



BUAP | Facultad de
Administración

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA
FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

**“POLÍTICA SOCIAL, EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DEL
PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO
OPORTUNIDADES, DENTRO DE LA ESTRATEGIA VIVIR
MEJOR, EN EL SEXENIO DEL LIC. FELIPE CALDERÓN
HINOJOSA 2007-2012”**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

PRESENTA:

ALEJANDRO CORONA LÓPEZ

DIRECTORA DE TESIS:

DRA. MARÍA DE LOURDES ROSALES MARTÍNEZ

PUEBLA, PUE

SEPTIEMBRE, 2014

Agradecimientos:

Doy Gracias a Dios

Todopoderoso por todo lo me ha dado y, por llegar a concluir mis estudios de Maestría.

Gracias a mi Esposa Myriam, a mis Hijos Myriam, Alejandro y Rodrigo

Por su amor, apoyo y comprensión, por escucharme y creer en mí. Gracias por ser parte de mi vida; son lo mejor que me ha pasado, estoy muy agradecido con Dios Nuestro Señor y orgulloso por darme la mejor esposa e hijos.

Gracias a mis Padres Ing. Antonio Corona Sánchez + y Dra. Ma. Elena López Hernández Vda. De Corona

Por tener la bendición de haber tenido unos padres ejemplares en toda la extensión de la palabra y haber recibido su amor, cuidados, enseñanzas, ejemplo, comprensión y apoyo sin condiciones ni medida. Gracias por guiarme sobre el camino de los valores, de los principios, la educación, el trabajo y el servicio a los demás.

Gracias a mis Hermanos

Dra. Silvia Ma. Antonieta Corona de Molina, Antonio Corona López +, Abogada Patricia Ma. Elena Corona de Sánchez, Lic. Ma. Eugenia Margarita Corona Vda. de Solís, C.P. Ma. Dolores Beatriz Corona López, Mtra. Ma. Magdalena Paloma Corona Vda. de Herrada y L.A.E. Héctor Corona López.

Por su cariño, comprensión y apoyo, Dios nos dio la bendición de ser hermanos.

Gracias a mi familia Política

Dn. Gerzayn Galindo Arroyo +, Doña Rosa María Ortiz Pétriz de Galindo +, German, Rosita, Sergio, Alex, Karina y Alfredo.

Su cariño y solidaridad familiar es tan solo una muestra de la gran familia Galindo Pétriz.

Gracias a mis amigos

C. Guillermo Ortiz García y familia, Maestro José Guillermo Velázquez Gutiérrez, C.P. José Luis Brito de La Fuente y Rosy, Dr. Carlos Espinoza Ramírez y Lic. Lila, C.P. David Javier Díaz Rosales y Roció +, C.P. José Jaime Vargas Domínguez y Naty +, Lic. Alberto Victoria Rodríguez y familia, Maestra Laura Elena Flores Suñer, Abogada Adriana Sánchez Lecona, Lic. Erasmo Genaro García Pacheco y Gina, Juan Ríos Ruiz y familia.

Gracias por sus innumerables muestras de cariño, consejos y apoyo.

Gracias a mis Amigos y Compañeros de la 14ª Generación De la Maestría en Gobierno y Administración

Su compañerismo, experiencia y amistad hicieron que la Maestría fuese más amena y enriquecedora.

Mi eterno reconocimiento a la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

Por el soporte Institucional dado para la realización de este trabajo, su Reconocimiento Institucional a Nivel Global y por su ocupación en formar mujeres y hombres con elevada calidad educativa y compromiso social.

Gracias a todos y cada uno de los Maestros de la Maestría en Gobierno y Administración Generación 14

Por su profesionalismo, conocimientos e interés en darnos lo mejor de sí para estudiar y concluir satisfactoriamente estos Estudios de Posgrado.

Gracias al Dr. Rafael Moreno Valle Rosas, Gobernador Constitucional del Estado de Puebla y a su Señora esposa Maestra Martha Erika Alonso de Moreno Valle, Presidenta Estatal del DIF

Juntos han transformado al Estado de Puebla, sin duda hay un antes y un después y, ustedes con su talento, trabajo arduo y sensibilidad, en poco tiempo han puesto el nombre de Puebla, muy alto a Nivel Nacional e Internacional. Ahora Puebla es un referente a nivel Mundial.

Gracias a la Dra. María de Lourdes Rosales Martínez

Asesora de esta investigación y trabajo de Tesis y Maestra de la Generación No 14, por su entrega, eficacia y eficiencia para concluir esta investigación, mi más alto reconocimiento por su arduo trabajo y desinteresado apoyo.

Gracias a los Revisores de este trabajo de tesis

Dr. Francisco José Rodríguez Escobedo y Maestro Luis Felipe Cruz Flores
Sin duda sus observaciones enriquecieron esta investigación, mi más profunda consideración y agradecimiento.

ÍNDICE

	Página
Introducción	6
Capítulo I. En Busca de un Significado para la Evaluación en México	
1.1. El Contexto de la Evaluación Gubernamental.....	9
1.2. El Proceso de la Evaluación Gubernamental.....	15
1.3. Retos de la Evaluación Gubernamental en México.....	22
Capítulo II. Los Desafíos de la Política Social en México	
2.1. Conceptualización de la Política Social.....	32
2.2. La Política Social Actual.....	38
2.3. Traducción de la Política Social en Programas Sociales.....	44
Capítulo III. La Política Social en México Dentro de la Estrategia Vivir Mejor	
3.1. La Política Social, en el Sexenio del Lic. Felipe Calderón Hinojosa, a través del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.....	55
3.2. Componentes del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.....	64
3.3. Oportunidades en el Estado de Puebla.....	71
3.4. Subprograma de Educación en Puebla.....	73
Capítulo IV. Evaluación y Resultados	
4.1. Análisis de los Avances y Logros de Evaluaciones y Monitoreos.....	77
4.2. La evaluación educativa.....	81
4.2.1. El método holístico de la evaluación.....	81
4.2.2. Aplicación del modelo de evaluación fundamentada en competencias, al subprograma de educación en	

el Estado de Puebla, dependiente del Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES.....	85
4.2.3. Resultados de la evaluación fundamentada en competencias & evaluaciones del Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES.....	88
4.2.3.1. Evaluación de consistencia y resultados 2011.....	88
4.2.3.2. Informe de la evaluación de desempeño 2010 – 2011.....	90
4.2.3.3. Confrontación de la aplicación del modelo de evaluación fundamentada en competencias al Subprograma de Educación en Puebla & dos evaluaciones externas al Programa de Desarrollo OPORTUNIDADES.....	92
4.3. Medición de la Pobreza en México 2010 – 2012.....	94
4.4. Una Década de Buen Gobierno.....	95
Conclusión.....	102
Propuesta.....	104
Bibliografía.....	106

INTRODUCCIÓN

Este trabajo de investigación centra sus objetivos en Ciencia Política y Administración Pública, a través del análisis, diseño y evaluación de la gestión pública, específicamente; nos avocaremos a conocer los medios de que echa mano el Estado para operar la Política Social y, sobremanera la manera de llevar a cabo sus evaluaciones Internas, Externas y Mixtas, que le permiten implementar Políticas Publicas acordes a satisfacer necesidades de sus beneficiarios y, en especial conocer sus resultados Propuestos; positivos o negativos; efectos deseados, no deseados, secundarios y colaterales. Asimismo, si las decisiones que está tomando el sector público a través de esta intervención son oportunas, razonables, eficientes, eficaces, competitivas a niveles nacionales e internacionales y honestas. Primordialmente, conocer si el programa citado, cumple o no sus objetivos para los cuales fue creado. Bajo este orden de ideas, se llevara a cabo la Evaluación y Análisis del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, dentro de la Estrategia Vivir Mejor, insertado en la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), durante la gestión del Lic. Felipe Calderón Hinojosa (2007-2012).

Sin duda, estaremos hablando del Programa Social más grande de México, en cuanto a recursos y beneficiarios. Asimismo, el más evaluado, con estudios puntuales, tanto cualitativos como cuantitativos. Sobre todo a través de evaluaciones externas dirigidas a conocer su Impacto. Cabe señalar que su objetivo primordial es combatir frontalmente la pobreza extrema, tanto en zonas urbanas como rurales.

Así, tenemos que sus resultados arrojan Fortalezas y Oportunidades, a saber, obtiene información relevante de sus beneficiarios a través de su padrón sistematizado y actualizado constantemente; sus impactos a nivel general en cuanto a educación, salud y nutrición y, amplia cobertura de la población objetivo que en 2010 alcanzó el 100%, mismo que disminuyó al 58% en 2011, con la definición de la línea de bienestar. En cuanto a Debilidades y Amenazas, tenemos que esta política social excluye a hogares más vulnerables que viven en localidades donde no cuentan con infraestructura de salud y centros educativos; su diagnóstico no es vigente y es inadecuado, toda vez que no hace explícito el conjunto de relaciones casuales, asociaciones y supuestos que justifique su intervención; los centros de salud y escuelas con que operan son de baja calidad, solo por mencionar algunas.

Si a lo antes mencionado le sumamos la corrupción existente en cuanto a falta de control, amplios márgenes de discrecionalidad y falta de ética y pruebas de confianza de sus operantes y evaluadores, el problema se agrava sustancialmente.

En fin, este trabajo se divide en cuatro capítulos; el primero y el segundo teóricos, referentes a lo que es la Evaluación en México y los Desafíos de la Política Social en México, el Tercero y cuarto son de carácter empírico, mismos que se desarrollan de la siguiente manera: el tercero describe la Política Social Evaluada y Analizada tanto a nivel Nacional como en el Estado de Puebla, en particular el Subprograma de educación en el Estado de Puebla y, el cuarto conlleva prácticamente lo que es la Evaluación y análisis del Programa Social que nos ocupa, tanto a nivel nacional como en el Estado de Puebla.

En el último capítulo, me avoco a evaluar y analizar las evaluaciones del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades insertado dentro de la estrategia Vivir Mejor a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal, durante el Sexenio del Lic. Felipe Calderón Hinojosa 2007-2012 y, sus resultados, especialmente los índices de Pobreza antes de este sexenio, durante y al final del mismo, así como sus principales fortalezas y oportunidades y, como a sus debilidades y amenazas. En él, me refiero a diferentes modelos de evaluación en educación. En especial al método holístico de la evaluación y, en particular al modelo de evaluación fundamentada en competencias, mismo que aplico al subprograma de educación en el Estado de Puebla y, así también, lo confronto con dos evaluaciones del programa de desarrollo humano oportunidades. Posteriormente, presento un cuadro sinóptico referente a la medición de la pobreza en México, a fin de comparar los resultados al cierre del sexenio que nos ocupa (2007-2012), con el sexenio inmediato anterior tanto a nivel nacional como en el Estado de Puebla. Asimismo hago referencia a datos duros denominados una década de buen gobierno, con el mismo fin de comparar una década de gobierno a cargo del Partido Acción Nacional, contra casi ochenta años de gobiernos a cargo del Partido Revolucionario Institucional. Finalmente emito mi conclusión y, presento una Propuesta, encaminada a implementar un Plan Piloto en el Estado de Puebla, dirigido a combatir la pobreza extrema y, a incrementar sustancialmente la calidad en la educación pública básica y media superior en el Estado de Puebla.

CAPÍTULO I
EN BUSCA DE UN SIGNIFICADO PARA LA EVALUACIÓN
EN MÉXICO

Este capítulo está dedicado a la búsqueda de un significado para la Evaluación gubernamental. Iniciando con su contexto, siguiendo con su importancia, pasando a definir sus funciones y finalmente presentando sus retos en México. Ello, como herramienta esencial del Deber Ser. Para ello, se citan definiciones y conceptos de varios autores como Guerrero Amparan, Cardozo Brum, García Añón, Mejía Lira, Saltalamacchia y Ziccard, Matos Bazó, Aguilar, Canales Aliende, entre otros. Cabe señalar que es de suma importancia conocer a fondo estos conceptos para comprender la imperiosa necesidad y factibilidad de llevar a cabo una Evaluación Gubernamental oportuna, eficiente, eficaz y honesta que le permita a cualquier ámbito del gobierno; Federal, Estatal y Municipal, de frente a la Sociedad en General vislumbrar sus aciertos, errores y tomar las decisiones oportunas para corregir el camino y llevar a buen término su gestión. Baste señalar que todos están obligados a rendir buenas cuentas y por ende impactar sanamente a la población, en especial en aspectos de seguridad, salud, educación y económicos, entre muchos otros.

1.1. EL CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN GUBERNAMENTAL

México a partir del año 2000, sufrió un cambio sustancial, ya que los ciudadanos a través del voto decidieron la alternancia en el poder federal, momento histórico para la Democracia en México, que de alguna manera ha incentivado la participación ciudadana, misma que ha venido comparando la administración pública del gobierno federal anterior, en manos del Partido Revolucionario Institucional, con la administración pública del gobierno federal en manos del Partido Acción Nacional, básicamente en cuanto a la forma de gobernar, libertad de prensa, culto, transparencia, rendición de cuentas, proyecto de país, cuidado a nuestro entorno ecológico, respeto a los derechos humanos e impartición de justicia por citar solo algunos aspectos, sin duda este proceso ha sido complejo tanto en lo político como en lo económico y social con un equilibrio entre poderes; el Ejecutivo, el Congreso de la Unión y, el Poder Judicial. Sin embargo es un proceso no acabado, dada la idiosincrasia del pueblo mexicano, gobernantes y funcionarios públicos, todavía la brecha de inequidades, injusticias y pobreza son sustancialmente graves. En este sentido hay muchísimas cosas en las que gobernantes y gobernados tendremos que trabajar arduamente con profesionalismo, honestidad y sobre todo con amor y con respeto a nuestro país. No es posible que un país como México con bastas riquezas culturales; cultura prehispánica, naturales; petróleo, minerales, litorales, selva, climas y, vecino del país más importante del mundo económicamente hablando, tenga alrededor de doce millones de habitantes en pobreza extrema y más de la mitad de su población en pobreza patrimonial.

Desde ese entorno político, los ciudadanos están cada vez más interesados en el desempeño de sus gobernantes en todos los ámbitos de gobierno. Primordialmente en cuanto a la actuación de las autoridades y funcionarios públicos, donde la eficiencia, la eficacia, el impacto social, impacto político, la evaluación y la transparencia son ejes primordiales de su trabajo cotidiano. Motivo por el cual es de suma importancia conocer el significado de la evaluación en términos gubernamentales. Desde el punto de vista etimológico encontramos que “Si revisamos los orígenes del concepto de evaluación vemos que tiene sus raíces etimológicas en la palabra valor. Pero sabemos, asimismo, que el valor de un objeto, de una idea, de una palabra o de una acción siempre es relativo a la referencia o escala que se usa para apreciarla. Para algunos investigadores de las acciones de gobierno, la evaluación es una fase de un proceso amplio que constituye la intervención de la autoridad pública” (Guerrero, 1995:49-50). Es por ello, que el grado de utilidad de la Evaluación Gubernamental es muy amplio e importante. Cabe señalar que este proceso no es fácil, enfrenta serios problemas culturales y económicos. Por ello, los evaluadores gubernamentales deben tener ciertas aptitudes, conocimientos, experiencia y honestidad. Así también, el ámbito de gobierno del que se trate tiene que contar con recursos humanos con vasta experiencia en la materia y solvencia moral intachable; asimismo, deberá contar con recursos económicos etiquetados para tal fin¹. De un sistema de evaluación gubernamental interno y externo continuo y sobre todo confiable dependerá en gran parte un buen gobierno. Baste citar que para la población en general lo importante es el impacto económico y social que la ha de beneficiar o deteriorar.

Para Myriam Irma Cardozo Brum (2002:94-95), en su libro *La Evaluación de Políticas y Programas Públicos. El caso de los programas de Desarrollo Social en México*, señala que “...se define a la evaluación de políticas públicas como “identificar y medir sus efectos propios”, con dos características principales: a) el énfasis en los efectos de la acción pública hacia el exterior, a diferencia del control tradicional enfocado en los procesos internos; y b) su voluntad de medición cuantitativa, sumaria, que evitara que su desarrollo tardará períodos muy extensos...”. Aquí se vislumbra la importancia de la evaluación hacia el exterior, es decir, hacia los resultados del trabajo cotidiano de la administración pública en términos de recursos humanos y económicos asignados en términos de eficiencia, eficacia, transparencia, etc., contra el logro de objetivos y metas previamente preestablecidos. En pocas palabras, a los ciudadanos les interesa conocer a ciencia cierta cuáles son los impactos reales del trabajo del gobierno

¹ En otras palabras, recursos económicos programados para llevar a cabo una evaluación de la administración pública eficiente, oportuna y honesta en sus tres ámbitos de gobierno, por ejemplo los recursos etiquetados que maneja el ramo 33 que son fondos de aportaciones federales para entidades federativas y municipios, dirigidas entre otras cosas para la educación básica, normal, superior, tecnológica y adultos; salud; infraestructura social estatal y municipal; fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del D.F.; Aportaciones Múltiples DIF y, para la seguridad pública de los estados y el D.F.

en su conjunto que los afectan directamente para bien o para mal. Desde el origen y la aplicación de recursos, donde la transparencia juega un papel medular. Un ejemplo de ello, son los Programas Sociales que maneja la federación, los gobiernos de los estados y el D.F. de combate a la pobreza extrema. Así también, y no menos importante, la voluntad de los gobernantes de llevar a cabo una evaluación gubernamental continua y apegada a la realidad que permita tomar decisiones oportunas que se vean reflejadas en un desarrollo adecuado y alcanzar los objetivos previstos en beneficio de la sociedad en su conjunto.

García, (2006:14) cita "...la evaluación consiste en la aplicación de métodos sistemáticos de investigación para medir el diseño, poner en marcha el proyecto y calcular su eficacia (grado de resultado respecto a los objetivos) y eficiencia (o rentabilidad de los recursos empleados) de Políticas y sus Planes, Programas, o Proyectos (tanto públicos como privados)". Hace referencia a la aplicación de la evaluación con procedimientos bien definidos y probados, en la búsqueda de la eficiencia y la eficacia que redunde en resultados positivos para la sociedad en su conjunto. En pocas palabras, hace énfasis en aplicar una metodología apropiada y adecuada para cada caso de manera racional, de tal suerte que la evaluación se lleve de manera ordenada y con un sistema eficiente, eficaz, oportuno y con honestidad con la finalidad de tomar las mejores decisiones, para evitar desviaciones y mejorar los cursos de acción que el gobierno ha decidido atender, característica del deber ser de un buen gobierno.

Sobre el particular, José Mejía Lira (2003:15), en su obra *La Evaluación de la Gestión y las Políticas Públicas* señala que "...la evaluación es un proceso de investigación, generador de información para el análisis y el apoyo a la decisión sobre situaciones, operaciones y resultados que mediante juicios basados en metodologías permiten afirmaciones causales y reconocimientos de efectos que puedan favorecer la actuación". Siendo esta última definición de la Evaluación la que más se ajusta al contexto gubernamental que nos ocupa.

Es por ello, que la Evaluación es de suma importancia y debe llevarse a cabo desde el diseño de las acciones o cursos de acción que el gobierno implementa en todos sus ámbitos; tanto en políticas sociales, políticas públicas, programas de gobierno y todas y cada una de las acciones que ha decidido llevar a cabo. Asimismo deberá de llevar un sistema de evaluación interno y externo con oportunidad y objetividad para conocer la realidad y, dar seguimiento a esos cursos de acción y tomar oportunamente las decisiones que a la postre le permita obtener los mejores resultados en beneficio de toda la población en su conjunto, en especial en el combate a la pobreza extrema, seguridad, salud, educación y generación de empleos.

En términos comunes la evaluación es tratar de entender por qué una persona tomó una decisión y no otra, amén de cuantificarla ó darle valor, por

ejemplo porque un secretario de estado decidió trasladarse de inmediato a la sierra norte del estado de Puebla por el desbordamiento de un río en una población en helicóptero y no en automóvil. La evaluación se debe llevar a cabo antes de tomar una decisión, durante su implementación y posteriormente, a través de un método sistemático². Por tanto, se aprecia que fue la mejor decisión que tomo el funcionario de primer nivel, desde el punto de vista costo-beneficio, en virtud de que las vías de acceso por carretera son accidentadas, amén de encontrarse con cortes de circulación en la carretera debido al fenómeno natural citado, por tanto, el tiempo para llegar por esta vía representaba varias horas y en helicóptero aunque con un mayor costo económico en mucho menor tiempo, dándole la oportunidad de tomar decisiones inmediatas y de vital importancia para mitigar los riesgos de la población y verificar los trabajos urgentes que la magnitud de tal evento demandaba.

De tal suerte que la evaluación gubernamental bien aplicada permite entre otras cosas tomar las mejores decisiones en beneficio de la población objetivo. Para comprender la importancia de la evaluación baste analizar lo siguiente:

“Importancia de la evaluación”.

