entonces, nuestro autor citado refiere la existencia de principios muy básicos para la programación de los presupuestos de los programas públicos y estos son, "racionalidad, previsión, universalidad, unidad, continuidad e inherencia" (2005;65).

A lo anterior, es facultad de nuestro sistema político el generar el proceso de programación de los presupuestos, añadiendo que en todo momento se trata también de ese perverso juego político de intereses los que van a participar dentro de ese proceso de programación de recursos para los programas públicos.

Ahora bien, para entender mejor el concepto de Evaluación Específica del Desempeño, vale la pena reflexionar sobre que es una Política Pública, aquí se establecerá 2 definiciones de connotados investigadores y expertos en la materia, por un lado se tiene a Harold Laswell quien es identificado como el padre de la Política Pública, y este la define de la siguiente manera; “Conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas públicas y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas públicos de un periodo determinado” (2012;84).

La definición arriba citada, es tomada del libro *Diseño de Políticas Públicas*, cuyo autor es Julio Franco Corzo, texto que es prologado por el investigador Luis F. Aguilar Villanueva, resultando por demás interesante conocer lo que Laswell había definido, mencionando la existencia de una explicación sobre los procesos de elaboración y de ejecución de las políticas públicas.

Explica también que se deben localizar datos para interpretar los problemas públicos que se están presentando en un momento determinado, es necesario destacar sin que se profundice en el tema, que en México y como ya se había comentado el diseño, elaboración y ejecución de los instrumentos de la política social obedecen más a criterios políticos que distan por mucho de atacar las situaciones que se presentan en el tiempo de su implementación.

En continuación a lo anterior, se hace necesario reflexionar lo que el padre de las políticas públicas dejó como herencia para seguir siendo una fuente de consulta obligada para todos aquellos que se dedican a crear programas, que sólo satisfacen un propósito clientelar y que desafortunadamente no cumplen con las expectativas para los que fueron creados e implementados.

Por otro lado, es pertinente hacer mención de lo que el investigador José Mejía Lira expone como definición de Políticas Públicas y dice “Curso de acción deliberadamente diseñado y calculado por un conjunto de decisores y operadores que eligen los medios para alcanzar objetivos determinados” (2012;85).

A lo anterior es importante resaltar lo que el autor en cita manifiesta, acción deliberadamente diseñada, es decir, ampliamente discutido desde su creación por verdaderos expertos, mismos que deben analizar a profundidad cuál es el objetivo deseado, atento a lo manifestado en el párrafo anterior, lo que sucede en nuestro país es muy opuesto a la realidad, es más, sin temor a un error y caer en una

eventual descalificación, se podría casi afirmar que los creadores de las políticas públicas en México, carecen de las herramientas para determinar si es factible el echar a andar un programa y mucho menos han de tener idea del impacto que este tendrá en el destinatario final que no es otra persona que el beneficiario.

Para concluir con el presente subtema, es importante destacar las cifras que se utilizan para demostrar el grado de avance en el combate a la pobreza, visto desde cualquier ángulo de la política social instrumentada en nuestro país, es de recordarse que el Programa de Empleo Temporal no es el único instrumento de esa naturaleza para el combate a la pobreza, pero sí es un factor que puede contribuir o mejor dicho contribuye a la mitigación de la misma.

Por lo tanto para clarificar mejor el panorama, es relevante consultar las cifras publicadas en el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012, publicado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y que es la versión más actualizada en cuanto a cifras se refiere.

Para quien esto escribe, resulta viable consultar el mencionado informe, toda vez que en subtemas anteriores se había formulado la pregunta de si el programa mitigaba los efectos de la pobreza en nuestro país, debe quedar claro que el citado informe no es sólo para el programa, contiene un conjunto de opiniones sobre los avances de la política social de nuestro país, considerándose entonces que los datos ahí contenidos son una útil referencia para visualizar el grado de avance que se tiene.

Ahora bien, el citado informe refiere que la economía de nuestro país no ha tenido un comportamiento correcto, el nivel de ingreso de los ciudadanos mexicanos no es adecuado, es más, con la crisis financiera de 2008 la pobreza en México se ha elevado teniendo en consecuencia de ésta crisis una pérdida de empleos que se traduce en una baja considerable de los ingresos en los hogares.

Dos son los factores según el informe en cita son los que han propiciado el aumento en la pobreza, el primero es la crisis que se presentó a nivel internacional en 2008 y el segundo factor lo es el aumento generalizado en el precio de los alimentos, abundando a esto también manifiesta que otro factor que se viene arrastrando desde 1950 ha sido el lento crecimiento económico de nuestro país.