- Clarifica la actuación pública
- Transparenta la aplicación de recursos
- Racionaliza el uso de recursos
- Orienta la acción
- Detecta desviaciones
- Refuerza mecanismos de actuación
- Genera juicios sobre la actuación
- Establece niveles de desempeño
- Previene acciones de corrupción
- Legitima la acción pública” (Mejía, 2003:16).

De esta manera la evaluación en el ámbito público permite entre otras cosas: claridad en la actuación de los servidores públicos, aplicando el método científico aplicado a las ciencias sociales para dar valor a las estrategias de acción para el logro de resultados previamente proyectados, mejorando sensiblemente su actuar de frente a la sociedad.

Asimismo da certeza y transparencia de la aplicación de los recursos, cada vez más limitados e insuficientes, analiza y evalúa si el manejo de los ingresos y el gasto público han sido adecuados y conforme a la ley, en otras palabras da

² Se basa en el uso de procedimientos, apoyados por el uso del método científico orientado hacia las ciencias sociales, con el objeto de identificar, obtener y proporcionar información oportuna de primera mano para darle valor de manera justificable.

cuenta de la gestión pública con todo lo que conlleva en cuanto a los presupuestos de ingresos y egresos autorizados por el poder legislativo.

Así racionaliza por prioridades los insuficientes recursos con que cuenta la administración pública, del ámbito de gobierno del que se trate, dando énfasis entre otras cosas al combate frontal a la pobreza extrema, salud, educación, seguridad, conservación y generación de empleos y, así sucesivamente, dado que la lista de pendientes es prácticamente infinita.

Además orienta la acción hacia la población más vulnerable. En pocas palabras hacia el combate a la pobreza extrema que a la fecha se calcula en alrededor de doce millones de habitantes. A través de diversos programas sociales como por ejemplo a nivel federal SEDESOL, SAGARPA, FONAES, entre otros y, cada estado además de verse beneficiado con estos apoyos federales tiene sus propios programas sociales que maneja conforme a sus requerimientos, prioridades y programas de gobierno.

Amén de detectar desviaciones, a través precisamente de la evaluación interna y externa con que necesariamente debe contar cada curso de acción del gobierno en su conjunto, mismas que con un adecuado seguimiento se deberán corregir en todo el proceso desde su diseño, implementación operación hasta su fase final que será medir su impacto.

Refuerza mecanismos de actuación gubernamental, a través de información suficiente y oportuna para que los resultados de la evaluación sean justificables, objetivos y precisos que permitan tomar decisiones oportunas y adecuadas que conlleven al logro de los objetivos y metas preestablecidos.

Asimismo genera juicios sobre la actuación de los servidores públicos, identificando el buen y mal actuar de los mismos, permitiendo sugerir el reconocimiento de un buen funcionario público ó en su caso la remoción de uno malo. Además establece niveles de desempeño para conocer entre otras cosas su eficiencia y eficacia. Amén de prevenir acciones de corrupción que tanto afecta el logro de los objetivos y metas previamente establecidas. Por último, legitima la acción pública de cara al conjunto de la sociedad, quien finalmente tendrá el último veredicto sobre la aprobación o desaprobación de la actuación de los funcionarios públicos.

En fin, la evaluación gubernamental cobra cada día mayor relevancia e importancia, dado que en términos simples y llanos debe significar: Una forma de investigación sistemática y dirigida, encaminada a obtener de manera real y fiable información relevante, suficiente y oportuna referente a un programa ó de un conjunto de actividades específicas para emitir un juicio acerca del valor del mismo en cuanto a los efectos y resultados obtenidos. Asimismo debe comprobar fehacientemente que los logros obtenidos sean los mínimos aceptables previstos, de tal forma que sirva de referencia para la toma de decisiones inteligente entre los diversos cursos de acción y, dar solución

oportuna a los diferentes problemas que enfrenta la gestión gubernamental en su conjunto.

Por otro lado, la evaluación en México debe servir precisamente para lo cual ha sido diseñada y, en ningún caso desvirtuar su aplicación tal y como lo señala Ana Cano Ramírez (2006:7): “Resulta útil completar las definiciones de la evaluación con la visión en clave negativa de los errores o vicios más usuales con los que nos encontramos frecuentemente en la práctica. Su conocimiento nos facilitara cierta prevención entre ellos, a la vez que, por contraste, delimitara mejor el alcance auténtico de la evaluación”. Refiriéndose expresamente a los errores más comunes en los cuales los profesionales de la evaluación gubernamental suelen incurrir. Bajo esta visión se debe evitar caer en los vicios a los que hace alusión Cano y otros autores como Ander Egg, E.; Díaz Herráiz, E. y Rodríguez Martín V.; Espinoza Vergara, M. y, Ventosa, V., con la finalidad de llevar a cabo una evaluación profesional y que realmente tenga soporte, valía y sobre todo aplicación, apegada a la realidad desde su diseño, implementación y resultados positivos o negativos.

Cabe señalar que dentro de los principales vicios encontramos: Las pseudoevaluaciones o la trampa de las evaluaciones a priori, de tal suerte que el evaluador interno con tal de mantener su contrato laboral cae en su propia trampa, induciendo la evaluación para que esta arroje los resultados que le convienen y los justifica. Ello, a través de las siguientes acciones: a) evaluar algo a su término y, b) a la inversa, que es lo que quiere que resulte. En ambos casos, no lleva con certeza la evaluación, toda vez que se ve contaminada con los prejuicios e intereses del evaluador.

La identificación de la medida con la evaluación, reduciendo un trabajo de evaluación a obtener únicamente una cuantificación de datos; números y porcentajes que por sí solos son únicamente eso, datos fríos que no señalan nada, requiere invariablemente agregar una referencia al contexto que les dé sentido, en otras palabras, la información cuantitativa que los datos arrojan son muy importantes, siempre y cuando se acompañen con información cualitativa y referencias contextuales que muestre la realidad en su conjunto y, por ende pueda llevarse a cabo una comparación fidedigna de la etapa inicial y de la final, después de haberse llevado a cabo un proyecto, un programa social o un curso de acción.

El sectarismo, en otras palabras, no caer en la parcialidad, emanada de prejuicios, apasionamiento e intereses que dan por resultado una evaluación parcial y corrupta que no sirve de nada para mejorar la actuación de los servidores públicos.

El Subjetivismo, es decir, señalar claramente que es indispensable que una evaluación bien elaborada contenga además de una descripción de hechos una adecuada interpretación, sugiriendo racionalmente acciones de mejora del programa o cursos de acción del que se trate, de tal suerte que le den a la

evaluación un sustento racional. De ninguna manera caer en la tentación de dar un mero dato sin más valor que el que el mismo evaluador le pueda o quiera asignar, toda vez que depende exclusivamente de su manera de pensar o de sentir.

La indiscriminación o mezcla de niveles, no mezclar los niveles, ya que no es lo mismo evaluar un curso de acción, un programa, una organización ó las expectativas de los beneficiarios. A cada cual le corresponde un nivel y sus intereses obviamente son distintos.

La burocratización, es imperioso enfatizar que por ningún motivo una evaluación debe llegar a representar un formulismo cayendo en la burocratización que no aportara nada nuevo ni objetivo para la mejora de las actividades gubernamentales.

El principio de indeterminación, mismo que sostiene que las evaluaciones deben arrojar resultados coherentes, reales y plenamente determinados. De tal suerte que la amplitud y exactitud de la evaluación deben estar bien soportados con variables bien acotadas sin manipular el medio natural. De esa manera, los enfoques cuantitativos y cualitativos deben aplicarse racionalmente en su justo medio, dado que se complementan.

Por tanto, las evaluaciones gubernamentales deben apegarse estrictamente a la metodología con la cual han sido diseñadas, cuidando de acotar el camino y por ningún motivo desviarse. Amén de ser aplicadas de una manera oportuna, eficiente, eficaz y honesta, durante todo el proceso de un curso de acción, programa social ó programa gubernamental del que se trate, precisamente para obtener información de primera mano que haga la diferencia entre una buena o mala decisión del responsable que finalmente tendrá que soportar el éxito o fracaso de tal o cual acción gubernamental.

1.2 . EL PROCESO DE LA EVALUACIÓN GUBERNAMENTAL

La evaluación tiene diversas funciones, para Ana Cano Ramírez (2006:10), en su texto *Aspectos para una definición de Evaluación* cita que “La utilización de la evaluación en el terreno de los proyectos socioeducativos puede cumplir una serie de cometidos que vamos a destacar a continuación: Función optimizadora; función sistematizadora; función adaptativa ó retroalimentadora; función formativa o de aprendizaje; función motivadora; función de maduración grupal; función participativa” De tal suerte que las funciones de la evaluación son las acciones o capacidades de actuar ya que cada una tiene su propio cometido y se distinguen entre sí de la siguiente manera:

La función optimizadora, refiere que a través de una sistematización persistente y el aprovechamiento de recursos va generando el máximo de

resultados con la utilización mínima de estos, dicho de otra manera, actúa como una maquinaria de selección de progresivos resultados minimizando los recursos.

La función sistematizadora, hace alusión a que al evaluarse las acciones necesariamente tienden a racionalizarse y estructurarse poco a poco, de frente a su organización, comparación y reproducción y, ante el público en general a través de su difusión.

La función adaptativa ó retroalimentadora se obtiene constantemente un automantenimiento y mejora de las acciones evaluadas. De tal manera que constantemente sufren una adaptación y, de la información que va arrojando se van tomando decisiones de autorrección o eliminación.

La función formativa o de aprendizaje el evaluador aprende sobre la marcha de la evaluación las consecuencias o resultados de su labor, desde este punto de vista la evaluación es un método de formación de la acción.

La función motivadora es de suma importancia, debido a que es uno de los objetivos básicos. La verificación de resultados da al evaluador una gratificación simbólica, motivándolo a seguir con su trabajo de manera ardua y decidida. Aquí la evaluación se utiliza para motivar al personal, reconociendo más los logros aun cuando sean pequeños más que en los fracasos.

La función de maduración grupal permite que al trabajar en grupos se obtenga con el tiempo una cohesión que tiende a incrementar su rendimiento y, consiguiendo un autoconocimiento de grupo. Esta evaluación es dirigida más al autoconocimiento, reflexión y análisis.

La función participativa que al llevarse desde adentro tiene como común denominador la participación activa de sus integrantes tanto en el diseño como en su implementación y análisis de resultados.

Por otra parte, José Mejía Lira (2003:150), en su libro *La Evaluación de la Gestión y las Políticas Públicas* cita que “Una de las líneas de evaluación de impactos corresponde a la construcción de funciones de evaluación...se busca definir los diferentes aspectos a considerar para juzgar los resultados y establecer las diferencias en valor de cada uno de los aspectos considerados. Los pasos serían: Definir las distintas variables a manejar en la evaluación; Establecer la ponderación de estas variables; Construir la función; Probar la aplicación de la función de evaluación y, aplicar en campo.” Cabe señalar que al llevar a cabo cualquier evaluación en el ámbito gubernamental, será requisito indispensable fundamentarla en ideas ó posturas políticas, sociales, económicas e intuitivas que definan adecuadamente su sentido. Dicho en otras palabras, son fundadas por el evaluador.

Cabe denotar que esta interpretación la realiza de acuerdo a sus aptitudes, conocimientos, experiencia, profesionalismo y ética, asimismo en relación a como aprecia éste la realidad y como la valora. Ello, a través del enfoque cuantitativo y del enfoque cualitativo. Por su parte, el enfoque cuantitativo es sinónimo de investigar utilizando los métodos experimentales y cuasi-experimental; estadísticos y matemáticos, acotando sustancialmente la realidad que se evalúa y controlando todas las variables. De tal suerte que los objetivos se diferencian en la investigación, solo se explica la realidad y, en la evaluación se le da valor a algo. Por su parte el enfoque cualitativo, estudia la realidad intentando describirla y comprenderla. Opta por la comprensión abierta de los fenómenos sin manipular las variables que los rodean, utilizando los métodos de estudio de caso, observación sistemática y triangulación.

Asimismo, la evaluación es una herramienta indispensable para la toma de decisiones con riesgos medidos, es decir, llevar a cabo acciones bien definidas para solucionar un problema público, a través de la intervención gubernamental por medio de un curso de acción, un proyecto, un programa, etc., que ha sido diseñado expresamente para ese problema en particular y cuyos objetivos e implementación se realizaran conforme a un cronograma de implementación y que en último de los casos, con variables más o menos constantes del entorno político, económico y social, esperando que lleguen a rendir los frutos esperados.

Para Cano Ramírez (2006:12), en su texto *Aspectos para una definición de Evaluación* señala “tomando como referencia la clasificación propuesta por Cembranos... los distintos tipos de evaluación pueden clasificarse de la siguiente manera...completándola con la propuesta de Díaz Herráis; Según el momento en que se evalúa; Según las funciones que cumple; Según la procedencia de los evaluadores y, según el aspecto objeto de evaluación o contenidos”. En otras palabras, los diversos tipos de evaluación se forman de acuerdo a los requerimientos preestablecidos por cada organización pública o privada y, en función de los objetivos que pretende alcanzar. De acuerdo a la clasificación citada tenemos:

Según el momento en que se evalúa:

Ex ante, sobre el particular encontramos “La evaluación ex ante, se realiza de manera previa al proyecto político...para una decisión cualitativa si se debe implementar o no una política...también se le conoce como de factibilidad” (Mejía, 2003:16). En otras palabras, se realiza antes de llevarse a cabo el proyecto, se analizan aspectos cuantitativos y cualitativos, recopilando información de la situación inicial de la institución, programa o curso de acción que se pretende llevar a cabo, de tal manera que se utiliza para el diseño del mismo, planteando entre otras cosas su justificación, objetivos y resultados deseados, de esta evaluación dependerá si se implementa o no una política

social, política pública, un programa de gobierno o un curso de acción en especial.

Durante, en este sentido, José Mejía Lira (2003:17), en su Libro *La Evaluación de la Gestión y las Políticas Públicas* cita que “la evaluación de proceso también llamada evaluación continua se realiza durante la implementación de la política y busca detectar las dificultades que se presentan...con el objeto de corregir de manera oportuna y disminuir los costos derivados de la ineficiencia”. De esta manera se lleva a cabo durante su implementación, recabando información sistemática del proyecto, detectando ineficiencias en cuanto a su programación, administración, control y costos primordialmente, con el objeto de ir tomando las decisiones adecuadas de seguir con su ejecución y en su caso hacer las modificaciones pertinentes.

Final, ex post o de impacto, sobre éste tema encontramos “La evaluación ex post, también se conoce como evaluación terminal o evaluación a posteriori, o bien de impacto y se concentra en observar si se obtuvieron los resultados previstos...” (Mejía, 2003:17). En otras palabras, se lleva a cabo cuando ha concluido la etapa de implementación con el objeto de conocer sus resultados tanto esperados como colaterales y valorar en qué grado o no han sido cubiertas las necesidades que le dieron origen.

Según las funciones que cumple, para Juan Pablo Guerrero Amparan, en su libro *La evaluación de las políticas públicas enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados*, cita “Existen tres técnicas más o menos sistemáticas que se utilizan frecuentemente para este tipo de evaluación. La encuesta estadística, que establece pruebas sobre sectores representativos del grupo social afectado (lo cual supone que se tiene un buen conocimiento estadístico del grupo social afectado) y permite establecer una tipología de comportamientos frente a la política...la segunda técnica ya ha sido mencionada; la evaluación antes y después de la aplicación de la política. Se le denomina sumaria...consiste en un análisis de las consecuencias generales de la política en cuestión, ya que pone el énfasis en los efectos finales, después de considerar la situación que prevalecía con anterioridad. Finalmente existe el seguimiento progresivo de la política aplicada, lo cual puede lograrse cuando se instala un grupo de observación permanente (como en las aéreas de la formación) o en el caso de políticas públicas que mantienen constantes sus objetivos pero se reajustan progresivamente sus medios, en vista de los resultados sucesivos de la evaluación” (1995; 56-57). De tal manera que cada una cumple con los objetivos para lo cual fueron creadas.

La evaluación formativa suministra continuamente información con el objeto de ir tomando decisiones adecuadas para modificar las acciones en curso. En otras palabras, va corrigiendo los errores que se cometen en la implementación.

La Evaluación Sumativa, se realiza al concluirse la implementación con la finalidad de conocer los resultados obtenidos en cuanto a eficiencia y

rentabilidad y si o no se han satisfecho las necesidades que le dieron origen. Además sienta las bases para futuras ejecuciones. Su desventaja es que se conocen los resultados cuando ha concluido su ejecución sin poder llevar a cabo correcciones.

Y, La Evaluación De Impacto, muestra y valora los efectos de las acciones ejecutadas en cuanto al logro o no de los objetivos previstos desde el inicio del curso de acción emprendido.

Según la procedencia de los evaluadores, las evaluaciones suelen clasificarse en cuatro grandes grupos:

- Externa: a cargo de personal que no pertenece a la institución...su resultado depende, en gran medida, del tipo de cuestión que se evalúa y del grado de confianza que los evaluados tienen en el evaluador...sus resultados son de carácter reservado...o de conocimiento público...el peligro radica en que los informantes sean poco francos...

- Interna: realizada por personas que pertenecen a la institución, pero que no son directamente responsables de la implementación o ejecución (o ambas) de lo que se evalúa...la información...provista por los que tienen a su cargo las decisiones y, el resultado...puede ser usado por estos, sin temor a que posibles adversarios utilicen...la información sobre lo que anda mal...

- Mixta: Combina en un solo equipo evaluadores externos e internos; su efectividad depende del grado de confianza logrado por los evaluadores externos, pero tienen la gran ventaja de hacer que confluyan las miradas externas (que ven mejor lo que puede ser mejor identificado desde la otra perspectiva por otra óptica) e internas (que conocen mejor la lógica de las acciones en equipo...)

- Autoevaluación: "A cargo de quienes participan en la ejecución del programa, proyecto o acciones que se evalúan; es muy importante...desde el punto de vista formativo..."(Saltalamacchia, 2005:50-51).

Por tanto, queda explícito que este tipo de evaluaciones pueden ser realizadas por agentes del sector público o independiente como lo son las organizaciones no gubernamentales ONG'S, consultores, fundaciones, etc. Así también, estas evaluaciones, se llevan a cabo dentro de la misma unidad responsable, siendo los responsables los profesionales del mismo departamento que opera el programa o de alguna unidad central de evaluación. Asimismo, existe la posibilidad de combinar la evaluación externa con la evaluación mixta, misma que bien realizada puede dar resultados con una mejor visión global. La autoevaluación incluye a los beneficiarios directos del programa, enriqueciendo los resultados al medir con claridad su impacto.

Por otra parte, un buen gobierno desde el punto de vista Del Deber Ser, tiene la imperiosa necesidad de llevar a cabo una evaluación concienzuda y

continua que le permitan a la postre alcanzar los objetivos planeados con anterioridad a todos y cada uno de los cursos de acción que ha decidido atender. Sobre el particular encontramos, Saltalamacchia (2005: 52), cita “Esquema conceptual para una metodología de evaluación de “disposición al buen gobierno”. Independientemente de cuál sea el tipo específico de evaluación, las tareas que deben ser resueltas en una evaluación son las siguientes: Detectar, determinar o acordar (o todas) cuáles son los objetivos cuyo logro se pretende evaluar. Producir el modelo conceptual que habrá de conducir el trabajo. Operacionalizar los conceptos de ese modelo”. De tal suerte que ésta Evaluación se realiza estudiando la realidad, a través de un diagnóstico de requerimientos para satisfacer necesidades con el grupo que ha de beneficiarse y, antes del diseño del proyecto.

Ahora bien, sobre el diseño o planificación, encontramos que “...los elementos clave que garantizan una evaluación exitosa y rigurosa son: que la evaluación sea un componente programado desde el diseño del programa, que tenga objetivos claros, que se cuente con el apoyo institucional responsable del mismo, que el diseño de la evaluación ofrezca mediciones creíbles, que cuente con un adecuado marco lógico, presupuesto suficiente y, de preferencia, un diagnóstico previo a la implementación del programa”(Cardozo, “2002:185). Éste, depende directamente del diseño del proyecto, de su coherencia y pertinencia desde su concepción.

En cuanto al proceso y desarrollo del programa y, Los Resultados o productos, tenemos que “En relación con los métodos y procedimientos que se deben utilizar para la búsqueda de información para la evaluación de un programa social, la selección de los mismos dependerá del tipo de investigación evaluativa que se va a realizar, ya que, la naturaleza de lo social amerita formas para abordarla que implican la utilización de técnicas cuantitativas y cualitativas, por lo que la posición actual más difundida es la utilización de ambos procedimientos. Ello va a depender, fundamentalmente, de cuál sea el objetivo que guía la evaluación. Por ejemplo, si es una evaluación de procesos, la mayor parte de las técnicas que se utilizarán serán cualitativas y en el caso de una evaluación de resultados, el mayor peso recaerá en las técnicas cuantitativas” (Matos, 2005:95-118). Así tenemos que para el proceso y desarrollo del programa, es evidente que sirve de guía de la implementación del proyecto, con la información que se va obteniendo se llevan a cabo los ajustes requeridos para subsanar errores y cambiar lo pertinente. Además conlleva una retroalimentación durante todo el proceso lo que la hace dinámica, ajustándose a la realidad y a los beneficiarios del proyecto.

Por su parte, en cuanto a los resultados o productos, ésta, se realiza una vez ejecutado el proyecto y, de los resultados del mismo se desprende su valía, al conocer los efectos proyectados y no programados en su conjunto, asimismo sirve para tomar la decisión de continuidad, terminación o modificación del programa.

Por otra parte, los enfoques de la evaluación son el tradicional y el innovador. Para José Mejía Lira (2003:18), en su obra *La Evaluación de la Gestión y las Políticas Públicas* manifiesta que “La evaluación se asocia al balance de resultados de ciertas políticas o programas en función de los objetivos, metas e indicadores. Esto ha conducido a un marcado énfasis en la sistematización de metodologías y propuestas de evaluación con la introducción de técnicas experimentales o cuasi experimentales...los procesos sociales son complejos y no es posible la aplicación de recetas globales. En realidad cada proceso...requiere una propuesta única en función al nivel de complejidad y particularidades de su entorno, de sus objetivos y de los intereses reales de los grupos más afectados”. Ello, implica que es necesario que al llevarse a cabo una evaluación ésta, sea centrada o dirigida para los fines que se persigan, en otras palabras, el trabajo de evaluación debe ser enfocado a través de los dos enfoques en comento.

El enfoque tradicional centra sus esfuerzos en la construcción de modelos genéricos lo cual, limita sus alcances en cuanto a transparencia de resultados, dando origen a una rutina de la evaluación gubernamental, lo cual acota sus beneficios, sobre el particular Mejía señala “De acuerdo con José Sulbrandt existen tres formas clásicas de evaluación metas, impacto y procesos” (2003:18). De tal modo que cada una tiene sus propias características.

Las metas se basan en el éxito del programa: número de beneficiarios y servicios prestados entre otras. Sin embargo existe ambigüedad entre las metas y objetivos, amén de que generalmente los operadores del programa manipulan las mismas metas.

El impacto valora en qué grado el proyecto o programa de la intervención social ha modificado los requerimientos iniciales, es decir si realmente se llegaron a satisfacer de manera adecuada las necesidades que le dieron origen. Este tipo de evaluaciones se utilizan generalmente en proyectos educativos y nutricionales.

Los procesos concentran sus esfuerzos en analizar el funcionamiento interno del programa, detectando debilidades en el diseño y conocer las dificultades en su implementación. Su utilidad principal es entregar información oportuna acerca de las desviaciones de la operación del programa para llevar a cabo su corrección.

Cabe señalar que este enfoque tradicional presenta las siguientes limitaciones: Irrelevancia, generalmente no responde a las necesidades de los actores más importantes como los grupos sociales y niveles gerenciales, debido en muchos de los casos a imposiciones, además presenta una débil identificación con sus conclusiones, amén de que sus resultados se obtienen lentamente y, por ende adolece de oportunidad; limitada institucionalidad, le falta apoyo político y de los demás actores interesados.

El enfoque innovador hace énfasis en la participación social y en el aprendizaje organizacional haciendo a un lado su carácter normativo. "...se desarrolla a partir de cuatro dimensiones: a) elaboración participativa de criterios y estrategias de evaluación, b) examen del ámbito socio administrativo donde opera el programa, c) identificación de grupos objetivos, funcionarios y otros actores involucrados en su implementación; d) explicitación de las bases teóricas que establecen las tramas causales que contribuyen a explicar los alcances de una intervención social" (Mejía, 2003:20). Se vislumbra una fuerte correlación entre estas cuatro dimensiones, especialmente entre la calidad continua de la participación social en su conjunto con las estrategias y pertinencia de la intervención gubernamental.

Cabe señalar que los ámbitos de la evaluación gubernamental están dados por el espacio real en donde se desenvuelven. Existiendo una interrelación muy estrecha entre todo el aparato institucional, sus organizaciones, sus campos de acción y la sociedad civil participante. De tal forma que todos los interesados tienen necesidades, requerimientos, beneficios y, la oportunidad de poner su mejor esfuerzo, habilidades, profesionalismo, ética y honestidad para cumplir con su cometido social y gubernamental, que redunde en resultados positivos y palpables en beneficio de la población.

Sin embargo, es pertinente citar que la burocracia institucional representa un riesgo sustancial en el logro de los objetivos preestablecidos, aunado a los serios problemas de corrupción existentes en el ámbito gubernamental.

1.3.RETOS DE LA EVALUACIÓN GUBERNAMENTAL EN MÉXICO

La evaluación del sector público en México, sin duda alguna es un paradigma, conocer las acciones y los resultados de las políticas públicas, los programas sociales, los programas de gobierno de la administración pública en general y el rendimiento de sus empleados públicos presenta un sinnúmero de problemas y retos, toda vez que se efectúa hoy en día bajo un nuevo contexto político, económico y social globalizado³.

La evaluación en México exige cada vez más de legalidad, eficacia y eficiencia, ya no convencen los discursos políticos de antaño, la población requiere cada vez más al Estado y a las administraciones públicas federal, estatal y municipal de acciones concretas y medibles en resultados palpables de

³ Hoy en día la política, la economía y el sector social se manejan de manera global, debido al sistema neoliberal imperante a nivel mundial y, a los acuerdos de libre comercio que existen en la mayoría de países del globo terráqueo, donde México juega un papel importante debido a que ha suscrito acuerdos comerciales prácticamente con todos los países y bloques económicos, salvo algunos pendientes que se encuentran en trámite.

su actuación. La nueva dinámica de las relaciones entre el sector público, mercado y sociedad civil, implican cambios de actitudes y sobre todo de gestiones públicas y, es precisamente aquí donde la evaluación del quehacer gubernamental se hace indispensable.

En este sentido de ideas José Mejía Lira (2005:2), señala “La forma como cada país está respondiendo a las situaciones generadas a partir de los procesos de reforma tiene importantes implicaciones para la consolidación de sus estructuras democráticas. En este sentido, la evaluación es un asunto político que concierne tanto a gobernantes como a gobernados. En México, el proceso de transformación ilustra como la descentralización administrativa, fiscal y política; la democratización y las reformas electorales; y la modernización del estado representan tres procesos de la reforma que han afectado las relaciones horizontales y verticales entre los actores participantes en la búsqueda de soluciones a los problemas públicos. La lógica de conceptualización e implementación de los sistemas de evaluación mexicanos aparecen dentro de este contexto, que están directamente enmarcada en estos cambios”. De esta concepción de la evaluación se deducen entre otras las siguientes cuestiones:

La evaluación gubernamental en México se encuentra ante un análisis, un examen, una verificación y ante todo un juicio de valor de todo el sector público, de los tres ámbitos de gobierno, por lo que baste señalar que la evaluación tiene una tarea analítica y valorativa y, en ningún caso descriptiva. Asimismo, enjuicia no solo lo que suponíamos, sino lo que ha sucedido en la realidad. Examina lo que hay, no lo que debería ser, así como sus impactos favorables o negativos derivados de la función pública.

Esta evaluación abarca desde una política pública, un departamento, un servicio público, hasta la totalidad de una organización pública, una dirección o solo una parte. Es menester subrayar que la amplitud de la evaluación dependerá del ámbito deseado y de su extensión. Necesariamente debe haber una medición previa lo más rigurosa posible, antes de llevar a cabo una evaluación, por ende la valoración será objetiva, basada en datos medibles que permitan llegar a una conclusión completa. Para ello es requisito indispensable usar instrumentos de medida como los indicadores de gestión y los económico-financieros.

Así también requiere completar la evaluación con datos de impactos sociales, laborales, ambientales, el clima, opiniones, efectos, actitudes, etc., que no es otra cosa más que echar mano de la metodología cuantitativa y cualitativa.

Cabe señalar que las evaluaciones deben ser pluralistas, cuantas más instituciones y personas intervengan ya sea públicas y privadas será mejor, con una visión imparcial y múltiple.

Por otra parte, la evaluación es un instrumento adecuado y útil para alcanzar consensos y participación ciudadana, además de ser una herramienta para la comunicación, información y para la modernización de la administración pública, además de apoyar sustancialmente la dirección y gerencia pública.

Para resolver problemas, encontramos la siguiente definición "Una política puede ser aquí una regulación, ahí una distribución de diversos tipos de recursos (incentivos o subsidios, en efectivo o en especie, presentes o futuros, libres o condicionados), allá una intervención redistributiva directa, más allá dejar hacer a los ciudadanos" (Aguilar, 1996;32). De lo que se deduce que la evaluación pública es una herramienta indispensable de uso habitual para formular su propia acción, implementar su ejecución y mejorarla. Por tanto, la evaluación no debe limitarse a medir resultados, sino más bien debe ayudar a que se comprendan las causas de los efectos sociales y las consecuencias de los medios aplicados; recursos humanos, financieros y materiales entre otros.

Hoy en día, la evaluación pública es un instrumento imprescindible y esencial para el sector público, dado que a diferencia de los agentes privados que reciben señales del mercado inmediatas y claras para que ajusten su oferta de bienes y servicios, recibe la administración pública demandas de la sociedad civil, información engañosa a través de la prensa y de manifestaciones colectivas. Sin embargo el gobierno cuenta con instrumentos para conocer la realidad a través de sondeos de opinión, censos y otros servicios de información y, no esperar el juicio y dictamen en las urnas, para tomar las decisiones pertinentes, coherentes, estratégicas y operativas que rediseñen el rumbo.

Sobre el particular, José Mejía Lira (2005:3), en su libro *La Evaluación como Herramienta para una Gestión Pública Orientada a Resultados. La práctica de la Evaluación en el ámbito Público Mexicano*, manifiesta que "Es poco lo que sabemos acerca de la manera como estos sistemas y herramientas de evaluación en efecto contribuyen al mejoramiento de la gestión pública en América Latina. Tampoco sabemos cuáles son los factores que facilitan u obstaculizan el uso de la evaluación como herramienta gerencial, y más concretamente, como se usa este instrumento para promover una gestión pública orientada a resultados. Generar conocimientos sobre estos temas puede proporcionar lecciones útiles, tanto para quienes administran los sistemas existentes, como para quienes consideran esta herramienta como parte de la agenda de modernización de la administración pública, y finalmente para los estudiosos de la gestión pública como disciplina. Este estudio busca explorar la relación causal entre los procesos y herramientas de evaluación de la gestión, la generación de una gestión orientada a resultados y el consecuente mejoramiento de la gestión pública en México". De ahí, la importancia de llevar a cabo una evaluación de resultados que permita conocer de primera mano los impactos obtenidos por el quehacer público, reconociendo los faltantes y, tomando las decisiones pertinentes y oportunas para su mejoramiento y alcanzar las metas y objetivos previstos.

Ahora bien, algunos de los agentes interesados en estas herramientas son los grupos de interés, tales, como los propios ciudadanos, quienes buscan información acerca del uso de sus impuestos, de la efectividad de la Administración y de la obediencia de sus deseos como electorado.

Por otra parte, los políticos interesados en conocer la cantidad y calidad de los bienes y servicios producidos, el grado de atención de los problemas enfrentados y si los recursos han sido utilizados adecuadamente, es decir más allá de evaluar la productividad del gasto analizar la incidencia distributiva.

Así también, los funcionarios públicos, que requieren de conocer las debilidades y riesgos del sistema de gestión, la pertinencia de los objetivos y programas, y si la combinación de recursos en la gestión administrativa ha resultado adecuada o inadecuada y sus alcances.

Asimismo, los propios implementadores de las políticas, cursos de acción o proyecto del que se trate, para poder conocer los efectos de sus esfuerzos y las repercusiones de su actuación.

Es importante señalar además, de que en los procesos de modernización administrativa, y políticas de personal, motivación, la evaluación del rendimiento de los propios empleados es un instrumento valiosísimo, toda vez que históricamente siempre se había contemplado las evaluaciones ex post, como un camino de dialogo con los supervisores. Sin embargo, cuando se concibe a los directivos como exploradores en busca de la eficiencia y eficacia del valor público, la importancia relativa de la evaluación ex post aumenta. En efecto, en éste paradigma los directivos están obligados a presentar sus ideas sobre el valor público.

Cabe señalar que la dimensión política de la evaluación es relevante, en virtud de que hoy en día debe razonarse de forma global sobre los problemas gubernamentales, puesto que ellos se manifiestan como problemas progresivos que trascienden la práctica administrativa. Por tanto, la evaluación está íntimamente ligada a la acción colectiva, ósea a través de procesos de la acción pública.

La evaluación es indispensable desde esta perspectiva política, debido a que el estado ya no juega el papel central que históricamente le tocaba, asimismo las relaciones intergubernamentales ahora son más complejas y en red, ahora se requiere cada vez más de consensos y acuerdos entre todos los actores en una nueva gobernabilidad.

Ahora bien, sobre los retos de la evaluación gubernamental, José Manuel Canales Aliende (2001:24), en su artículo *Los retos y los problemas actuales de la evaluación del sector público y el nuevo papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores*, cita "...necesidad e importancia de la evaluación del sector público, viene demandada hoy por la exigencia ciudadana y por la sociedad civil, de una

legitimación por los resultados de los gobiernos. Se exige a éstos, no sólo que sean democráticos y representativos en su origen, sino también y además, que se legitimen por la acción, dando respuestas eficaces y eficientes a las expectativas de los destinatarios de su acción”. Por ello, se puede afirmar que hoy en día los ciudadanos están cada vez más interesados en la evaluación gubernamental, toda vez que los afecta de manera positiva o negativa.

El proceso de la aplicación de las políticas públicas debe contemplarse en sus cuatro grandes etapas; diseño, elaboración, implementación y evaluación, precisamente por su carácter público, ofrece una amplia gama de estrategias de acción, que llevan implícita la corresponsabilidad entre el gobierno y los gobernados.

Las políticas públicas implican también actividades de comunicación pública a la implementación de estrategias, convirtiéndose en un conjunto de actividades posteriores a la toma de decisiones iniciales que les dan origen y, que son actividades retrospectivas, a través de las cuales es posible proveer de elementos evidenciales, argumentativos y de persuasión, todos ellos necesarios para la obtención de consensos.

Una política pública, implica el establecimiento de una o más estrategias orientadas a la resolución de problemas públicos y/o, a la obtención de mayores niveles de bienestar social, resultantes de procesos decisionales tomados a través de la coparticipación de gobierno y sociedad civil, en donde se establecen medios, agentes y fines de las acciones a seguir para la obtención de los objetivos señalados.

Respecto a los principales desafíos de la evaluación, encontramos el siguiente concepto, “La llegada del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, que gobernó de 1982 a 1988, se dio un contexto de crisis profunda del país, con una inflación galopante...El descontrol y descontento llevaron a una serie de acciones...en ese marco se crea la Secretaría General de la Federación, siendo normativa para las actividades de control y evaluación, además de ser responsable de ejercer la fiscalización, el control y la evaluación...estuvo más orientada a las auditorías y sistemas de revisión que a un proceso de evaluación de resultados” (Mejía, 2005:2). De esta manera se puede comprender en cierta medida la insuficiente creación de sistemas de evaluación de la gestión pública en México, siendo un verdadero reto dentro de las propuestas de reforma del sector público. Baste mencionar solo algunos de los retos más significativos en la actualidad de la evaluación gubernamental en México:

En primer lugar, en cuanto a su utilidad, a pesar de la posibilidad de la actuación plural de diversas instituciones y actores sobre la evaluación.

En segundo término, la necesaria búsqueda de un nuevo modelo de exigencias de responsabilidades. Cabe señalar, que las responsabilidades de la gestión, no solo se refieren a la rendición de cuentas, van más lejos como a el

cumplimiento de objetivos, logros, medición fehaciente de resultados, transparencia, satisfacción de los ciudadanos.

En tercer grado, en relación a la obligación del gestor público responsable de responder por la acción realizada ante sus supervisores, el poder judicial y la opinión pública entre otros.

En cuarto lugar, las tendencias federalistas y descentralizadoras políticas y administrativas, derivadas de la crisis Estado-Nación y, en especial de la crisis económica y, sobre todo de valores persistente en México.

En quinto término, la evaluación debe valorar también la orientación hacia el ciudadano, en especial en cuanto a la calidad demandada por los servicios públicos.

En sexto lugar, la globalización. Signo de apertura al mercado Mundial.

En séptimo término, la posibilidad de privatización de parte del sector público, derivado de la crisis económico-financiera, que si bien se originó en Estados Unidos de Norteamérica, derivada de la crisis hipotecaria en 2007, ha afectado sustancialmente la economía Mundial.

En octavo lugar, la comunicación, la transparencia y la rendición de cuentas son básicas.

En noveno grado, El presupuesto que son finalmente los recursos escasos con los que cuenta el estado para dotar de servicios públicos a la población. Situación que se ha venido agravando por falta de Consensos en El Congreso de la Unión para llevar a cabo las Reformas Estructurales: Política, Hacendaria, Energética y Laboral entre muchos faltantes de los tres ámbitos del gobierno mexicano. Ya basta de concertaciones en lo obscuro, los mexicanos requerimos de un buen gobierno, oportuno, eficiente, eficaz y transparente, cuyo trabajo impacte de manera favorable a la población. Ello, solo será posible con un gobierno plural conformado por verdaderos mexicanos, que amen y respeten a México, con valores, en especial con patriotismo y altura de miras, de tal suerte que dejen a un lado sus legítimas aspiraciones individuales y de grupo por el interés nacional, sí que debatan pero sobre todo que lleguen a acuerdos. Es triste ver cómo pretenden festejar de forma netamente populista el Bicentenario de la Independencia y el Centenario de la Revolución, todas y cada una de las fuerzas políticas representadas en los congresos locales y a nivel federal en el congreso de la unión, así como muchos otros actores, toda vez que los ideales de nuestros ancestros distan mucho de nuestra realidad, quizás sería más pertinente festejarlos con trabajo, unión entre gobierno y gobernados, combate frontal a la corrupción, impartición de justicia, mejores oportunidades en educación, salud y trabajo, solo por citar algunas.

En fin, como se desprende del desarrollo de este capítulo, la evaluación gubernamental reviste de gran importancia, toda vez que es indispensable llevarla a cabo desde antes, durante y al final de cualquier curso de acción, política pública, política social y programa de gobierno, buscando un enfoque general que de manera objetiva y real mida los impactos obtenidos por el actuar del gobierno. En este sentido, es menester señalar que en el ámbito de la administración pública federal la evaluación cada día gana más terreno y peso específico. Si bien es cierto que en México hay algunos estados que cuentan con experiencias de gran utilidad e importancia en el proceso modernizador de sus aparatos públicos, están ceñidos por rangos de autonomía de gran envergadura y por tanto con diferencias administrativas sustanciales entre ellos⁴. En contraste a nivel federal existen formalmente herramientas útiles y con un diseño técnico adecuado y una clara óptica a evaluar resultados e impactos. El esfuerzo más relevante y orientado a medir resultados es el sistema de evaluación de metas presidenciales⁵. Ello, a través de sistemas de indicadores con el objeto de ir mejorando la actuación y sobre todo resultados palpables hacia la población.

No obstante, dentro de este rubro como en muchos otros todavía falta mucho quehacer tanto por parte de las entidades gubernamentales como de la propia población en general. México está obligado a ser un país cada vez más competitivo⁶ a niveles internacionales y precisamente en este rubro de la evaluación gubernamental tiene que hacer un esfuerzo mayor en beneficio de la administración pública y por ende de su población.

Por tanto, será requisito indispensable seguir este trabajo a través de acciones sustantivas sobre el particular, dentro de las cuales se encuentran las siguientes:

Fortalecer el Modelo Integral de Desempeño de órganos de Vigilancia y Control, debido a que es un diseño metodológico enfocado a ser un eje primordial de apoyo para el cumplimiento de los compromisos, además incorpora otras variables encaminadas a avanzar en lo sustantivo. Este modelo, en su momento necesariamente tendrá que generalizarse y vincular los compromisos e intereses del titular del ejecutivo federal, debido a que representan el eje central de las políticas públicas.

⁴ Casos concretos lo son el Estado de Nuevo León, El Estado de México y el Estado de Aguascalientes cuyas administraciones públicas se han venido modernizado agresivamente al grado de obtener estándares internacionales.

⁵ Un sistema relevante es el MIDO, mismo que ha generado un sistema diferente a la actuación de los órganos internos de control.

⁶ La competitividad de México es muy pobre, debido entre otras cosas a la falta de consensos y acuerdos entre las diferentes fuerzas políticas representadas tanto en el Congreso de la Unión como en los Estados. No se han llevado a cabo las reformas estructurales que requiere México desde hace más de 25 años. En un mundo globalizado no se puede dar el país el lujo de no alcanzar estándares internacionales de competitividad.