El mismo informe revela que si no se hacen las transformaciones económicas adecuadas, no podrán mejorarse las condiciones en los ingresos de los ciudadanos de éste país, aunado a lo anterior la falta de generación de empleos con salarios adecuados y la ausencia de un aumento real de los salarios que propicien el crecimiento del consumo hacen que la economía no crezca lo necesario.

A lo anterior es importante destacar que el informe mencionado, hace alusión a que uno de los grandes logros de la economía mexicana en los últimos veinte años, es en el sentido de la estabilidad relativa que se ha mantenido en los precios, cabe aclarar, de igual forma y como opinión personal, el aumento generalizado que se ha presentado en los últimos 5 años en los precios de los energéticos ha traído como consecuencia un marcado aumento en los precios, lo que se traduce en una merma en los ingresos, toda vez que los salarios no cumplen con la expectativa de satisfacer las necesidades de la población.

Los datos aportados por el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012, y como ya se dijo con antelación fue publicado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, arrojan cifras que por su dimensión no pueden pasar inadvertidos, puesto que señala que la población en situación de pobreza arroja la nada despreciable cantidad de 52 millones de mexicanos, de igual forma otro dato revelador está en el aumento de la pobreza posterior a la crisis financiera internacional de 2008, la cual arroja un saldo de 3 millones doscientas mil personas más que se han incorporado a las filas de la pobreza en México.

Sin ánimo de realizar una crítica destructiva, el informe multicitado ha establecido que la pobreza extrema cifrada en 11 millones 700 mil personas, en el mismo periodo no aumentó, pero tampoco disminuyó, es más, y se reitera como opinión de quien esto escribe, pobreza es pobreza, no importando si no aumentó, lo grave de éste saldo en números es que la realidad indica y los informes oficiales así lo prueban, la pobreza en México sigue en aumento por lo que es importante señalar que algo está sucediendo con la Política Social en México, puesto que el combate frontal a la pobreza y que se ha dicho en otros párrafos es la bandera de los políticos, nada más no ha sido lo suficientemente efectiva para revertir las cifras.

Para concluir el presente capítulo y retomando el informe de CONEVAL en cita, se explica que la crisis del 2008 y años subsiguientes golpeó con dureza a la población de las zonas urbanas especialmente en los estados de la República ubicados geográficamente al norte, mismas que han presentado incremento en sus niveles de población en situación de pobreza, por último y no está por demás decirlo y aclarando que lo siguiente no está en el informe, resulta pertinente manifestar que flagelos como la inseguridad que ha prevalecido en varios estados del país producto del combate a la delincuencia organizada, también son un factor que genera inestabilidad laboral, pérdida de empleos y su consecuente disminución en los ingresos de los hogares mexicanos.

CONCLUSIÓN.

En México opera una diversidad de programas sociales que en sus diferentes vertientes traen beneficios a la población que lo necesita, de igual forma dentro de esta variedad de programas es importante destacar que atienden diferentes requerimientos básicos, tales como educación, salud, vivienda y por supuesto el que ocupa a este trabajo y que es el Programa de Empleo Temporal.

La efectividad en el impacto de todos los programas se ve reflejado en las evaluaciones tanto internas como externas que para tal efecto son llevadas a cabo en distintos momentos de la operación de los mismos, con los resultados obtenidos entre otros puntos se va a reflejar el impacto que ha tenido en la población objetivo y que tanto ha mejorado su calidad de vida con la implementación del mismo.

Pues bien, el Programa de Empleo Temporal PET por sus siglas, no ha sido ajeno a esta clase de escrutinios, incluso el Centro de Investigación y Docencia Económicas realizó un ejercicio de Meta Evaluación al programa y por su parte ONU-FAO, realizó un ejercicio de evaluación externa, aunado a otras evaluaciones a las que ha sido sometido el mismo programa.

Los resultados saltan a la vista y como en todo siempre hay algo que mejorar en los instrumentos gubernamentales que son aplicados en beneficio de la población más vulnerable, lo relevante en estos ejercicios de evaluación es reflexionar si verdaderamente el Programa de Empleo Temporal ha logrado su propósito de mitigar los efectos de la pobreza o si se trata de un programa más el cual sólo sirve como calmante para aliviar un poco los estragos de un vaivén económico que deja a esta población objetivo sin una forma de allegarse de recursos económicos para satisfacer sus necesidades.