Caso especial, reviste ampliar y mejorar la evaluación por agentes externos, deben ser verdaderas evaluaciones, en una palabra confiables. Asimismo incidir en el trabajo arduo que permita contar con metodologías sólidas y un mayor número de evaluadores expertos que garanticen esta labor.

Crear una nueva cultura de evaluación gubernamental, a través de la evaluación del desempeño, de manera que el aprendizaje, la participación y la negociación sean su eje central. Así también ampliar el uso de la información para distintos actores.

De alguna manera incentivar la participación de la población, incorporando la voz del cliente y la satisfacción de los mismos beneficiarios. Haciendo hincapié en la eficacia, eficiencia, calidad, oportunidad, honestidad, etc.

Sería de gran utilidad ampliar el sistema MIDO y el de evaluación de metas presidenciales, constituyendo un sistema integrador de información que vincule a los distintos poderes así como a los responsables de programas, con el objeto de verificar y validar bajo el criterio de oportunidad y calidad.

En fin, la labor será ardua pero México amén de que lo requiere lo exige y lo merece. De tal suerte que deberá construirse un sistema de evaluación que incorpore la lógica experimental, que motive el aprendizaje, usando factores ponderados, bajo indicadores concertados, haciendo uso del conocimiento y la experiencia, pudiendo en un momento dado incorporar entre otras las siguientes metodologías; El método Delphi, el grupo nominal, análisis multicriterio, etc., con la finalidad de mejorar sustancialmente el desempeño de las entidades públicas a través de la cultura del enfoque de resultados. Baste, recordar que los recursos cada vez son más escasos y, los problemas públicos se van incrementando, por lo que la evaluación es realmente un requisito indispensable dentro del actuar de un buen gobierno, con transparencia, rendición de cuentas, eficiente, eficaz, oportuno y, con reglas del juego claras y precisas. Aquí es donde la sociedad civil juega un papel central para medir fehacientemente lo positivo y negativo de la intervención gubernamental.

Por último, en el siguiente Capítulo y, como continuación de la presente investigación, abordaremos el tema los desafíos de la Política Social en México. Su conceptualización; directrices; misión; vínculos entre la política social y la economía hasta su materialización en programas sociales, en busca de abatir rezagos históricos y lacerantes en la población más vulnerable, en aspectos como la pobreza extrema, educación básica, salud, entre otros. Ello, con la finalidad de romper el círculo vicioso en el que se encuentran y, a la postre brindarles mejores oportunidades y una manera honesta de vivir y mejorar su calidad de vida y oportunidades. Ya basta, de acciones públicas perversas que tienen al país sumido en un letargo tanto en lo económico como en lo político y, sobremanera en lo social. Las dimensiones de este enigma son sustanciales con una concentración descomunal de la riqueza y una generación de pobres cada vez mayor. México, requiere de un Estado fuerte, congruente, honesto, patriota

que haga valer la Constitución, los derechos en general de los mexicanos, a través de políticas económicas y sociales congruentes, cuyos impactos se vean reflejados en oportunidades y mejor calidad de vida para todos y cada uno de los mexicanos, donde la equidad, igualdad y solidaridad juegan un papel fundamental.

CAPÍTULO II
LOS DESAFÍOS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

Este capítulo, centra su objeto en la busca de los desafíos de la Política Social en México. Para ello, se inicia con su conceptualización, posteriormente con la política social actual y, finalmente la traducción de la política social en programas sociales. Citándose acepciones, definiciones y conceptos de varios autores como Galo Viteri Díaz; Concepción Ceja Mena; Joaquín Fernández; Thais Maingon; Fabián Repetto; Rolando Franco; Cesar Yáñez, Olga García Acosta y Juan Carlos Ramírez entre otros. Es de vital importancia conocer y comprender a ciencia cierta estos conceptos, sus alcances y sobre todo los impactos favorables y desfavorables, asimismo los desafíos de la política social actuales. Así también, de manera profesional, ética y moral sugerir posibles soluciones tendientes a visualizar un México con equidad, legalidad y mejores oportunidades para todos y cada uno de los mexicanos, tal y como se encuentra plasmado en la Constitución del año 1917. Por tanto no existe discusión alguna en que en este país por el solo hecho de haber nacido aquí, todos somos iguales sin distinción de género, credos, afiliaciones políticas, etc., pero la triste realidad ésta plagada de inequidades, injusticias, corrupción y, pobres perspectivas de oportunidades para el grueso de la población, en ello radica su importancia y valides.

2.1. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

Sin duda alguna la política social es de suma importancia en nuestros días, debido a que es precisamente a través de ella en la que los gobiernos basan un sinnúmero de esfuerzos tendientes a aliviar los rezagos más lacerantes para sus pueblos en cuanto a pobreza, educación, salud, vivienda, generación de empleos, etc., en otras palabras, es el poder legítimo y legal con que cuenta el estado para encaminar su quehacer cotidiano en busca del bien común y, en especial de los sectores de la población más desprotegidos. Cabe señalar que estas acciones van encaminadas a elevar las capacidades de las personas y grupos sociales vulnerables. El enigma primordial es como diseñar e implementar políticas sociales oportunas, eficientes, eficaces y alcanzables que permitan romper el círculo vicioso donde se encuentra este importante estrato de la población y, que a la postre les permita tener mejores oportunidades y lograr un desarrollo sustentable.

Ahora bien, el significado moderno de política más común es derivado de polis-políticos, cuyo significado es todo lo que se refiere a la ciudad y, por ende al ciudadano, civil y público. Baste recordar el primer tratado sobre la naturaleza, las funciones, divisiones del estado y diversas formas de gobierno, cuya obra es de Aristóteles titulada Política. Es así, como desde hace varios siglos se ha utilizado el término política para advertir las obras realizadas dentro de la esfera de la actividad humana en relación a las cosas del estado. De tal modo que la política entendida como la esfera de todo lo que afecta a la vida de la polis, incluye todo tipo de relaciones sociales. Por tanto, las actividades políticas

coinciden con las actividades sociales y, es así como se complementan en busca de iguales oportunidades y equidad para toda la población en su conjunto.

En este sentido de ideas tenemos que para Galo Viteri Díaz (2007:1), en su libro *Política Social: elementos para su discusión*, cita “Se conceptualiza a la política social como el conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos conducentes 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”. En pocas palabras, la política social es el conjunto de acciones públicas encaminadas a la procuración tanto del cuidado como del incremento del bienestar de la sociedad en su conjunto. Sin embargo, es requisito indispensable reconocer y entender que los objetivos de la protección social no permanecen constantes y, menos en nuestros días, debido a que estamos transitando por un mundo globalizado y enfrentando una de las peores crisis económicas y de valores a nivel mundial. Solo con voluntad real de todos los intervinientes⁷ se podrán diseñar políticas sociales de gran alcance que permitan atacar de raíz los problemas públicos básicos y mejorar las condiciones de vida y oportunidades para toda la población, aquí es prudente señalar que las reglas del juego deben ser claras, precisas y equitativas, donde la distribución y redistribución de la riqueza es uno de los principales ejes primordiales que se deberán romper en busca de la equidad. No es posible que en México por un lado contemos con uno de los hombres más ricos del mundo como Carlos S. y, en contraste un crecimiento agresivo de la pobreza en el grueso de la población⁸ desde luego que el prominente empresario no tiene la culpa de que las reglas del juego en el país estén plagadas de inequidades y de lagunas legales, simple y llanamente cuenta con los medios jurídicos para aprovecharlas, empero la pobreza generalizada es un asunto de seguridad nacional donde el principal actor es el estado como eje rector de la economía y, obviamente con la corresponsabilidad de toda la sociedad.

Asimismo, Concepción Ceja Mena (2004:1), en su obra *La Política Social Mexicana de cara a la pobreza*, señala “...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, la política social tiene como fin principal facilitar la convergencia entre los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad”. Es así como el sector público echando mano de todas y cada una de las herramientas administrativas y políticas concretas dirige y encamina sus esfuerzos en la búsqueda de la unidad económica y social con imparcialidad en beneficio de sus habitantes. Desde luego que la creatividad gubernamental es

⁷ Gobierno y gobernados: El estado; a nivel federal y estatal los poder ejecutivo, legislativo y judicial, y en los municipios conformado por el cabildo. Asimismo toda la población en su conjunto ya que las acciones del sector público necesariamente los impacta de manera positiva o negativa.

⁸ Según el CONEVAL en 2009 existían aproximadamente 20 millones de personas en pobreza alimentaria y poco más de 50 millones en pobreza patrimonial.

indispensable, baste recordar que los recursos del sector público son escasos e insuficientes y, ello no puede ni debe ser un obstáculo para trabajar arduamente de la mano gobierno y gobernados en busca de mejores oportunidades y, en principio hacer un frente común para atacar problemas públicos básicos multicitados como lo son la alimentación, salud, educación, vivienda, servicios de agua potable, drenaje, electrificación, etc.

Así también, encontramos que para Joaquín Fernández (1995:84) define a la política social como "...las acciones llevadas a cabo por el gobierno federal para disminuir la pobreza y pobreza extrema de la población a través de sus instituciones y programas encargados del bienestar social". Esta definición engloba solo un aspecto que es el combate a la pobreza, ya que la política social va más allá, como lo son la atención de las necesidades básicas de toda la población como seguridad, alimentación, salud y educación, así como propiciar un entorno adecuado para la generación de empleos. Por tanto, el sector público debe de utilizar racionalmente de manera ordenada, eficiente, eficaz y oportuna toda su capacidad y creatividad para atender no solo necesidades básicas, sino más aún mejorar directamente las condiciones y oportunidades de la población en busca de la equidad en todo el sentido que esta palabra implica.

Otra definición, Thais Maingon (2004:48-49), en su libro *Política social en Venezuela*, comenta "...existe una diversidad de definiciones de política social que presentan diferentes posiciones tomando en cuenta sus objetivos, extensión y límites; agrupándolas en atención a ello en dos. Primero están las definiciones que la limitan a los programas de bienestar social y a las políticas que sustentan o conforman dichos programas. De acuerdo con ello, "política social" hace referencia a un conjunto de medidas que contribuyen al mejoramiento de una situación determinada, por lo tanto son políticas transitorias y sus objetivos son los de aminorar o de regular los embates de las políticas económicas. En otras palabras, la política social tiene que ver con las fallas de la política económica, es de carácter asistencial y se le asigna, por tanto, una función residual. Un segundo concepto considera que la función principal de la política social es la reducción y eliminación de las inequidades sociales a través de la redistribución de los recursos, servicios, oportunidades y capacidades. Este concepto incluye todas aquellas actividades que contribuyen a la salud, educación, asistencia pública, seguridad social y vivienda de la población, y también aquellas que afectan, en general, la redistribución y distribución del ingreso y las dirigidas a construir y conservar el capital social". En otras palabras, la política social ésta conformada por programas gubernamentales temporales y asistenciales bien definidos cuya finalidad es de corregir las fallas de la política económica, por ende, su eje central es la de enmendar las diferencias y desproporciones sociales derivadas del comportamiento económico de cada país.

Así también encontramos la siguiente definición de Fabián Repetto (2004:40), en su libro *La dimensión política de la coordinación de programas y*

políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. Manifiesta "...las políticas sociales y sus expresiones programáticas, entendidas en un sentido amplio, incluyen intervenciones sectoriales clásicas (educación, salud, seguridad social, vivienda, infraestructura básica) así como las tendencias a desarrollar acciones focalizadas en la pobreza, a la vez que también deben incorporarse bajo el concepto de política social las intervenciones estatales destinadas a promover el empleo y brindar protección ante los males sociales". De esta manera, las políticas sociales nacen precisamente como resultado de los problemas públicos que el aparato gubernamental ha decidido atender, ello en concordancia en cuanto a que las acciones a emprender son legales, existe una adecuada viabilidad técnica y económica lo que redundará en el combate frontal a un problema público que ha sido debidamente agendado, y priorizado.

En otro orden de ideas, México requiere de una política social eficiente, eficaz, oportuna y honesta para combatir entre otros problemas públicos graves que atañen a toda la población los siguientes: la corrupción; el nivel tan bajo que tenemos en educación; protección ambiental; obesidad tanto en adultos como en menores de edad; delitos cibernéticos; maltrato a menores; índice gravísimo en secuestros; presencia sin precedente del crimen organizado, de tal suerte que sin tener una guerra tenemos un sinnúmero de muertes diarias y, lo peor el índice de esclarecimiento de estos delitos es ínfimo; mínima eficiencia laboral; índice grave en piratería, películas y software; delincuencia con violencia y, no menos importante pasividad poblacional que ha permitido tener funcionarios corruptos con una impunidad grandísima. En fin son solo algunos de los numerosos problemas públicos que a pesar de ser atendidos no se han logrado resultados o impactos aceptables, más bien se han venido acrecentando a niveles alarmantes.

Por otra parte, encontramos que las funciones básicas de la política social según Rolando Franco (2002:88-91), en su libro *Grandes temas del desarrollo social en América Latina y el Caribe*", en *Desarrollo social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas* advierte "...que las funciones básicas de la política social deben ser tres: Inversión en capital humano (educación, salud y vivienda); Compensación social (redes de protección social); Cohesión social". Así tenemos que respecto a la primera función, los gobiernos no serán competitivos si no cuentan con una fuerza laboral capacitada que pueda incorporar esos conocimientos, habilidades, destreza y experiencia en su trabajo. De esa manera, solo se puede concebir a la competitividad y la equidad como fines que sean perseguidos a la par y sobre todo retroalimentarse. De la segunda acepción tenemos que el combate frontal de la pobreza y la indigencia son eje central de la política social. Aquí, las redes de protección social son fundamentales, mismas que deben ser estables y formar parte de sistemas institucionales continuos, con personal especializado y vasta experiencia que cuenten con mecanismos honestos, eficientes, eficaces y oportunos de

elegibilidad de la población objetivo, asimismo deben contar con una cartera de proyectos que puedan llevarse a cabo, así como metodologías probadas de monitoreo y evaluación total. Solo así tendrán la posibilidad real de cumplir con su cometido en tiempos difíciles y con crisis económica-financiera sin precedentes. Por último, en cuanto a la cohesión social tenemos que una sociedad realmente integrada es en la cual la población se comporta de acuerdo a patrones socialmente aceptados y, de alguna manera genera un singular número de ajustes entre los objetivos culturales, la estructura de oportunidades y la manera de capacidades individuales que les permitan a la postre aprovechar adecuadamente esas oportunidades.

Asimismo, en relación al capital humano es menester mencionar que solo con una continua y adecuada capacitación se podrá fortalecer el capital humano con la finalidad de mejorar la integración de la población pobre y marginada al eje central de las actividades económicas, sociales y políticas del ámbito del que se trate federal, estatal ó municipal, ello con la finalidad de incrementar de manera sostenible sus ingresos y su transición fuera de la línea de pobreza en general. Cabe señalar que la integración, formación y la mejora del capital humano son especialmente importantes para los sectores más desprotegidos como la población rural pobre: indígenas, mujeres rurales y otras minorías, y en este sentido los fortalece y ayuda a alcanzar una plena integración económica y social, tanto en las zonas urbanas como en las rurales. En fin, existe un sinnúmero de actividades que deben llevarse a cabo para tal fin, dentro de las cuales encontramos acciones básicas de mejoramiento del acceso y calidad de los servicios en alimentación, salud, educación, vivienda así como de infraestructura básica. Sin duda la formación de capital humano es una inversión no un gasto y, como tal no se puede llevar a cabo de forma inmediata ya que la capacitación de las personas más vulnerables conlleva un camino tortuoso de corto, mediano y largo plazo. Ahora bien, ello debe permitir a este estrato no solo su inserción en el mercado, sino más aún buscar una mejor calidad de tal manera que les permita consolidar sus habilidades políticas y culturales.

Sobre el particular, encontramos que Cesar Yáñez (2001:3), en su libro *El capital humano y las políticas sociales en la agenda del desarrollo centrado en las personas* cita "...el capital humano dota a los individuos de un conjunto de capacidades que además de permitirles ejercer plenamente sus objetivos de realización personal, les dota de la capacidad personal para producir riqueza, económicamente hablando. Lo que en otras palabras significa que les capacita para tener un trabajo con una mayor productividad, susceptible de producir una mayor cantidad de bienes y servicios que le permiten llevar una vida material menos precaria (o más opulenta) y tener unos incrementos de rentas asociados a esa mayor eficacia económica, que es el resultado de las capacidades instaladas en su persona: mayor salud, instrucción y calidad de vida". Solo de esa manera integral en educación, capacitación y desarrollo de habilidades y

destrezas, las personas que se encuentran en pobreza extrema acumularan atributos que a la postre les permita salir de ese círculo lacerante y vicioso de precariedad y tener mejor calidad de vida y de oportunidades.

Así también, en cuanto a las redes de protección social encontramos las siguientes acepciones de Olga Lucía Acosta y Juan Carlos Ramírez (2004:50-51), en su libro *Las redes de protección social: modelo incompleto*, citan "...Una red de protección social debiera ser un instrumento y un concepto central para avanzar hacia la equidad...No es suficiente que existan los programas o las normas...Programas de protección social sujetos al mercado y a la acción individual...Esto no excluye el hecho que muchos trabajadores del sector formal y con altos ingresos, pueden autofinanciar ciertas protecciones...La responsabilidad pública sobre la protección social tiene los alcances y límites que adopta ética y legalmente la misma sociedad...También se presenta inequidad por la falta de integración de los diferentes programas...En la práctica, hasta ahora la RED como tal es altamente desarticulada...El concepto y la existencia de una red de protección, supone una articulación e integración frente a los diversos riesgos que la sociedad desea proteger a sus miembros. En términos financieros, esto se traduce en estrategias para diversificar el riesgo, sus formas de financiarlo, anticiparlo y prevenirlo. El agrupamiento (pool) diversificado, significa que se financia con diferentes fuentes y mecanismos, en distintas coyunturas, atendiendo eventos que probablemente no ocurran en forma simultánea ni generalizada". Este problema además de ser medular muestra la falta de cohesión de las redes y tejidos sociales. Baste señalar que si bien es cierto que en México, los trabajadores que cuentan con seguridad social oficial, ello los hace beneficiarios de acceso a servicios de salud⁹ de crédito para vivienda, una pensión, cesantía de edad avanza y vejez, ahorro para el retiro, etc., lo cual se considera insuficiente, toda vez que el proceso de pensión es demasiado burocrático, amén de que generalmente es insuficiente y en el tiempo la inflación los va haciendo insuficientes.

Ello, se agrava sustancialmente en cuanto a trabajadores que no cuentan con seguridad social y que aun cuando hay esfuerzos importantes en ese sentido como el seguro popular y programas de política social como 70 y más, focalizados a personas de edad avanzada, representan solo un paliativo y, de ninguna manera un proyecto de gran envergadura que permitiera a este sector creciente contar con seguridad medica de calidad y numerario para hacer frente de una manera digna y decorosa su final del camino. En este sentido, solo con voluntad política, honestidad intachable, eficiencia, eficacia, oportunidad y creatividad se podrán diseñar programas que asistan a los mexicanos de manera

⁹ Trátese del IMSS, ISSSTE y sus similares para trabajadores al servicio de los estados, presentan serios problemas de atención, insuficiente stock de medicamentos y, primordialmente reservas patrimoniales para afrontar la sustancial carga derivada del acumulamiento de pensionados. Esto, originado por la falta de eficiencia y eficacia desde la planeación y de reservas monetarias. Debiendo ser asistidos por el gobierno puesto que de otra manera no tendrían viabilidad, pero que incide gravemente en un riesgo para los pensionados.

real, suficiente y sobre todo equitativa. Por ejemplo y como mínimo desde su nacimiento y hasta su fallecimiento los mexicanos deberán contar con servicios de salud de calidad, un seguro de vida creciente y una pensión suficiente y adecuada con incrementos reales superiores a la inflación, de tal suerte que a la postre les facilite afrontar cualquier adversidad a ellos y sus familias. Su viabilidad es un paradigma, pero es posible lograrlo con una participación ciudadana totalmente activa y con un gobierno honesto con miras de altura, a través de tecnologías probadas y de la buena administración de los ahorros de los trabajadores, por ejemplo con la creación de un banco de y para este sector.

2.2. POLÍTICA SOCIAL ACTUAL

Dentro del Deber Ser, tenemos ingredientes esenciales de lo que debe ser la política social de un Buen Gobierno, dentro de los cuales encontramos que para Carlos Alberto Ramos y Ana Lucía Lobato (2004:7-10), en su libro *La Transición de las políticas sociales en Brasil: del antiguo paradigma al Registro Único* los define como “la descentralización; criterios técnicos en la distribución de los recursos y selección de los destinatarios; focalización de programas; participación de la sociedad civil; contrapartidas; presupuestos estables y, monitoreo y evaluación”. De tal forma que éstos representan los ejes centrales en el nuevo paradigma de las políticas públicas.