A dicho de los evaluadores externos y de los operadores del Programa de Empleo Temporal, concluyen que éste es único en su tipo, lo cual indica que no existe un instrumento similar que se encuentre en operación por parte de las dependencias y entidades federales es decir, no existe otro igual dentro de los programas sociales que son operados por las dependencias federales.

De todo lo anterior, es importante reflexionar el impacto que ha tenido el Programa de Empleo Temporal a la población que se ve beneficiada con los apoyos que éste otorga, no debe perderse de vista que el programa otorga como subsidio económico hasta el 90% del monto total del salario mínimo vigente en la zona económica donde opera el programa.

La respuesta a la pregunta de si han funcionado los programas sociales, y muy en particular el que ocupa a este trabajo y que es el Programa de Empleo Temporal, se encuentra escondida en el informe que presenta la Comisión Nacional de Evaluación a la Política Social 2006-2012.

Este informe muestra dentro de un sinfín de páginas cifras que para los estudiosos de la evaluación de políticas desde la perspectiva de quien esto escribe, pueden ser muy reveladoras 52 millones de mexicanos se encuentran en situación de pobreza y de estos, 11 millones 700 mil están en el rango de la pobreza extrema, es decir, los pobres de los más pobres.

De lo anterior debe sacarse en conclusión que la pobreza en México, es un tema que no debe pasar inadvertido por la magnitud de mexicanos que desafortunadamente por alguna causa se encuentran en esta situación a pesar de que el presupuesto destinado al combate frontal de la misma ocupa un rango importante dentro del gasto público.

Pero si esto aún no fuera suficiente, la misma Comisión Nacional de Evaluación a la Política Social aporta una cifra que por su dimensión es un elemento de prueba de que algo está sucediendo con la implementación de las políticas sociales en nuestro país.

Atento al párrafo que antecede, posterior a la crisis financiera internacional que se presentó en 2008 y de la que nuestro país no fue ajeno, la cifra de mexicanos que se incorporaron a la pobreza es la nada despreciable cantidad de 3 millones doscientas mil personas, dicho en otras palabras son los nuevos pobres de nuestro país, de aquí se insiste en que programas como el de empleo temporal no han servido para combatir la pobreza, sino más bien se han convertido en un paliativo que entretiene ocupados a una parte de la población que por alguna causa se encuentran sin ingresos.

Ya se dijo con anterioridad que el jornal pagado por día en el Programa de Empleo Temporal es del 90% del monto total del salario mínimo vigente en la zona económica donde el programa se esté implementando, luego entonces es importante advertir que la implementación de estos instrumentos de la política social como lo es el programa PET, las cifras de la pobreza no se han revertido, al contrario van en aumento.

Es importante destacar que el Programa de Empleo Temporal, es un instrumento de la Política Social que tiene como objetivo otorgar apoyos a la población que ha visto reducido sus ingresos por situaciones ambientales o de variables atribuibles a los ciclos económicos, es decir, que se encuentran sin trabajo fijo y formal.

De lo investigado en el presente trabajo, se puede deducir que dicho ingreso puede ser un alivio económico, pero no debe despreciarse la idea de que el mismo es insuficiente para solventar las necesidades más básicas de la población objetivo beneficiaria del mismo.

El sector al que está orientado el Programa de Empleo Temporal, es al rural pero también se ha enfocado desde 2008 a las zonas urbanas que ha dicho de los evaluadores externos es en donde golpeó más fuerte la crisis económica mundial, el que esto escribe también concluye que las zonas donde el tema de la inseguridad ha atacado con dureza ha generado factores de inestabilidad laboral, mismas que por desgracia se traducen en una reducción de la ocupación laboral permanente teniendo como resultado que un espectro poblacional no pueda hacer frente a sus necesidades básicas para mantener un nivel de vida más o menos estable.

En conclusión es importante que los encargados de hacer e implementar las políticas y muy en particular el Programa de Empleo Temporal, enfoquen sus baterías en un efectivo combate que traiga como resultado la reducción de los niveles de pobreza en México, resultaría muy prometedor pensar que en 6 años quede resuelto el problema, pero la realidad indica lo contrario aunado también al uso indiscriminado que se le dan a estos instrumentos sociales en épocas electorales, ahí están las cifras y no está por demás decirlo son aportadas por quienes se encargan de implementar el desarrollo social de México.

BIBLIOGRAFÍA.

Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C. INEP. (2009).

El Colegio de Sonora. Gerardo Ordóñez Barba. (2002).

Honorable Cámara de Diputados. Agenda para el Desarrollo. Universidad Nacional Autónoma de México. (2007).

Asociación de Universidades Confiadas a la Compañía de Jesús. Universidad Iberoamericana. 2008.

Ruíz Vázquez Norma. La Política Social en México, hacía el Fin de Siglo. UNAM (2000).

Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Veracruz. Cuenta Pública del Estado Libre y Soberano de Veracruz. (2003).

Instituto Nacional de Desarrollo Social. INDESOL. (2004).

Arteaga Basurto Carlos. La Política Social en la Transición. (2001).

Publicación de la Universidad de Caldas. Colombia. (2004).

Etkin Jorge. Capital Social y Valores Editorial Granica. Argentina. (2007).

Instituto Interamericano de Desarrollo Social. Banco Interamericano de Desarrollo. (2004).

Comisión Económica para América Latina. CEPAL. (2007).

Kliksberg Bernardo. Revista Venezolana de Ciencias Sociales. (2007).

Adelantado José. Universidad de Salamanca. España. (2005).

Székely Miguel. Hacia una Nueva Política Social. Cuadernos de Desarrollo Humano. Secretaría de Desarrollo Social. Gobierno Federal. (2002).

Cordera Campos Rolando y Lomelí Vanegas Leonardo. La Política Social Moderna, Evolución y Perspectivas. Facultad de Economía UNAM. (2005).

Ochoa León Sara María. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. CESOP. Honorable Cámara de Diputados. (2006).

Rodríguez Manzanares Eduardo. El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Contigo es Posible. Red de Revistas Científicas de América

Latina, el Caribe, España y Portugal. Universidad Autónoma del Estado de México. (2007).

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Gobierno Federal. México D.F. (2001).

Programa Nacional de Desarrollo Social. 2001-2006. Gobierno Federal. (2001).

Mota Díaz Laura. Reflexión Política. Universidad Autónoma del Estado de México. (2002).

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Honorable Cámara de Diputados. (2006).

Ley General de Desarrollo Social. Diario Oficial de la Federación. (2004).

Rodríguez Peñaloza Martín. Revista Espacios Públicos. Universidad Autónoma del Estado de México. (2009).

Estrategia Vivir Mejor. Gobierno de la República. 2007-2012.

Latapí Escobar Agustín. Método Científico y Política Social. El Colegio de México. (2008).

Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México. (2005).

J. Olvera. Alberto. La Sociedad Civil, de la Teoría a la Realidad. El Colegio de México. México. (1999).

Cordera Campos Rolando. La Política Social en México, Tendencias y Perspectivas. Facultad de Economía. Universidad Nacional Autónoma de México. (2007).

Ley sobre Planeación General de la República. Diario Oficial de la Federación 12 de julio de 1930.

Oropeza López Alejandro. La Evaluación de la Función Pública en México. Plaza y Valdés. (2005).

Revista del Instituto Nacional de Administración Pública. INAP. 1983.

Sánchez Rosado Manuel. Manual de Trabajo Social. Universidad Nacional Autónoma de México. (2005).

Ley de Planeación Democrática. Diario Oficial de la Federación. 5 de enero de 1983.

La Planificación para el Desarrollo. Universidad de Bogotá. República de Colombia. (2003).

Saavedra Guzmán Ruth. Planificación Participativa. Revista Interamericana de Planeación. Universidad de San Antonio Texas. (1993).

Ordaz Zulia Velia. Análisis y Críticas para la Realización de Planes. Universidad de Guanajuato. (2005).

Gastelúm Hadamira. Gaceta Parlamentaria del Senado de la República. (2005).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2013).

El Futuro Político de México. Congreso Nacional de Gobiernos Locales. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Oriente. (1999).

Montemayor Rogelio. El Sistema de Planeación Democrática. Revista Tribuna Universidad Nacional Autónoma de México. (1983).

PET. El Programa de Empleo Temporal. Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales. 2001-2006.

Construyendo un México Fuerte, Con Oportunidades para Todos. Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2004).

Informes Presidenciales. Dirección de Servicios de Investigación y Análisis de la Honorable Cámara de Diputados. (2006).

Estudios Económicos de la OCDE. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. (1998).

Favela Gavia Alejandro. El Combate a la Pobreza en el Sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León. Plaza y Valdés. (2003).

Pliego Carrasco Fernando. El Mito del Fraude Electoral. Editorial Pax. (2007).

Informe sobre Coordinación y Corresponsabilidad para el Desarrollo Social. Secretaría de Desarrollo Social. (2007).