La descentralización, hoy por hoy la tendencia de las políticas sociales es precisamente su descentralización, debido entre otras cosas a que las características locales y singularidades de cada región las hacen diferentes y, por ende sus necesidades son diversas y especiales para cada localidad. La descentralización sirve para disminuir sensiblemente entre otras las siguientes distorsiones: el clientelismo y el desvío de recursos, toda vez que la proximidad de cada localidad les permite tener un mejor y oportuno control en su ejecución. Asimismo, la coordinación entre los tres ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal es crucial, dado que se deben priorización y racionalizar sus objetivos y metas.

Criterios técnicos en la distribución de los recursos y selección de los destinatarios, en el marco de la nueva generación de políticas sociales, tanto la distribución de los recursos como la definición de los beneficiarios potenciales se debe realizar bajo criterios técnicos y estrategias probadas bien orientadas hacia la población objetivo. No se debe olvidar que los recursos financieros son escasos y, éstos, deben aplicarse con oportunidad, eficiencia, eficacia y honestidad hacia las regiones más vulnerables y focalizadas a la población de menores recursos. Ello, evitando de manera intachable que sean distribuidos bajo la influencia del poder de presión de cada región, grupo social, partidos políticos, ciclo electoral, identidades religiosas, otros grupos de poder u otras características.

Focalización de programas, debido a que los recursos son escasos e insuficientes, se debe reducir el universo potencial privilegiando y restringiendo el acceso de los mismos a aquellos individuos y familias más vulnerables, utilizando herramientas técnicas en donde la eficiencia, eficacia, honestidad y oportunidad son y deben ser el eje central de las políticas públicas de un buen gobierno, de esa manera el impacto del proyecto debe ser mayor debido a que de esta forma se reducen sustancialmente las fugas. Por ningún motivo debe predominar la tendencia hacia la universalidad, en pocas palabras, a que todo ciudadano tenga derecho a determinados beneficios o servicios. Estos programas son y deben ser para la población más pobre.

La sociedad civil, la cooperación de las organizaciones de la sociedad civil como sindicatos, iglesias, universidades, ONG'S y otros grupos interesados, en la concepción, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de los programas sociales permite entre otras cosas tener menos burocracia que las instancias del Estado, asimismo acelerar la ejecución de los proyectos, así también reduce significativamente el desvío de recursos y las prácticas clientelistas, lo cual contribuye a mejorar la calidad de los procesos políticos.

Contrapartidas, en otras palabras, la combinación de aspectos compensatorios y estructurales. De tal suerte que la nueva concepción de las políticas sociales ofrecen una salida, tanto para la actual generación, a través de cursos de formación profesional para los beneficiarios, acceso a líneas de microcrédito, etc., como para las futuras con la obligación de permanencia escolar para los hijos jóvenes de los beneficiarios. De esta manera, se busca romper el círculo vicioso y estructural de reproducción de la pobreza, inclusive entre generaciones. Así, cada receptor de un beneficio debe dar una contrapartida como por ejemplo la alfabetización, cursos de formación profesional, permanencia de los hijos en la escuela, exámenes médicos, etc., que le permitan prescindir del mismo en el futuro. Sin embargo, es prudente comentar que no se puede caer en la tentación tradicional del Estado Benefactor que se basaba en la identificación de elementos que inducían una relación de dependencia estructural de los beneficiados con las políticas y programas, lo cual dificultaba la reinserción, asimismo presentaba pocos incentivos para modificar la situación que llevó al individuo o familia a ser beneficiario.

Presupuestos estables, estas fuentes de financiamiento deben ser estables, con orígenes bien definidos en el corto, mediano y largo plazo, de manera que los montos no deben estar sujetos a procesos anuales de negociación o correlacionados con el ciclo político, cambios macroeconómicos, etc., ello con la finalidad de mantener y dar continuidad a las políticas públicas para que alcancen su madurez y por ende, las metas predeterminadas en beneficio de la población focalizada. Solo así se podrán alcanzar las metas de reinserción de núcleos de población más vulnerable.

Monitoreo y evaluación, es sumamente importante llevar un adecuado control de las metas económico-financieras y físicas, así como conocer de primera mano el grado de cumplimiento de los objetivos, metas y la relación costo-beneficio son actividades continuas en las formas modernas de intervención en el área social. Se trata de actividades realizadas tanto por sectores de la propia burocracia del estado, a través del monitoreo, así como por organismos externos como universidades, centros de investigación, especialistas, otros grupos de interés, etc., en el caso de las evaluaciones de impacto, cuyos resultados sirven para rendir cuentas a la sociedad y como insumo para retroalimentación en el diseño y la ejecución de los programas.

Por otra parte, encontramos que dentro de las políticas públicas modernas, tenemos que los principios básicos del Sistema de Protección Social Chileno Solidario, según el Ministerio de Planificación¹⁰ (2004:17-19), en su compendio *Conceptos fundamentales Sistema de protección social Chile Solidario*, los define como “a) Igualdad de capacidades básicas; b) Enfoque de derechos; c) Integralidad de las acciones; d) Equidad y manejo de la vulnerabilidad; e) La familia como núcleo de desarrollo humano; f) Desarrollo local y la participación ciudadana”. Así tenemos que cada enfoque tiene sus particularidades.

Igualación de capacidades básicas, se refiere en lo medular a la libertad de las personas para buscar su destino, cuidando que todos puedan acceder a un mínimo de capacidades básicas. De tal suerte que a mayor cantidad de capacidades ó libertades mayores serán las posibilidades de seguir avanzando en la profundidad de sus realizaciones, y mayor podrá ser su desarrollo humano en su propio beneficio. Así también, favorece la creación de activos y capital que les permita a la postre revertir permanentemente sus condiciones iniciales de fragilidad y precariedad.

Enfoque de derechos, ello, implica generar y expresar el conjunto de objetivos, normas y sistemas por medio de los cuales la sociedad en su conjunto se compromete a garantizar los derechos sociales, económicos y culturales, y persigue crear y consolidar capacidades y oportunidades para que las personas y las familias incrementen su bienestar, amén de contar con mayor libertad en las decisiones que las afectan. A través de introducir como criterio prioritario de diseño, ejecución y evaluación, su contribución, garantía y exigibilidad en el cumplimiento de los derechos reconocidos como básicos para la gestión estratégica de un Gobierno, en el marco de una apuesta de desarrollo en general. Asimismo sirve de parámetro para conocer de qué manera la oferta de proyectos y servicios coadyuva al cumplimiento de los derechos de las personas y familias, así como para determinar de qué manera la intervención pública reduce problemas públicos.

¹⁰ Cuyas siglas son MIDEPLAN. Elaborado por la Red de Protección Social del Gobierno de Chile.

Integralidad de las acciones, los individuos, las familias y grupos en situación de mayor vulnerabilidad, necesitan recibir apoyos para hacer uso real de la estructura de oportunidades disponible, conforme a las estrategias asistenciales para la restitución de las capacidades de funcionamiento de las personas y su desarrollo para su inserción social efectiva. Para ello, es necesario un sistema de abastecimiento de servicios y beneficios pertinentes a los requerimientos de cada una de las familias y personas, sujetos de protección, por ejemplo, lograr resultados efectivos en cuanto al combate frontal de la pobreza extrema.

Equidad y manejo de la vulnerabilidad, entendiendo equidad como principio regulador de los accesos y distribución de servicios y beneficios sociales conforme a la priorización de los grupos sociales más desprotegidos en base a la solidaridad y no discriminación. Asumiendo que para lograr un modelo de desarrollo humano y sustentable, se debe procurar el goce universal de los beneficios del crecimiento. Por tanto, deberá promover la generación de mecanismos redistributivos con igualdad de oportunidades. Así también, entiéndase como vulnerabilidad fenómeno de la pobreza no sólo desde la perspectiva de las condiciones de ingreso económico sino también desde las dimensiones psicosociales, educacionales, laborales, y familiares.

La familia como núcleo de desarrollo humano, en un sistema de relaciones sociales que cumple con una función protectora respecto de sus integrantes y que, contando con las condiciones adecuadas para su operación, es apta de cumplir con oportunidad este rol, en términos de eficiencia y eficacia. En ese espacio es prudente incentivar valores, conductas y prácticas favorables a programas de desarrollo individual y grupal. Aquí, el estado tiene una fundamental responsabilidad de contribuir a restituir las capacidades de funcionamiento que han sido suspendidas y concentrar en ellas variados apoyos para coadyuvar al bienestar de la familia.

Desarrollo local y la participación ciudadana, De esta forma y, para que una estrategia social resulte eficiente y eficaz en términos de integración, debe operar en los espacios sociales y gubernamentales más cercanos a su población objetivo. En otras palabras, la movilización de recursos debe ocurrir en los territorios donde las familias residen, con la finalidad de revertir las barreras de accesibilidad. Asimismo, la potenciación de procesos de desarrollo en el nivel local, se ve fortalecido por la participación de las personas, familias y grupos que son sujetos de protección, en las distintas maneras y niveles en que esto ocurre. La incorporación de la perspectiva de los beneficiarios es pivote primordial en la gestión de soluciones oportunas, pertinentes, eficientes y eficaces. Amén de ser éstos quienes efectúen los controles de calidad en los procesos de evaluación.

Dentro de este contexto, es imperante comentar algunos de los elementos principales que la red de protección social debe tener, dentro de los cuales se encuentran: Estar basados en un fehaciente análisis acabado de los grupos que

tienden a verse más afectados por las crisis, y como las enfrentan normalmente; Ofertar una cobertura completa a la población objetivo, es decir los grupos de personas más vulnerables; Estar bien focalizada, por ejemplo con los grupos más vulnerables, con reglas del juego claras, sobremanera en materia de elegibilidad y que el acceso sea fácil y predecible; bajo la tutela y supervisión de instituciones establecidas que funcionen adecuadamente; Debe Ser anti cíclica, de tal forma que reciba más financiamiento ante una crisis económica; Ser sustentable desde el punto de vista de la política fiscal; Facilidad de entregar beneficios con oportunidad, y lograr que la mayor parte posible de los costos vaya a incrementos netos del ingreso; Complementar, y de ninguna manera sustituir los proyectos de redes de seguridad y otras formas de protección social de carácter privado; Reducirse paulatinamente y de forma proporcional una vez pasada la crisis.

Por su parte, sobre la cohesión social, encontramos varias definiciones y acepciones dentro de las que destaca, la de la Unión Europea en el artículo *La cohesión social en el marco de la asociación estratégica entre la UE y América Latina y el Caribe*, citada por Galo Viteri Díaz (2007:10), en su libro *Política Social: elementos para su discusión* en la que indica “El concepto de cohesión social abarca el tratamiento de los problemas relacionados con la pobreza, la desigualdad y la exclusión social...La preocupación por la cohesión social hace hincapié en el carácter pluridimensional de la pobreza. El PIB per cápita ya no puede considerarse el único indicador de bienestar. Por lo tanto, el crecimiento no es condición suficiente para el desarrollo, sino sólo una condición necesaria. A este respecto, la renta per cápita relativamente elevada no es garantía de un menor grado de desigualdad y pobreza. El acceso a la educación y la sanidad, a infraestructuras básicas como el agua potable y a un empleo decente, así como la participación en la vida política y social del país, son elementos tan importantes como la renta por sí sola. La no participación en la vida social, la representación política y la justicia son una fuente de exclusión ignorada con demasiada frecuencia”. Es importante rescatar que estamos hablando de distorsiones o problemas derivados de la intervención gubernamental en lo económico y, que no han podido abatir los rezagos más lacerantes para la población más vulnerable como la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. Así tenemos que los parámetros de antaño en términos de bienestar ya no son los únicos en la época contemporánea, sino más bien se han sumado a otros de no menos importancia y trascendencia como la participación activa dentro de lo social y político, amén de la procuración de justicia, que bien pareciera que en México además de no ser expedita¹¹ se aplica únicamente para las personas con mayores recursos económicos y para las que cuentan con influencias políticas y, esta es una de las exclusiones más relevantes. En este contexto de ideas el estado y gobernados están obligados a trabajar arduamente con eficiencia, eficacia, oportunidad y honestidad. Asimismo inciden entre otras las siguientes

¹¹ Como lo contempla la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

discriminaciones, entre grupos sociales bien definidos en función del sexo, la raza, la posición social y el origen étnico.

Por otra parte, en cuanto a los principios orientadores de la política social tenemos que para Rolando Franco (2003:4-5), en su obra *Descentralización, participación y competencia en la gestión social*, refiere que "...los principios orientadores de la política social tienen que ver con la definición de su población-meta (universalización), la consecución del objetivo buscado (impacto) y la utilización de los medios asignados a alcanzarlo (eficiencia)...". De ello, es conveniente desmenuzarlos uno por uno.

El universalismo, consiste en difundir una oferta de bienes y servicios en igualdad para todos, con la finalidad elevar la cohesión social. Pero ello, en la práctica latinoamericana casi siempre ha mostrado desigualdades graves, por lo mismo se habla de universalismo excluyente. En la primera acepción se pone énfasis en los que quedan al margen de cualquier protección; en la segunda, si bien acepta que muchos son atendidos, destaca que reciben prestaciones que varían en monto y calidad y enfatiza que esas diferencias no tienen que ver con las necesidades, mayores o menores, de cada cual sino con el status de los beneficiarios. Estos son quienes reciben las mejores atenciones y pertenecen a los sectores más instruidos, más informados, más organizados, o viven en áreas mejor dotadas de servicios, y disponen de un mínimo de recursos para hacer frente a los costos en los que debe incurrirse para obtener los bienes o servicios que implica la prestación como por ejemplo, en transporte y a veces el pago de una tarifa. El acceso a esa oferta ha sido siempre difícil para quienes, aun teniendo mayores necesidades, carecen de las características enunciadas. Las políticas universalistas así atendidas tienen alto costo y bajo impacto. En contraparte, una oferta que quiera igualar por arriba y llegar a todos resultará demasiado cara. Para ello, normalmente se ajustan los recursos disminuyendo la calidad de los beneficios, por ende, se deteriora el impacto de los proyectos al acotar la universalidad hacia un grupo minoritario que tiene el poder suficiente para imponer su interés. Cabe señalar que el corporativismo suele ser un rasgo característico de los sistemas políticos locales. Por tanto, en el Deber Ser, se trata, de perseguir la satisfacción de las necesidades básicas de todas las personas. Algunas podrán solventarlas con sus propios recursos, mientras que para el grueso de la población eso sería prácticamente imposible.

El impacto, en esencia es la clave de los proyectos sociales, debido a que en la medida que éstos, transforman alguna parte de la realidad estarán cumpliendo con sus objetivos. En otras palabras, la evaluación de impacto permite conocer los efectos netos del programa social del que se trate, deseables y no deseables, asimismo, determina en qué medida el proyecto ha alcanzado sus objetivos, qué cambios ha producido en la población objetivo, y cuáles fueron sus efectos secundarios previstos y no previstos.

La eficiencia, debe orientar a la organización, así también debe medir de manera racional y honesta la relación que existe entre los productos bienes o servicios que se proporcionan a través de la política social y los costos para obtenerlos. En otras palabras es una medición costo-beneficios, donde la oportunidad, eficacia, creatividad y honestidad juegan un papel preponderante. Cabe señalar que la descentralización debe mejorar el diagnóstico del o los problemas públicos donde el estado intervendrá, dado que en el nivel local resulta más fácil identificar necesidades, requerimientos y gravedad de los problemas a enfrentar y, por ende, se obtienen soluciones más oportunas, en función de que el tamaño es más pequeño, tanto del territorio como de los grupos implicados, lo que permitía realizar un mejor análisis de las ventajas y desventajas de las acciones a implementar, y llevarlas a cabo de forma más directa y rápida.

2.3. TRADUCCIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN PROGRAMAS SOCIALES

Como se ha comentado, la política social reviste gran importancia para el estado como uno de los ejes rectores de su actuación. Así también como para la población más vulnerable. En este contexto de ideas, encontramos que para Ramón Frediani (2005:1), en su artículo *Principios básicos para la administración de la política social en Argentina*, plantea "...con el propósito de contribuir a desterrar la tradicional y anacrónica cultura político-administrativa que ha estado vigente para atender a esta área vital del Estado, basada en una multiplicidad de programas, acciones y emprendimientos inconexos, asistemáticos, sin transparencia en el manejo de los recursos públicos, con ausencia de mecanismos de selección y eficiencia en el destino de los fondos, condicionados la mayoría de las veces a una conducción personalizada institucional y por ende no participativa, ausente de controles de gestión, y sin preocuparse por el grado de cumplimiento en la efectividad de la asistencia y la llegada a la población objetivo que supuestamente se pretendía originalmente atender...Carácter sistémico...Centralización en el diseño y conducción, pero descentralización en la ejecución...Regulación y marco normativo a cargo del Estado...Institucionalización del sistema...Eficiencia en el uso de los recursos...Eficacia en el logro de los objetivos...Precisa definición de los sectores-objetivos a asistir...Transparencia en el sistema...Participación comunitaria...Control del gestión...". Siendo esto, el preámbulo para la construcción de programas sociales.

Carácter sistémico, la gestión de la Política Social fundamenta su existencia operativa con el respaldo del Estado, de una estructura de Planeación y Coordinación de todos los proyectos y programas existentes y, por los que habrán de diseñarse en el ámbito de la Política Social. En otras palabras, recuperar el principio de la unidad en todo el campo de la acción del Estado,

dejando a un lado el modelo totalitario de diseño y ejecución de proyectos aislados que no responden a la problemática real de la población objetivo, ello, en términos de una visión de conjunto con respecto a sus objetivos, políticas y estrategias predeterminadas.

Centralización en el diseño y conducción, pero descentralización en la ejecución, a través, de la centralización del establecimiento de objetivos, políticas y estrategias, planeación y control de gestión, a cargo del gobierno federal. Descentralizando a niveles locales en los Estados y Municipios, la ejecución de las acciones específicas que se pretenden apoyar, debido a su mayor proximidad, y por ende mayor conocimiento de ellos. Aquí, las ONG's y otros grupos de interés deben coadyuvar a la realización y evaluación de las políticas sociales, abonando así a su legitimación y aceptación.

Regulación y marco normativo a cargo del Estado, en la esfera de la Política Económica ha sido posible privatizar diversas áreas no estratégicas que tradicionalmente han estado a cargo del Sector Público y orientarlas hacia el mercado¹² aun cuando innegablemente son atribuciones del Estado. Con respecto a la Política Social, no es posible su privatización total pero si es factible hacer una transferencia hacia ciertas instituciones de la sociedad ajenas al Estado como las ONG's y otros grupos interesados, en lo que respecta a la ejecución de ciertos programas y proyectos, debido entre otras, razones de proximidad, operatividad y mayor conocimiento de los sectores-objetivos de la población que se pretende atender.

Institucionalización del sistema, a través de, despensar las políticas y los programas sociales, a fin de asegurarles continuidad y permanencia en el tiempo así como de una inserción institucional dentro de las estructuras del Estado y la Sociedad. Cabe señalar que la precariedad temporal y fragilidad institucional atentan sustancialmente contra el logro de objetivos y metas de largo plazo. De ninguna manera las políticas sociales son ni deben ser de los funcionarios y mucho menos de los partidos políticos. Son una cuestión de Estado.

Eficiencia en el uso de los recursos, es indiscutible la importancia de optimizar desde el punto de vista económico-financiero, el uso de los escasos recursos con los que cuenta el Estado, destinados precisamente a los Programas Sociales, cuyo origen son el cobro de la carga impositiva o deuda. Cuyo pago final estará soportado por la sociedad en su conjunto.

Eficacia en el logro de los objetivos, para ello, se requiere de una voluntad política de todos y cada uno de los actores, la efectividad del trabajo del Estado en el área de la política social debe ser continuamente evaluado en términos económicos y sobre manera en términos de efectividad, cuya finalidad es

¹² Con base en el Modelo Neoliberal y globalización en la que se encuentran insertados la mayoría de países a nivel Mundial.

cuantificar el logro de los objetivos preestablecidos, por ejemplo, el porcentaje de la población objetivo que se pensaba asistir y que fue efectivamente asistida por el programa de que se trate.

Precisa definición de los sectores-objetivos a asistir, de tal suerte que los proyectos y programas exigen una precisión total en cuanto a su definición, conceptualización, justificación y cuantificación del sector a beneficiar. En otras palabras, estimación de la demanda potencial y real, a través de la focalización precisa del proyecto en cuanto a destinatarios, su localización y metas cuantitativas.

Transparencia en el sistema, a través de sistematizar información para su publicación y difusión, dando a conocer los proyectos y programas en lo referente a sus características, procedimientos, recursos empleados, fuentes de financiamiento, costos operativos, sectores objetivos destinatarios, criterios de elección de beneficiarios, y alcances entre otros muchos aspectos, además comunicar objetivamente a la sociedad el logro de objetivos y manejo de recursos públicos destinados a ellos. En otras palabras, no se trata de publicar datos con fines electoreros, se debe publicar información completa y oportuna para dar transparencia al manejo de los fondos públicos, y para que la sociedad juzgue el quehacer del Estado sobre la efectividad, eficiencia, racionalidad y honestidad en la ejecución de los programas sociales.

Participación comunitaria, un ingrediente fundamental para la legitimidad de los programas sociales es sin duda, que los mismos, contemplen y expresen las reales necesidades de la población y ello se logra sólo si existen mecanismos de participación de la sociedad civil para captar sus puntos de vista, comentarios, y opiniones con relación al diseño, cobertura, localización, retroalimentación y actualización.

Control de gestión, la administración de las Políticas Sociales debe ir acompañadas de un Control de Gestión bien definido e institucionalizado, de forma tal que no se limite a aspectos presupuestarios, contables y administrativos que exige la Contabilidad Pública, sino ir más allá, para avanzar principalmente en la implementación de mecanismos y sistemas que permitan a la postre implementar un adecuado control de gestión de la eficiencia y eficacia, de tal modo que permitan su perfeccionamiento y reorientación en los años siguientes

Por otra parte, existe la imperiosa necesidad de considerar los principales atributos en la construcción de instituciones sociales, sobre este tema, encontramos que para José Luis Machinea (2004:18-26), en su libro *Institucionalización de la política social para la reducción de la pobreza*, en el cual señala siete atributos, citando “Un primer aspecto es la presencia de reglas claras...tienen que ser políticas de Estado...se requiere un Pacto fiscal y un Acuerdo Político y Social;...segundo atributo...las instituciones deberían atender el requisito de gestión eficaz;...Un tercer elemento es la capacidad para articular

entre instituciones de la política social;...Cuarto, es el de participación y reclamo;...Quinto atributo, las instituciones sociales deben concebirse para atender estas afligencias sociales;...que la gente se haga oír;...Sexto, la mayor mezcla público-privada en la provisión y financiamiento de los servicios han implicado nuevos y significativos desafíos regulatorios;...Séptimo, es necesario crear instituciones donde los ciudadanos hagan valer sus derechos sociales.” En este sentido de ideas, es importante señalar algunos de los principales ingredientes con los que deben de contar los programas sociales, como contar con reglas claras del juego, transparentes y precisas, recursos financieros suficientes y estables, recursos humanos profesionales, bien capacitados, con experiencia, sensibilidad política, ética, creatividad y patriotismo; Trabajo coordinado, bien articulado, eficiente, eficaz, oportuno. Focalización y orientación de los programas a los grupos de más riesgo, descentralización en lo local y centralización en lo federal, transparencia, rendición de cuentas, legitimación, Poder de gestión en personas claves, participación activa y decidida de la población objetivo, la sociedad civil y otros grupos interesados. Mayor participación de la población y participación del estado únicamente como eje rector, sin exclusión alguna o discriminación de ninguna especie, así como creación de programas sociales acordes al sector a asistir, su ubicación geográfica, idiosincrasia, necesidades, transparencia de recursos hacia ellos y, certeza en la obtención de los beneficios que de hecho y por derecho les corresponden y, Legitimidad.

Asimismo, encontramos que una política social requiere indispensablemente de una buena política económica, al respecto encontramos la definición de la Unión Europea en el artículo *La cohesión social en el marco de la asociación estratégica entre la UE y América Latina y el Caribe*, citada por Galo Viteri Díaz (2007:10), en su libro *Política Social* “...debe articularse en forma armoniosa la política económica y la política social, si se quiere mejorar el bienestar humano y que no alcanza con una sola de las dos políticas e incluso, se dice que la mejor política social es una buena política económica. Se necesita una articulación virtuosa entre lo económico y lo social”. En otras palabras, lo económico está totalmente ligado a lo político y ambas políticas se complementan estrechamente. Por tanto, para que la política social tenga éxito, se requiere un modelo de desarrollo, es decir, una política económica que produzca efectos sociales positivos. Por tanto, queda claro que sin la coherencia entre la política económica y la política social, el combate a la pobreza no será posible. Sin embargo, en la realidad siempre ha habido desincronización entre la política social y la económica. La primera ha sido la encargada de atender a la población en situación de riesgo social y evitar de alguna forma un mayor empobrecimiento a través de los sistemas de salud, educación y vivienda, mientras que la política económica al menos en el último cuarto de siglo, se ha preocupado por el control salarial, para sofocar la demanda y frenar la inflación como una medida de control de la macroeconomía, esperando que el mercado por si solo se desenvuelva y, a la postre la microeconomía se vea sustancialmente mejorada,

lo cual es totalmente difícil de alcanzar sin las directrices e intervención pública, dado que el capital tiende necesariamente a concentrarse y ello deforma y distorsiona la política económica.

Otra definición, Diana Alarcón (2000:1-2,12), en su libro, *Espacios de articulación entre la política económica y la política social*, manifiesta "...el impacto de la política económica...que promueve el crecimiento de la producción, no se limita a las variables estrictamente económicas (crecimiento del producto, inflación, tasa de cambio, entre otras); incluye también impactos sociales...En la medida en que la política económica influye sobre el nivel de empleo, los salarios o las condiciones de producción, determina de manera muy importante las condiciones de vida de la población...la mejor política social es una buena política económica. A su vez, la política social, en su expresión sectorial, políticas de educación, salud, vivienda, seguridad social, tiene también impactos económicos en la medida en que las condiciones de salud de la población, sus niveles educativos, y en general, de bienestar determinan el nivel de productividad de la fuerza de trabajo, el desarrollo de la capacidad de emprendimiento de los empresarios y el clima de confianza y estabilidad que promueve, o retarda, el crecimiento económico...difícilmente puede pensarse en altas tasas de crecimiento y estabilidad económica sin una buena política social". Solo así, se puede entender y comprender la complementariedad de las políticas económicas y sociales. En pocas palabras, lo económico influye directamente en lo político. Y lo político asimismo influye totalmente en lo económico. Por ejemplo, una buena política macroeconómica debe necesariamente expandir las oportunidades de obtención de ingresos en vastos sectores de la población en general. Asimismo, una buena política social debe expandir su potencial productivo. Asimismo, encontramos que las únicas políticas eficientes para reducción de la pobreza y que son sostenibles en el largo plazo, son las que promueven la incorporación productiva de la población en condiciones de pobreza a la dinámica del resto de la economía, y en una economía de mercado, en otras palabras, su incorporación al mercado. La única forma de integrar a los pobres al mercado es a través de la redistribución y creación de activos productivos, aunado al incremento en la productividad de esos activos. Sin embargo, ello no es nada fácil, dado que para ser efectiva, necesita de una real articulación entre la política macroeconómica y la política social.

En este contexto, se advierte que una condición para la eficacia y eficiencia de la política social es sin duda una buena integración de instrumentos, sumados a una relación explícita y coherente con la política económica. Se trata de vínculos que cambian en función del ciclo económico pero también del político, sobremanera en sistemas de gobierno democráticos y con alternancia. Cabe señalar, que no existe garantía de los derechos económicos y sociales sin atender eficientemente las tendencias económicas. Por ello, el desarrollo social no puede descansar exclusivamente en la política social, simple y llanamente porque los recursos del estado son insuficientes, pero también, el crecimiento y la política económica, por sí solos, no pueden ofrecer escenarios reales en

términos de equidad y mejoramiento social. Asimismo, el movimiento y la calidad del desarrollo económico, necesariamente condicionan las posibilidades e impacto de la política social. Por su lado, la inversión en capital humano e infraestructura social, aunado a un ambiente de equidad, crean condiciones propicias para el desarrollo económico y la estabilidad política y social. Asimismo, el crecimiento económico y la política macroeconómica, son determinantes en la generación de empleo y, por ende, de los niveles de ingreso y de superación de la pobreza.

Así también, la política económica requiere estar adecuadamente articulada a la política social en un solo proceso integral e incluyente, cuyos objetivos primordiales son generar oportunidades de empleo y acceso a mercados e información, con la finalidad de generar una verdadera inclusión económica y social de toda la población sin ninguna discriminación en razón de credo, colores políticos, género, etnia, edad y territorio, solo por mencionar algunos. Amén, de que esta articulación de políticas y, agendas económicas y sociales son un vínculo virtuoso para generar verdaderamente un desarrollo social equitativo e incluyente, y como el enfoque que active procesos de cambio endógeno y auto sostenidos de reducción de la pobreza y otras distorsiones económicas y sociales. De suerte tal, que genere una verdadera ruptura con los engranajes tradicionales de transmisión generacional de la pobreza y desigualdad, promoviendo una transformación real y profunda del concepto concepción asistencial del Estado.

Por otro lado, la coordinación de la política social es de vital importancia, sobre este tema, Nohra Rey de Marulanda (2005:3), en su artículo *Coordinación de la política social*, cita “es fundamental articular lo económico, lo social y lo institucional en el diseño de una política o un programa social si se quiere que haya sostenibilidad. No hay política o programa social sostenible en el mediano o largo plazo si las consideraciones económicas no tienen en cuenta las consideraciones sociales. Al mismo tiempo no hay política ni programa social sostenible en el mediano plazo si sólo tiene en cuenta las consideraciones de tipo social y no introduce las consideraciones (restricciones) de tipo económico, y aún cuando estas dos dimensiones se articulen, si no se ajustan a las realidades institucionales donde van a operar, están condenadas a fracasar”. De esa manera, es fundamental la articulación y coordinación entre todos los actores. Se requiere coordinación entre el diseño y la ejecución, entre quienes ejecutan las políticas o programas y los beneficiarios. Hay aspectos técnicos, políticos, culturales y, otras variables no menos importantes en esta ecuación. Siempre habrá que negociar, a veces será necesario construir consensos, en otras ganar aliados. Por tanto, es un proceso complejo, no lineal y muchas veces engorroso. Sin embargo, la coordinación es indispensable para generar políticas sociales de valía. Por tanto, para construir una gerencia social eficiente es indispensable aprender a coordinar. Se tiene que aceptar que para un problema social en particular existen un sinnúmero de posibles soluciones, en base entre otras cosas al espacio donde se ubica, idiosincrasia de la población objetivo, particularidades

del problemas social etc., además que con la participación activa y decidida de todos los actores se construirá algo mucho mejor.

Sobre el particular, encontramos otra definición de Fabián Repetto (2004:60-61, 63-64), en su libro *La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina* Manifiesta "...es posible diferenciar una serie de potenciales alcances que a nivel concreto se pueden explorar en materia de programas y políticas sociales. Un primer (potencial) alcance está más bien concentrado en intentar lograr que la coordinación de intervenciones estatales en lo social...reduzca los costos administrativos y colabore con la necesaria salud de las cuentas públicas. Un segundo (potencial) alcance apunta a asociar la coordinación en materia social con el fortalecimiento de sistemas de información, monitoreo y evaluación que permitan evitar la duplicación de esfuerzos de los programas focalizados. Un tercer (potencial) alcance es cuando los intentos de coordinación se vinculan a articular el conjunto de intervenciones (tanto a nivel de políticas como de programas)...en materia de política social, entendida ésta en sentido amplio y no solamente como lucha contra la pobreza. Finalmente, un cuarto (potencial) alcance se liga a entender la coordinación en las intervenciones sociales del Estado como un mecanismo necesario para equilibrar las relaciones de poder intra-gobierno, en particular con las áreas estatales de economía y finanzas". Como se aprecia, existen múltiples ámbitos que necesitan coordinación en materia de programas y políticas sociales, destacando cuatro ámbitos. Por su importancia, es fundamental referirse a la potencial coordinación entre las instancias del Poder Ejecutivo al interior del aparato estatal central, asimismo en sistemas democráticos debe haber una estrecha coordinación entre los diferentes poderes, por ejemplo en el caso de México, entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Otra definición, Isabel Licha y Carlos Gerardo Molina (2006:13-16), texto *Coordinación de la Política Social: criterios para avanzar, Serie Documentos de Trabajo*, que comentan "la coordinación de la política social requiere de un conjunto de condiciones y criterios...Voluntad y cohesión política; Definición de Objetivos estratégicos; Estructuras y mecanismos de coordinación con objetivos y funciones claramente definidos; Participación de los actores clave; Institucionalidad legítima; Capacidad de gestión; Espacios de diálogo y deliberación; Sinergias; Cultura de cooperación e incentivos; Sistemas de información, comunicación, monitoreo y evaluación." De ellos, es menester destacar lo siguiente:

Voluntad y cohesión política, se refiere a la importancia de vincular a todas y cada una de las autoridades de mayor nivel de un país, precisamente para ejercer la coordinación total del estado.

Definición de objetivos estratégicos, en pocas palabras, es la razón de ser de la coordinación, que son entre otros, definir objetivos estratégicos y

prioritarios. Cabe señalar, que a través de estos procesos la coordinación logra orientar y decidir las acciones prioritarias, asegurando la coherencia y pertinencia de las políticas sociales.

Estructuras y mecanismos de coordinación con objetivos y funciones claramente definidos, de esta manera se crean estructuras dotadas de legitimidad, apoyo político y capacidad técnica, así se asegura la coherencia y pertinencia de las estrategias, además se articula el diseño con la ejecución de las políticas en las secretarías sociales.

Participación de los actores claves, es un criterio básico de la coordinación que permite articular y sistematizar los aportes de los distintos entes de la administración pública federal, estatal y municipal con grupos de interés como universidades y Organizaciones de la Sociedad Civil involucrados en programas y proyectos sociales. Asimismo el enfoque participativo y concertado de la coordinación origina un factor de éxito del proceso, a través de que la participación sea genuina y basta hacia los actores claves de cada sector y apunten a la elaboración de políticas sociales concretas.

Institucionalidad legítima, esto, en términos de un marco formal en el que operan las acciones de coordinación. Ello, entendiendo el proceso de coordinación como un ejercicio de gobierno democrático y coherente con el interés de la población, mismo que genera reglas, instancias, conductas, decisiones y prácticas legítimas y eficaces, a través de procesos participativos incluyentes. Asimismo, está estrechamente relacionado con que el gobierno central ejerza liderazgo y desarrolle una visión para dirigir las políticas sociales con valores e ideas comunes.

Capacidad de gestión, se refiere en lo medular a las, capacidades políticas y técnicas reales que se requieren para ejercer la coordinación. De tal suerte, que se aseguran legitimidad, aprendizaje, efectividad, cohesión, negociación, participación, resolución de problemas, creación y difusión de conocimiento, articulación e implementación. Todas estas, incluidas en la CCI¹³ en donde se desarrollan los programas sociales.

Espacios de diálogo y deliberación, su eje principal es el diálogo social, cuyos alcances. Asimismo, Es deseable que este proceso conduzca a la integración de políticas sociales, creando por ende, de tal forma que se desarrollen sin contradicciones y de manera más integrada.

Sinergias, a través de las cuales la coordinación establece mecanismos de colaboración entre agencias gubernamentales y organizaciones no gubernamentales para desarrollar programas sociales. Aquí, es imprescindible

¹³ Capacidad colaboradora inter-agencias, cuyo objetivo es transformar en términos conceptuales instituciones y operaciones.

contar con visiones de largo plazo y esquemas compartidos y complementarios de un conjunto de recursos técnicos y financieros.

Cultura de cooperación e incentivos. Este, en pocas palabras coadyuva de manera decisiva y estratégica al logro de objetivos, la acción de colaboración genera entre otras cosas confianza, respeto, reconocimiento y aprendizaje.

Sistemas de información, comunicación, monitoreo y evaluación, con la finalidad de mejorar sustancialmente la pertinencia de las políticas públicas, será requisito indispensable contar con una adecuada disponibilidad de sistemas de monitoreo y evaluación, en todo el proceso, desde el diseño, la implementación, medición de resultados y retroalimentación. Asimismo habrá que contar con una estrategia completa e innovadora de información y comunicación, para poder informar a la población con equidad y favorecer el diálogo entre los actores claves. También se requiere articulación y coordinación intergubernamentales, así como marcos novedosos de gobernabilidad.

Como se ha aludido en el cuerpo de este Capítulo, los retos de la política social son amplísimos, dado que precisamente a través de directrices y lineamientos concretos el estado debe procurar la preservación y elevación del bienestar social, así como atacar frontalmente problemas lacerantes para la población más vulnerable como la pobreza, marginación, inequidad, entre otros. Ya no bastan las intervenciones clásicas, hoy en día los retos son mayores, la política social debe ser eficiente, eficaz, oportuna, suficiente, adecuada, con un verdadero sistema de protección social, cohesión social y matices de inclusión total. Esto a través, de estrategias y técnicas probadas como la descentralización, distribución de recursos y selección de destinatarios, la focalización, la participación activa de la sociedad civil, presupuestos estables, monitoreo y evaluación entre muchas otras. Así también y por su interrelación la política social debe ser acompañada por una buena política económica.

Asimismo, la traducción de la política social en programas sociales, reviste de suma importancia, puesto que de ello, dependerá fundamentalmente el logro de los objetivos para los cuales se han creado estos programas. Dentro de este orden de ideas, tenemos que, el estado debe ser fuerte, debidamente cohesionado, eficiente, eficaz, oportuno, honesto, transparente, con capital humano preparado y con experiencia, con definición clara de la población objetivo, incluyente y motivador de la participación social, con control de gestión institucionalizado. Así también, promover e instituir reglas claras y precisas del juego, con una buena administración y gerencia social, con verdaderos vínculos entre instituciones y programas, fortalecer ampliamente la participación de la población en cuanto asignación de recursos y prioridades, tomar claridad en cuanto a las dimensiones territoriales, promover mayor participación privada con la participación pública y, sobre todo que la población haga valer sus derechos ante tales intervenciones sociales. De tal suerte, que la coordinación social reviste de vital importancia. Ello, con criterios modernos de lo que es y debe ser

una buena política social, además requiere de voluntad política, estrategias innovadoras, participación de actores clave, capacidad no solo de promover sino más bien de gestión, espacios de diálogo, sinergias, cultura de cooperación e incentivos, sistemas eficientes de información, comunicación, monitoreo y control.

Ahora bien, en México los desafíos de la política social son sustanciales, se requiere en esta esfera entre otras muchas cosas de una verdadera política de estado, una coordinación y cohesión general entre secretarías dirigidas en ese sentido, con proyectos de altura a corto, mediano y largo plazo. Ya no es posible que cada seis años se pretenda rediseñar los programas sociales, que aunado a las políticas económicas cambiantes hacen casi imposible llevar una continuidad en los programas para que a la postre rindan los frutos para los cuales fueron diseñados e implementados. Es preferible llevar a cabo un diagnóstico concienzudo de lo bueno y malo que se ha hecho, de tal suerte que se fortalezca y amplíe lo positivo y se deseche lo negativo. Solo con voluntad política del estado y gobernados se podrá romper el círculo vicioso de la inequidad, incertidumbre, injusticia, marginación, etc., con la finalidad de que la población más vulnerable tenga una real inserción dentro de la sociedad, la economía, la política, etc. y, por ende mejores oportunidades.

En el siguiente Capítulo, y siguiendo la estructura general de este trabajo de tesis, se analizará El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades insertado dentro de la estrategia Vivir Mejor a cargo de la SEDESOL¹⁴ para ello, se analizarán entre otras cosas: sus directrices; su misión; El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012; líneas de acción de la política social; desarrollo de capacidades básicas; construcción de una red de protección social; vínculos entre la política social y la economía; su estructura orgánica; la estrategia vivir mejor y las reglas de operación 2010. En base al Tercer Informe de Labores de la Secretaría de Desarrollo Social 2008-2009.

¹⁴ Secretaría de Desarrollo Social, a cargo del gobierno federal.

CAPÍTULO III

**LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO DENTRO DE LA
ESTRATEGIA VIVIR MEJOR**

En este Capítulo, se analizará El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades insertado dentro de la estrategia Vivir Mejor a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal, se conocerán sus antecedentes y objetivos, sus reglas de operación y, su inserción dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012; sus líneas de Acción, como lo son el desarrollo de capacidades básicas, la construcción de una red de protección social y los vínculos entre la política social y la económica. En particular se vislumbrarán sus componentes en Educación, Salud y Alimentación del Programa Social que nos ocupa, tanto a nivel federal como en el Estado de Puebla, de manera descriptiva. Cabe señalar que este trabajo se acotará, al Sexenio del Lic. Felipe Calderón Hinojosa al frente del Poder Ejecutivo Federal 2007-2012. Sin duda, conocer las reglas del juego de la Política Social en México es de vital importancia, entre otras cosas para distinguir fehacientemente sus impactos favorables y no previstos. En pocas palabras, saber a ciencia cierta de la efectividad y competitividad de estos esfuerzos gubernamentales federales, tendientes a atender a la población más vulnerable.

3.1. LA POLÍTICA SOCIAL, EN EL SEXENIO DEL LIC. FELIPE CALDERÓN HINOJOSA, A TRAVÉS DEL PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO), es el programa de desarrollo social más grande de México, en términos de recursos y beneficiarios.