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Diario Oficial de la Federación. (2006).

Reglas de Operación de los Programas Públicos. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. CESOP. Honorable Cámara de Diputados. (2009).

Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. (2000).

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación. (1976).

Presupuesto de Egresos de la Federación. Diario Oficial de la Federación. (2014).

Glosario de Términos Parlamentarios. Coordinación de Estudios Administrativos. Presidencia de la República. Estados Unidos Mexicanos. (1982).

Diccionario de Administración Pública. Ministerio del Interior. República de Chile. (2002).

El Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Honorable Cámara de Diputados. LVII Legislatura. (1998).

Mejía Lira José. La Evaluación y Gestión y las Políticas Públicas. Miguel Ángel Porrúa. México D.F. (2003).

Espinoza Vergara Mario. Evaluación de Proyectos Sociales. Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes. Buenos Aires. República Argentina. Editorial Humanitas. (1980).

Glosario de Términos. Gobierno de Navarra. Instituto Navarro de Administración Pública. (2008).

R.Saltalamacchia Homero. Las Ciudades Mexicanas y el Buen Gobierno Local, Una Buena Metodología para su Evaluación. Revista Mexicana de Sociología. 67. Número 1. Enero-Marzo. UNAM. (2005).

Guerrero Amparán Juan Pablo. La Evaluación de Políticas Públicas, Enfoques Teóricos y Realidades en Nueve Países Desarrollados. Revista Gestión y Política Pública. Revista del CIDE. Volumen IV. Número 1. (1995).

Diccionario de Administración Pública. Universidad Central de la República de Chile. (2008).

Manual de Formulación, Evaluación y Monitoreo de Proyectos Sociales. Comisión Económica para América Latina. CEPAL. División de Proyectos Sociales. (2003).

Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación. (2007).

Sociedad Española de Evaluación. Número 6. Septiembre. Madrid. España. (2008).

Galván Rivera Flavio. Derecho Procesal Electoral Mexicano. Porrúa. México (2006).

Bardach Eugene. Los Ocho Pasos para el Análisis de Políticas Públicas. Miguel ángel Porrúa. México. D.F. (1998).

Ceja Mena Concepción. Revista Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. España. (2004).

Neirotti Nerio. Reflexiones sobre la Práctica de la Evaluación de Programas Sociales en Argentina. V Congreso Internacional sobre Reforma del Estado y Administración Pública. CLAD. Santo Domingo República Dominicana. (2000).

Kliksberg Bernardo. Pobreza un tema Impostergable. Revista Gestión y Política Pública. CIDE. (2004).

Glosario de Términos. Secretaría de la Función Pública. Gobierno de la Federal. (2009).

Conde Bonfil Carola. Evaluación de Programas Sujetos a Reglas de Operación. El Colegio Mexiquense. (2007).

Torres Salcido Gerardo. Revista Política y Cultura. Universidad Autónoma Metropolitana. Número 27. (2007).

Moreno Pérez Salvador. El Papel del Congreso en la Evaluación de los Programas Sujetos a Reglas de Operación. Centro de Estudios Sociales y de Opinión de la Honorable Cámara de Diputados. (2007).

Olmedo Raúl. Diccionario Práctico de la Administración Pública Municipal. Segunda Edición. Editorial Comuna. (1998).

Pautas Generales para la Evaluación Ex-Post de Proyectos de Inversión Pública. Ministerio de Economía y Finanzas de la República del Perú. (2012).

Evaluación de Indicadores. Gobierno Constitucional del Estado de Veracruz. (2010).

Sosa Félix Acosta José. La Evaluación de las Políticas Públicas en México. Colegio de la Frontera Norte. INAP. México. (2011).

Posición Institucional a la Meta Evaluación 2007-2012 del Programa de Empleo Temporal. Secretaría de Desarrollo Social. Gobierno Federal. Noviembre (2012).

Posición Institucional a la Evaluación practicada por la Universidad Autónoma Metropolitana campus Xochimilco 2008. Secretaría de Desarrollo Social. Gobierno Federal.

Fernando Díaz Luis. Revista de Ciencias Sociales. Universidad de Costa Rica. (1993).

Revista Reencuentro. Universidad Autónoma Metropolitana. Campus Xochimilco. Número 53. (2008).

Evaluación de Diseño al Programa de Empleo Temporal. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. (2007).

Revista de Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública. Volumen XLV. Número 1. (2010).

Franco Corzo Julio. Diseño de Políticas Públicas. Editorial IEXE. México. (2012).