Su antecedente inmediato, es el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL 1989-1994), el cual buscaba modificar las relaciones entre la sociedad civil y el estado, priorizando el desarrollo regional en áreas marginadas. Posteriormente surgió el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA 1997-2001), que pretendía promover la acumulación de capital humano y la generación de capacidades básicas en los hogares rurales en condiciones de pobreza extrema. Finalmente, en 2001 surge el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO), que amplía el alcance de Progresas, buscando eliminar la transmisión intergeneracional de la pobreza y focalizando su operación en hogares en condiciones de pobreza extrema en el ámbito rural y urbano.

De acuerdo al Diagnóstico de la problemática social atendida por el PDHO, elaborado en 2011, centra sus esfuerzos en la atención de hogares que no cuentan con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requieren para satisfacer sus necesidades primarias (alimentarias y no alimentarias).

En las Reglas de Operación (ROP), del programa para el ejercicio 2012, el objetivo general consistía en favorecer el desarrollo de las capacidades asociadas a la educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias del programa para contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza. Siendo sus objetivos específicos los siguientes:

<ul style="list-style-type: none">• Otorgar apoyos educativos crecientes en educación básica y media superior a los niños, niñas y jóvenes de las familias beneficiarias, con el fin de fomentar su inscripción y asistencia regular a la escuela, y consecuentemente la terminación de dichos niveles educativos;
<ul style="list-style-type: none">• Asegurar el acceso al paquete básico garantizado de salud a las familias beneficiarias, con el propósito de impulsar el uso de los servicios de salud preventivos y el autocuidado de la salud y nutrición de todos sus integrantes;
<ul style="list-style-type: none">• Proporcionar apoyos a las familias beneficiarias para mejorar la alimentación y nutrición de todos sus integrantes, con énfasis en la población más vulnerable como son los niños y niñas, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia;
<ul style="list-style-type: none">• Fomentar el compromiso con los objetivos del programa y la participación activa de todos los integrantes de las familias beneficiarias mediante el cumplimiento de las corresponsabilidades asociadas a las intervenciones del programa; y
<ul style="list-style-type: none">• Potenciar los efectos del programa mediante la entrega de otros apoyos monetarios que establezca el Gobierno Federal para la población beneficiaria del programa.

Fuente: Meta Evaluación 2007-2012 del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades informe final, Octubre 2012, p. 11

La Secretaría de Desarrollo Social Federal¹⁵, en el periodo que nos ocupa, reafirmó el compromiso del Ejecutivo Federal de consolidar una política social integral, encaminada a reducir la desigualdad y la pobreza en general¹⁶. Especialmente la pobreza extrema. Cabe señalar, que en este lapso, alrededor del 50% de la población mexicana presentaba algún grado de pobreza¹⁷ y, un

¹⁵ SEDESOL

¹⁶ Insuficiencia del ingreso total familiar para obtener una canasta básica alimentaria, así como para realizar gastos básicos en salud, vestido, vivienda, transporte y educación.

¹⁷ Cifras de Coneval al cierre del ejercicio 2009.

10% se encontraba en pobreza extrema¹⁸. Por ello se planteó la urgente necesidad de abatirla, a través de promover un desarrollo social entre los mexicanos más vulnerables, tal y como lo contempla La Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos.

De esa manera se encontraban plasmadas las directrices de la Política Social en México. En pocas palabras, son el conjunto de normas que las rigen para su ejecución, en búsqueda del logro de los objetivos preestablecidos.

Misión de la SEDESOL¹⁹. Consistía en formular y coordinar la política social solidaria y subsidiaria del Gobierno Federal orientada hacia el bien común, mediante políticas y acciones de ordenación territorial, de desarrollo de las capacidades de la población y de mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y políticas en los espacios rurales y urbanos, reconociendo la importancia de una sociedad corresponsable en su propio desarrollo. En síntesis, el aparato gubernamental debe dotar a la población en su conjunto de una Política Social y una Política Económica sustentable, de manera tal, que la propia población tenga posibilidades reales de romper con el círculo vicioso de la pobreza y, por ende tener una mejor calidad de vida y oportunidades de desarrollo pleno tanto en lo individual como en lo familiar y de manera colectiva. Ello, conlleva la participación activa de la población objetivo, por tanto cuenta con legitimación y corresponsabilidad de ambas partes tanto en el éxito o fracaso de la política social en comento.

Las acciones de la SEDESOL buscaban materializar el Desarrollo Humano Sustentable, principio rector del Gobierno Federal plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

En éste, se encontraban plasmados los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que regían la acción del Gobierno Federal y fungían como base para los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que emanan del mismo. El Plan buscaba mejorar las condiciones de vida de los más pobres y, en general, de todos los mexicanos, a través de cinco ejes de acción: a) Estado de Derecho y Seguridad; b) Economía Competitiva y Generadora de Empleos; c) Igualdad de Oportunidades; d) Sustentabilidad Ambiental y Democracia Efectiva y, e) Política Exterior Responsable.

Sin embargo, y a pesar de los innumerables esfuerzos que desarrolló el Gobierno Federal 2007-2012 en estas vertientes, los objetivos en sus primeros dos años fueron inalcanzables debido, entre otras razones, a la recesión económica gestada en 2007 en Estados Unidos de Norteamérica²⁰, país con el cual México centra su economía sustancialmente²¹, no solo en cuanto a

¹⁸ Cifras al mes de junio del año 2010.

¹⁹ Secretaría de Desarrollo Social a cargo del Gobierno de la República.

²⁰ Crisis hipotecaria en USA, que derivó en un rescate bancario sin precedentes.

²¹ Más del 85% de las exportaciones mexicanas se realizan con los Estados Unidos de Norteamérica.

importaciones y exportaciones, sino gravemente en cuanto a mano de obra y recepción de remesas de los migrantes legales e ilegales que suman más de 12 millones de connacionales, mismas que disminuyeron agresivamente en deterioro de un sinnúmero de familias mexicanas más vulnerables, así como la falta de voluntad de todos los involucrados a nivel local. Queda claro que se requiere de un esfuerzo con miras de alturas, de un Acuerdo Nacional, donde todos los interesados y todas las voces privilegien el diálogo y sienten las bases para salir del enorme bache donde se ubica México dentro del contexto global. Es aquí precisamente, donde la Sociedad en su Conjunto espera y exige, no solo a los diferentes ámbitos de gobierno sino también a los Partidos Políticos y otros grupos de interés, que de una vez por todas se pongan de acuerdo, con la finalidad de superar la crisis en su conjunto: económica, social, de seguridad, educativa, generación de empleos, oportunidades, competitividad a niveles internacionales, y de valores, solo por mencionar algunas. Asimismo, y no menos importante, combatir frontalmente la enorme corrupción, impunidad e injusticia que prevalece en México, claro de frente a la población con claridad y transparencia.

Cabe destacar, de manera particular que el Eje 3, referente a la Igualdad de Oportunidades, se enfocó al logro de una política social que tenía como objetivos la superación de la pobreza, la transformación educativa efectiva, el acceso universal de los mexicanos a los servicios de salud y el apoyo a los grupos sociales vulnerables para su propio desarrollo, objetivos centrales de esta tesis de maestría.

Para ello, era indispensable llevar a cabo un sinnúmero de reformas estructurales, en particular la Reforma Educativa, Laboral, Fiscal, Energética, Política, etc., que tendrían que centrar sus esfuerzos en la población en general, haciendo a un lado los legítimos derechos y aspiraciones de sindicatos, empresarios y demás interesados. Es obvio que las Reglas del Juego en este sentido debían privilegiar el interés nacional y olvidar de facto y de manera real, seguir tomando a los diferentes Sectores como el educativo y a las Organizaciones Sindicales en general, como botín político que a la postre les signifique seguir acumulando votos y prebendas solo para unos cuantos. Ya basta, solo con educación de calidad, salud, alimentación y generación de empleos México podrá abatir la pobreza en todos sus niveles, amén de implementar con eficiencia y eficacia el combate a la corrupción, inequidad e injusticia lacerantes e imperantes en nuestro País, tanto en los tres órdenes de gobierno como en la iniciativa privada.

Así tenemos que la política social de la Administración Federal que nos ocupa, se regía por los siguientes siete principios rectores:

• Focalizar recursos en los programas más efectivos.
• Instrumentar sistemas de evaluación y seguimiento que posibilitaran la mejora continua.
• Promover la coordinación de esfuerzos entre dependencias y organismos de los distintos ámbitos de gobierno.
• Priorizar acciones encaminadas a elevar las capacidades de las personas.
• Utilización de un padrón único.
• Vinculación adecuada entre programas.
• Transparencia en la asignación y gasto de los recursos.

Fuente: Tercer informe de labores SEDESOL²², Agosto 31, 2009, p..9.

En este ámbito de ideas, las líneas de Acción de la Política Social dentro de la Estrategia Vivir Mejor, buscaba concentrar todas las acciones del gobierno federal encausándolas hacia un mismo objetivo: el Desarrollo Humano Sustentable. De esta manera pretendía evitar la dispersión de las acciones y orientarlas a obtener mejores resultados de los recursos públicos invertidos. La Estrategia ordenaba a las políticas públicas en las tres siguientes líneas de acción dirigidas a alcanzar mayor bienestar para los mexicanos:

1. Desarrollo de Capacidades Básicas.- Para asegurar que todas las personas contaran con igualdad de oportunidades que les permitieran desarrollarse con plenitud, era indispensable que las personas en pobreza contaran con un mínimo de bienestar. La falta de acceso a servicios de salud y educación de calidad, las dificultades para acceder a alimentos básicos que garantizaran condiciones de vida aceptables, así como la problemática de no contar con certeza e identidad jurídica, son factores que impiden el adecuado desarrollo de las potencialidades de la población y la consecución de una sociedad basada en la igualdad de oportunidades. Por lo que es ineludible garantizar el acceso de toda la población a aquellos bienes que fomentan el apropiado desarrollo de capacidades. En este sentido, esta Administración planteaba como uno de sus objetivos llevar a cabo una política enfocada a fortalecer la generación de capital humano, con el fin de que las personas tuvieran las habilidades necesarias para mejorar sus condiciones de vida gracias a su propio esfuerzo.

Para lograr este objetivo se requería construir una plataforma base que ayudara a las familias en condición de pobreza a acceder a satisfactorios esenciales, como la alimentación, la educación, y la salud entre otros, y contar con igualdad de oportunidades para el desarrollo de sus capacidades básicas.

²² Secretaría de Desarrollo Social.

Lo anterior, complementado con políticas públicas adecuadas, buscaba permitir que la población fuera más productiva y pudiera acumular activos, incrementando así su nivel de bienestar.

2. Construcción de una Red de Protección Social.- Los mexicanos, sus hogares y comunidades se encuentran y se encontraban expuestos a múltiples riesgos; ya sean de origen natural, como terremotos, huracanes e inundaciones²³; de salud, como enfermedades y epidemias²⁴; o aquellos producidos por la dinámica cotidiana de las actividades humanas, como crisis económicas, desempleo y deterioro del medio ambiente.

El Gobierno Federal 2007-2012, logró tender con una red de protección social que atendía con especial énfasis a los más pobres y a quienes habitaban en las localidades más rezagadas del país, ya que son los más vulnerables a los riesgos y carecen de suficientes recursos para manejarlos. Esta red brindaba la posibilidad de conservar, recuperar e incrementar el capital físico y humano de los hogares, amén de contar con el acceso adecuado a los servicios sociales básicos, así como de evitar la exclusión derivada de situaciones inesperadas a lo largo del ciclo de vida. Esta red de protección social servía como mecanismo de articulación y ejecución de diversos programas para reducir la vulnerabilidad de las personas, debido a las desigualdades de género, edad, condición étnica, o contingencias económicas o naturales, haciéndolas menos propensas a caer en la exclusión social y en situación de pobreza. Con esta red, el gobierno federal contribuyó a un adecuado ejercicio de los derechos sociales de múltiples sectores de la población, así como a la protección de su patrimonio y capital humano, propiciando un mayor desarrollo humano.

3. Vínculos entre la Política Social y la Economía.- Ninguna política social estaría completa si no contempla los puentes que unen y potencian las capacidades de la población con las oportunidades para el desarrollo económico. Con la visión de alcanzar el desarrollo económico e incrementar el bienestar de la población mexicana, la Administración de Calderón Hinojosa se dio a la tarea de consolidar un vínculo integral y virtuoso entre la política social y la económica, de forma tal que, sus esfuerzos dirigidos dentro de la arena social, fueran permanentes y blindados a crisis de carácter económico, político y desastres naturales, para que les permitan madurar y rendir los frutos esperados.

²³ Sirva de ejemplo simple y llano que en los últimos años la precipitación pluvial, ha originado un sinnúmero de problemas como pérdida de vidas humanas y daños materiales incalculables en varios estados del País como Veracruz, Tabasco, Oaxaca, Guerrero y Estado de México, solo por nombrar algunos de los más relevantes.

²⁴ Una muestra de los cuantiosos daños económico-financieros lo es, la Pandemia H1N-1 gestada en México en el año 2009, provocando una baja sustancial en la actividad turística (Tercer fuente de ingresos solo después de los generados por el petróleo y las remesas), desempleo y, por ende, más pobreza.

Estos puentes se extienden en ambos sentidos: desde la política social como mecanismo de potenciación del capital humano; y desde la política económica como mecanismo para insertar a las personas en el ámbito económico. Entre los puentes que parten de la política social se incluyeron el desarrollo de capacidades productivas, la inserción al mercado laboral, la creación de infraestructura productiva social y la mejora de las condiciones de vida en las comunidades.

En este sentido, se aprecian palpablemente los enormes esfuerzos del Gobierno Federal de aquella época por ser congruente, privilegiando y asumiendo que una Adecuada Política Social solo lo puede ser con su contraparte en materia Económica. De tal suerte que ambas Políticas se encontraban totalmente ligadas.

Por otra parte, cabe mencionar que la Estructura Orgánica básica de la SEDESOL en el sexenio que nos ocupa, osciló e integró por 71 Unidades Administrativas, 30 del sector central, 32 Delegaciones en las entidades federativas, dos Órganos Administrativos Desconcentrados y siete entidades sectorizadas. La estructura orgánica no básica se modificó atendiendo a nuevas necesidades de operación y de responsabilidad, principalmente derivadas por adecuaciones de los Programas Sociales. Realizaron 2,070 movimientos organizacionales que incluyeron cambios de características ocupacionales, cambios de adscripción del personal operativo de base, incluyendo la renivelación de 1,452 plazas de personal operativo de base, así como la cancelación de 374 plazas del Programa de Separación Voluntaria, con lo cual la plantilla ocupacional quedó integrada por 4,807 plazas.

En este sentido, se aprecia que el capital humano invertido en La Secretaría de Desarrollo Social Federal era mínimo e insuficiente, para el tamaño y envergadura del problema, donde aproximadamente la mitad de la población presenta algún grado de pobreza y, alrededor del 17%, se encontraba en pobreza extrema²⁵. Sin embargo, y en otro sentido de ideas, los esfuerzos realizados en esa administración en el sector social son mayores a los realizados en cualquiera de las administraciones federales anteriores que lo precedieron, tanto en capital humano como en recursos financieros. Empero los índices de pobreza se fueron incrementando de manera drástica, tan solo derivado de la última crisis financiera en Estados Unidos de Norteamérica en 1997, se sumaron aproximadamente 6'000, de mexicanos, donde el común denominador es la inequidad de género²⁶ y, en consecuencia, los resultados finales siguieron poniendo entredicho la efectividad de la política social en el país. Como se ha citado, se requiere de un alcance de miras de todos los involucrados pero también de destinar mayores recursos humanos, selección y capacitación de

²⁵ No cuentan con ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas de alimentación.

²⁶ La ONU ha venido señalando que en México existen aproximadamente 2'500, más de mujeres en pobreza extrema que hombres.

personal, pruebas de confianza y financieros, por citar algunos, para abatir este problema de Seguridad Nacional.

La SEDESOL dentro de la Estrategia Vivir Mejor.

Los programas y acciones del Gobierno Federal, en el marco de una política social incluyente, se dieron a la tarea de implementar políticas que promovieran el Desarrollo Humano Sustentable. Ello implicó un proceso permanente de ampliación de capacidades que, a la postre, permitiera a todos los mexicanos vivir una vida digna, sin necesidad de arriesgar el patrimonio de las próximas generaciones y sobre todo de mejorar su calidad de vida y por ende, romper el círculo vicioso de la pobreza.

La Estrategia Vivir Mejor concentraba las acciones del Gobierno Federal dirigidas al desarrollo social de los mexicanos, fomentaba su coordinación y propiciaba sinergias de acciones a través del mejor aprovechamiento de los recursos públicos. Asimismo, resalta la importancia de avanzar más rápido en el combate a la pobreza y desigualdad, incorporó a la Política Social criterios de sustentabilidad, reconociendo a la organización comunitaria como instancia fundamental para reforzar la cohesión social y fortalece la coordinación entre los gobiernos estatales y municipales en la materia.

La Estrategia Vivir Mejor tenía cinco grandes objetivos:

Objetivos "Estrategia Vivir Mejor"
Permitir a las personas y familias una participación social plena, libre y equitativa, al desarrollar y potenciar sus capacidades básicas.
Otorgar protección y certeza a las personas y las comunidades para enfrentar contingencias, tanto a lo largo del curso de vida, como ante condiciones adversas del entorno.
Cuidar y mejorar el entorno propiciando la cohesión del tejido social, así como un desarrollo ordenado y regionalmente equilibrado del territorio.
Elevar la productividad de las personas para que contaran con mejores opciones de empleo e ingreso que les permitiera reducir la pobreza.
Incorporar criterios de sustentabilidad en la política social.

Fuente: Tercer informe de labores SEDESOL²⁷, Agosto 31, 2009, p. 15.

²⁷ Secretaría de Desarrollo Social.

Los objetivos, estrategias y acciones de la SEDESOL se alineaban con la Estrategia del Gobierno Federal Vivir Mejor a través del Programa Sectorial de Desarrollo Social²⁸. En ambos se contemplaban temas prioritarios para la agenda de la política social como el desarrollo de capacidades básicas, la protección a grupos sociales vulnerables, la disminución de las disparidades regionales, así como la mejora de la calidad de vida en las ciudades. En pocas palabras, permitir a las personas y familias su participación social plena, libre y equitativa al desarrollar y potenciar sus capacidades básicas en busca de una superación personal y familiar.

Cabe señalar que la política social en ese Sexenio en México, no fue de ninguna manera tema fácil para la Administración Federal. Tuvo que ir sorteando diversos obstáculos a saber: por un lado, desde su concepción, implementación, operación, correcciones, seguimiento, coordinación y evaluación. Asimismo y no menos importante, la selección de su personal, así como su capacitación y pruebas tanto de capacidad como de confianza; Por otra parte, los embates de la crisis global iniciada en Los Estados Unidos de Norteamérica²⁹, y sus repercusiones a nivel Mundial y sobretodo en México, generaron un mayor índice de pobreza, desempleo, mayor inflación, así como el combate al crimen organizado iniciado en la administración de Calderón Hinojosa, que dio como resultado un sinnúmero de muertes, inseguridad, falta de inversiones, etc. Así también, la falta de reformas estructurales como la Hacendaria, Energética, Laboral, Política, entre otras muchas otras, obstaculizaron de manera grave el crecimiento económico y político de México. Por lo que es menester reconocer que los esfuerzos en Política Social, si bien es cierto, no lograron abatir la pobreza en México en los primeros años de ese Sexenio, tal y como se conceptualizó desde su inicio en El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, si significaron un ingrediente esencial para aminorar estos embates sin precedente en el País. De forma tal que, sin la intervención gubernamental que nos ocupa, se habrían sumado a finales de ese Sexenio alrededor de 3 millones de pobres alimentarios adicionales. Más adelante me refiero a los resultados finales del Sexenio 2007-2012, en cuanto a la Pobreza.

Sin duda, las personas responsables de estos esfuerzos tuvieron en sus manos el logro de los objetivos no solo deseados, sino más bien necesarios e indispensables para abatir, de manera eficiente y eficaz, la pobreza. La sociedad en su conjunto sabrá premiarlos o en su defecto señalarlos. México cuenta con un sinnúmero de recursos naturales, litorales, culturales, ubicación geográfica³⁰ sobre todo humanos, etc., solo falta poner el último eslabón que es precisamente el trabajo arduo de todos y cada uno de los mexicanos en su conjunto, echando mano de la creatividad, solidaridad y subsidiariedad de los mismos, para llevar a cabo un combate frontal a la pobreza en general: alimentaria, de capacidades,

²⁸ Cuyas siglas son PSDS 2007-2012.

²⁹ Crisis hipotecaria en los años 2007-2008.

³⁰ Colinda con la primera potencia mundial económica, los Estados Unidos de Norteamérica.

de patrimonio y en especial de valores. Solo con un combate frontal a la corrupción y a la impunidad, asimismo a mediano y largo plazo el Análisis y Aprobación de Reformas Estructurales que requiere el México desde hace más de 30 años y una educación de calidad, se podrán alcanzar entre otros objetivos: un crecimiento económico sostenido en niveles suficientes alrededor del incremento del PIB del 5% anual; el desarrollo del capital humano y, la conformación de redes mínimas de protección social para los pobres, se sentarán bases firmes para llegar a alcanzar los objetivos, no solo plasmados en la política social, sino más aun garantizados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ya basta, se requiere de auténticos mexicanos, de combatir la enorme corrupción tanto en la iniciativa privada como en los tres ámbitos de gobierno, poniendo todos y cada uno un granito de arena que permita realmente a México, salir del subdesarrollo tanto económico como social. En México los índices de inseguridad, injusticia, inequidad, desempleo y falta de oportunidades solo por mencionar algunos son muy graves y, no menos graves los problemas en materia de salud, vivienda y sobretodo educación. Únicamente un país con educación puede sentar bases firmes de corto, mediano y largo plazo para erradicar esos problemas de Seguridad Nacional. Habría que romper paradigmas y alcanzar un Acuerdo Nacional en esta materia, echando mano de la experiencia de otros países que han podido avanzar en ese sentido, sin duda alguna se requiere Voluntad Política de todas las fuerzas políticas, gobernantes y población en su conjunto.

3.2. COMPONENTES DEL PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES

La pobreza y desigualdad generan invariablemente un círculo vicioso en el que los integrantes de las familias más pobres no desarrollan sus capacidades, esta situación lleva a que las nuevas generaciones hereden la pobreza y la imposibilidad de generar los ingresos que les permitirían superar su condición.

La desigual, distribución del ingreso y la inequidad en el acceso a oportunidades ha sido un elemento persistente en la historia de nuestro país. Así, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 buscaba que cada mexicano, sin importar la región donde nació, el barrio o comunidad donde creció o el ingreso de sus padres, pudiera tener las mismas oportunidades para desarrollar sus aspiraciones a plenitud y mejorar así sus condiciones de vida, sin menoscabo de las oportunidades de desarrollo de las futuras generaciones. En ese marco, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades se concibió como un instrumento de desarrollo humano. Este Programa apoyaba a las familias, en especial en condición de pobreza extrema, con el fin de incrementar las capacidades de sus integrantes y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores

niveles de bienestar, por lo que trataron de generar las posibilidades para que las familias y las personas mediante su esfuerzo, y con el apoyo de la sociedad y el Gobierno, superaran su situación precaria, accediendo a mejores niveles de bienestar y se incorporaran al desarrollo nacional. Atendiendo a las familias más vulnerables de manera integral a través de los siguientes componentes; Educación; Salud y alimentación.

Baste, hacer aquí un paréntesis, para comprender en su justa dimensión el PDHO³¹, es requisito indispensable referirse a la Situación de la Pobreza en México, a través de un diagnóstico.

De tal suerte, que México no es ajeno al incremento mundial en el número de personas en condiciones de pobreza, producto de las recurrentes crisis económicas tanto internas como externas y el incremento en los precios de los alimentos, por mencionar solo algunos de sus orígenes.

Cabe mencionar que a finales del Sexenio de Vicente Fox Quezada el país contaba con los siguientes números de población en pobreza:

Población de pobreza a finales del Sexenio de Vicente Fox Quezada	
Pobreza de Patrimonio (Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria y realizar gastos en salud y educación, así como vestido, calzado, vivienda y transporte).	42.6 millones de personas.
Pobreza de Capacidades (Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y realizar gastos necesarios en salud y educación).	20.7 millones de personas.
Pobreza Alimentaria o Extrema (Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir una canasta básica de alimentos).	13.8 millones de personas.

Fuente: Tercer informe de labores SEDESOL³², Agosto 31, 2009, p. 83.

Sirva de base este referente, para señalar los fuertes incrementos que en materia de pobreza se dieron en los primeros dos años de la Administración a cargo de Felipe Calderón Hinojosa, de 2006 a 2008:

³¹ Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

³² Secretaría de Desarrollo Social, sexenio a cargo del Lic. Felipe Calderón Hinojosa.

Incremento en materia de pobreza de 2006 a 2008	
• Pobreza de Patrimonio.	47.4 millones de personas
• Pobreza de Capacidades.	25.1 millones de personas
• Pobreza Alimentaria o Extrema.	18.2 millones de personas

Fuente: Tercer informe de labores SEDESOL, Agosto 31, 2009, p.83.

Como se ha venido señalando, esto fue derivado del entorno Mundial desfavorable de aquellos años, básicamente por la crisis económica y financiera de los Estados Unidos de Norteamérica “Crisis Hipotecaria”, misma que dio como resultado menos ingresos en general pero sobremanera los derivados de las remesas de aquel país y, otros factores no menos importantes como el incremento Mundial en el precio de los alimentos, etc.

A través del programa de Desarrollo Humano Oportunidades se buscaba apoyar a las familias que vivían en condición de pobreza extrema, con el fin de incrementar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar.

De acuerdo con lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009, así como en el numeral 5.2 de las Reglas de Operación, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades se comprometió a mantener en ese ejercicio la cobertura de atención de al menos 5 millones de familias en pobreza extrema³³. Derivado de este mandato, durante el ejercicio 2009, realizaron acciones de incorporación de nuevas familias para sustituir las bajas naturales del padrón. Al tercer bimestre ya contaban con un padrón de 5.02 millones de familias beneficiarias, la meta al cierre de ese ejercicio fiscal era de 5.2 millones de familias, cifra que representa 20.13% del total de familias a nivel nacional (25.8 millones).

Cabe señalar, que de las 5.02 millones de familias incorporadas en el tercer bimestre de 2009, la distribución por tamaño de localidad es la siguiente: familias en localidades rurales (hasta 15 mil habitantes) 4.24 millones y familias localidades urbanas (mayores a 15 mil habitantes) 784 mil. Para fortalecer el Programa, en 2009 llevaron a cabo un nuevo esquema de atención en zonas urbanas, que tenía como objetivo contar con evidencia empírica de un modelo alternativo de gestión y atención en estas zonas, para mejorar los procesos de atención y operación del programa, y potenciar los impactos para el desarrollo de capacidades de las familias beneficiarias. Como parte de este nuevo esquema, proyectaron incorporar a 200 mil nuevas familias en zonas urbanas, para cerrar con un total de 5.2 millones de familias a beneficiar durante 2009. Este programa piloto contempló, entre otras, las siguientes acciones:

³³ Número muy inferior al total de la población que se encontraba en ese grado de pobreza del 26 de la población total.

- Se incorporaron 35,000 familias, que recibían los apoyos otorgados a través del nuevo modelo de gestión en zonas urbanas. En esta primera etapa, las ciudades que estaban atendidas bajo este modelo fueron: Ciudad Juárez, Puebla, Ecatepec y Reynosa.

- La segunda etapa, programada para octubre de 2009, contempló la incorporación de 165,000 familias en 259 localidades distribuidas en las 32 entidades federativas.

- Un nuevo modelo de focalización multidimensional a nivel hogar.

- Acceso a mayores coberturas de servicios de salud que respondieran a la dinámica de las urbes y a su problemática epidemiológica.

- Incrementos en el monto de las becas educativas, en consideración de los mayores costos de oportunidad observados en las zonas urbanas.

- Sustitución de becas en primaria por apoyo compensatorio a hogares con niños pequeños, respecto a la cobertura prácticamente universal en el nivel primaria.

- Bonos por aprovechamiento escolar.

- Nuevo esquema de focalización a nivel hogar.

- Nuevo esquema de corresponsabilidades, dando mayor flexibilidad en su cumplimiento, considerando las actividades, traslados y horarios de las zonas urbanas.

- Método de pago electrónico para facilitar la bancarización de los beneficiarios.

Asimismo y de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010, se contempló un incremento sustancial de 1.3 millones de familias atendidas bajo este programa de oportunidades en todo el país, para cerrar con 6.5 millones de familias distribuidas en más de 135 mil localidades en los 31 Estados y el D.F.

En este orden de ideas, los componentes del Programa Oportunidades fueron diseñados de manera integral, con la finalidad de apoyar a las familias más vulnerables de manera completa, hombres y mujeres en la infancia, madurez y tercera edad. Todo ello, con el objetivo principal de romper el círculo vicioso de la pobreza y, permitir a la postre que las nuevas generaciones pudiesen vivir mejor.

Luego entonces, los componentes del Programa de Desarrollo Oportunidades son: Educación, Salud y Alimentación:

1. EDUCACIÓN: El Programa Oportunidades otorgaba becas educativas a los niños de ocho a 21 años integrantes de las familias beneficiarias e inscritos en escuelas de modalidad escolarizada a partir del tercer grado de primaria y hasta tercer grado de educación media superior. Al inicio del ciclo escolar 2009-2010, se beneficiaron alrededor de 5.28 millones de becarios, 256 mil más respecto al ciclo escolar 2008-2009, de los cuales 2.66 millones fueron mujeres y 2.61 millones hombres. De acuerdo al nivel educativo los becarios se encontraban distribuidos de la siguiente manera:

- Educación básica: 4.45 millones de becarios. El 58% en Primaria y el 42% en Secundaria.

- Educación media superior: 827 mil becarios. El 54% mujeres y el 46% hombres.

- Becas otorgadas a mujeres. Al inicio del ciclo escolar 2009-2010, benefició alrededor de 2,667,400: 1,260,000 en primaria, 960,700 en secundaria y 446,700 en educación media superior.

Como estímulo para evitar la deserción escolar por parte de las mujeres, el monto de las becas educativas que recibieron, a partir del primer grado de secundaria, fue superior al monto que recibían los hombres. Estas acciones permitieron una disminución en la deserción de mujeres de entre 15 a 18 años que trabajaban.

Apoyo a jóvenes con Oportunidades, tenía como objetivo incentivar a los jóvenes becarios a que terminaran la educación media superior, otorgándoles un apoyo monetario cuando acreditan su conclusión antes de cumplir los 22 años de edad y su hogar permanecía en el padrón activo del Programa. Los recursos para la entrega del apoyo Jóvenes con Oportunidades se manejaron a través de un fideicomiso público de inversión y administración, por lo que los apoyos se entregan a través de un depósito en una cuenta de ahorro que los jóvenes debían formalizar en BANSEFI. Una vez que se les deposita este incentivo, que en 2008 fue de 3,598 pesos, los jóvenes podían disponer de éste como ellos decidieran.

1. SALUD: Comprendía acciones de atención y orientación para mejorar las condiciones de vida, abatir las desigualdades y reducir los rezagos en salud, especialmente para las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia y los niños menores de cinco años. En 2008, el 99.1% de las mujeres embarazadas del programa se encontraron en control prenatal, un incremento de 0.5% con respecto al 2007. El promedio de consultas mensuales en 2008 fue de 3,449.3, un aumento de 4.2% con respecto al año anterior, en el cual se atendieron a 3,434.6 consultas mensuales. En este componente, los principales resultados son los siguientes:

Resultados de 1998 a 2007 en el contexto rural:

- Se redujo la prevalencia de talla baja en los niños beneficiarios menores de dos años, de 35% a 23.9%.

- Se incrementó el porcentaje de mujeres beneficiarias (con al menos un hijo) que utilizan métodos anticonceptivos, de 37% a 56%.

- En el grupo de 15 a 19 años, se incrementó el uso de métodos anticonceptivos en mujeres beneficiarias casadas o unidas y con al menos un hijo, de 33% a 70%.

Resultados de 1999 a 2007 en áreas rurales:

- Se redujo la prevalencia de anemia en los niños beneficiarios menores de dos años, de 61% a 35.8%.

Resultados en 2007 en el medio rural

- La prevalencia de emaciación (peso inferior al que corresponde a la estatura) en los niños beneficiarios menores de dos años fue de 2.4%, por lo que se consideró como un nivel bajo y dentro del rango esperado en una población sana (menos de 2.5%).

- Efectos positivos de Oportunidades en la salud de los niños beneficiarios menores de 24 meses respecto a los niños no beneficiarios: tuvieron menos tos el 25.1 contra 29.6%, fiebre o calentura el 19.3 contra 21.3%, diarrea 9.1 contra 11.8% y diarrea potencialmente peligrosa 8.3 contra 10.9%.

- La morbilidad de los niños beneficiarios menores de 24 meses fue menor a la registrada en los niños no beneficiarios, de 35.5% y 39.9%, respectivamente.

En 2008 a nivel nacional:

- El porcentaje de mujeres beneficiarias del programa en control prenatal fue de 99.1%.

2. ALIMENTACIÓN: Este componente entregaba apoyos monetarios directos, de manera bimestral, a las familias beneficiarias para contribuir a que mejoraran en la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación, buscando por esta vía elevar su estado de nutrición.

Para el periodo comprendido de enero de 2007 a junio de 2009:

- En promedio, se logró que el 99.15% de niños menores de dos años se encontraran bajo control nutricional, un incremento de 1.5% más respecto a 2006, cuyo porcentaje fue de 99%.

- Se adquirieron un total de 625.23 millones de dosis de complementos alimenticios distribuidas a menores de cinco años, de las cuales 77.86 millones

corresponden al periodo enero-junio de 2009, un aumento de 11.76 millones más respecto al mismo periodo del año anterior.

- Se adquirieron un total de 249.10 millones de dosis de complementos alimenticios distribuidas a mujeres embarazadas y en lactancia, de las cuales 35.50 millones corresponden al periodo enero-agosto de 2009, un incremento de 3.49 millones más respecto al mismo periodo del año anterior.

Apoyo Alimentario Vivir Mejor.

- El objetivo de este apoyo fue el de otorgar un apoyo adicional a las familias beneficiarias para proteger su economía ante el alza internacional de los precios de los alimentos.

- Éste se asignaba a todas las familias beneficiarias del Programa Oportunidades y consistía en la entrega adicional de 120 pesos mensuales, manteniéndose los apoyos que ya recibían las familias por los conceptos de alimentación, apoyo energético, becas y útiles escolares, y el apoyo para los adultos mayores.

A Las familias que venían recibiendo el apoyo básico de 265 pesos mensuales por concepto de alimentación y apoyo energético, 210 pesos y 55 pesos respectivamente, se les incrementó a 385 pesos de apoyo básico, al adicionarse los 120 pesos mensuales del apoyo alimentario Vivir Mejor.

Apoyo para Adultos Mayores. El Programa Oportunidades emitía apoyos monetarios a los adultos mayores, integrantes de las familias beneficiarias que tenían 70 años o más y que habitan en localidades cuya población era superior a los 20 mil habitantes. En 2009, se atendió a un padrón de 81,417 beneficiarios con un apoyo mensual de 295 pesos, a través de entregas bimestrales, con el propósito de coadyuvar a que mejoren sus condiciones de vida.

Apoyo Energético. El componente energético consistía en otorgar, de manera bimestral, un apoyo monetario mensual de 55 pesos a las familias beneficiarias, con el propósito de apoyarlas con el gasto que realizaban en el consumo de energéticos: energía eléctrica, gas, leña, carbón, entre otros. Éste se entregaba en función de la emisión de los apoyos del componente alimentario.

Cabe señalar que, si bien los esfuerzos del gobierno federal en este rubro fueron sustanciales, los recursos económicos y humanos para atenderlos resultaron insuficientes para la magnitud del problema. Sin embargo, mitigaron la pobreza y sobretodo frenaron el incremento de la pobreza extrema, ante los embates naturales y crisis económicas recurrentes a nivel global.

3.3. OPORTUNIDADES EN EL ESTADO DE PUEBLA

El estado de Puebla cuenta con 217 municipios que representan el 8.8% de los 2454 municipios con que cuenta México. Con 6,575 localidades que representan el 3.5%, con una población total al cierre del sexenio que nos ocupa 2012, del 5.0% con 6'015, habitantes, con alrededor de 1'225, hogares.

En este contexto de ideas, se pueden apreciar los apoyos de este programa federal de oportunidades en el estado de Puebla, tanto históricos como hacia el cierre del sexenio de Calderón Hinojosa:

Cobertura de beneficiarios en el Estado de Puebla	
419,512 Familias.	Representan el 8.1% del total a nivel nacional.
408,158 Becarios.	Representan el 8% del total a nivel nacional.

Fuente: Meta Evaluación 2007-2012 del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades informe final, Octubre 2012, p. 15.

Unidades de Salud		
	Unidades	Familias
IMMS Oportunidades Rural	319	123,031 – 29.3%
IMSS Oportunidades Urbano	10	5,981 – 1.4%
Secretaría de Salud Estatal	608	290,500 – 69.3%
Total	937	419,512 – 100.0%

Fuente: Meta Evaluación 2007-2012 del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades informe final, Octubre 2012, p. 15.

Cobertura por tipo de Área		
Familias		
Rural	240,349	57%

Semiurbano	100,677	24%
Urbano	78,486	19%
Total	419,512	100%

Fuente: Meta Evaluación 2007-2012 del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades informe final, Octubre 2012, p. 15.

Cobertura histórica del Programa					
Ejercicio	Municipios	Localidades	Familias	Variación	
2004	217	4,028	383,260	No disponible	
2005	217	4,358	385,118	1,858	0%
2006	217	4,721	391,078	5,960	2%
2007	217	4,740	393,225	2,147	1%
2008	217	4,937	388,625	-4,600	-1%
2009	217	4,891	419,512	30,887	8%
2010	217	No disponible	482,959	63,447	15%

Fuente: Meta Evaluación 2007-2012 del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades informe final, Octubre 2012, p. 15.

Como se aprecia, en 2006 su incremento fue mínimo del 2%, más aun en 2007 del 1% y, drásticamente cayó en 2008 en - 1%, resultado de la crisis hipotecaria gestada en 1997-1998 en los Estados Unidos de Norteamérica, por ende disminución drástica de ingresos por remesas, por mencionar algunos factores.

Cabe señalar que debido al incremento sustancial en el año 2009 del 8% y en 2010 del 15% se pudo frenar el incremento sustancial de la pobreza extrema. En otras palabras sin esta intervención la pobreza extrema se hubiese disparado agresivamente en los primeros años de esa gestión Federal.

Apoyos Monetarios Totales (Miles de Pesos)									
Ejercicio	Alimentación	Becas (Incluye útiles)	Adultos Mayores	Energético	Vivir Mejor	Compensatorio Infantil	Jóvenes Oportunidades	Total	Variación
2004	669	1,033	No disponible	No disponible	No disponible	No disponible	No disponible	1,702	ND
2005	756	1,249	No disponible	No disponible	No disponible	No disponible	No disponible	2,005	18%
2006	786	1,347	180	No disponible	No disponible	No disponible	No disponible	2,313	15%
2007	823	1,448	96	223	No disponible	No disponible	No disponible	2,590	12%
2008	860	1,472	34	230	358	No disponible	No disponible	2,954	14%
2009	965	1,598	25	256	571	12	No disponible	3,427	16%
2010	1,168	1,850	38	316	655	293	87	4,407	29%

Fuente: Meta Evaluación 2007-2012 del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades informe final, Octubre 2012, p. 15.

De esta información, podemos deducir que los recursos monetarios totales se ubicaron primordialmente en dos rubros: el educativo en un 42% y el alimentario en un 27%, simple y llanamente por ser los principales factores de intervención para desarrollar un círculo virtuoso en combate frontal contra la pobreza extrema.

Asimismo, como año con año se van incrementando los recursos y los demás componentes: vivir mejor, el energético, compensatorio infantil, jóvenes en oportunidades y al final el de adultos mayores que, incluso en los años 2008 al 2010, presenta una disminución considerable.

3.4. SUBPROGRAMA DE EDUCACIÓN EN PUEBLA

De acuerdo al último informe del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo (CONEVAL 2012), Puebla, al cierre del sexenio de Calderón Hinojosa, se ubicó como uno de los estados con mayor rezago educativo, ocupando el sexto lugar después de los estados de Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca y Veracruz. En el año de 2010 ascendió a 1'486, personas que representa el 25.3% y, en 2012 disminuyó en 2.5%, ascendiendo a 1'449, personas con el 24.1%.

En este orden de ideas, tenemos las siguientes cifras en el Estado de Puebla:

Atención histórica de becarios					
Ejercicio	Primaria	Secundaria	Media Superior	Total	Variación
2004	224,444	131,183	52,884	408,511	No disponible
2005	224,047	139,098	60,974	424,119	4%
2006	216,095	141,502	66,417	424,014	-0%
2007	205,855	141,251	70,332	417,438	-2%
2008	192,052	136,291	70,362	398,705	-4%
2009	190,468	140,414	77,276	408,158	2%
2010	No disponible	No disponible	No disponible	No disponible	No disponible

Fuente: Meta Evaluación 2007-2012 del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades informe final, Octubre 2012, p. 15.

De ésta se desprende la sustancial disminución de apoyos en los primeros años del Sexenio que nos ocupa, originados por la Crisis Financiera Mundial gestada en 2007-2008 en nuestro vecino del Norte y su lenta recuperación, a partir del año 2009.

Escuelas			
	Escuelas	Becarios	
		Hombres	Mujeres
Primaria	4,302	96,487	93,981
Secundaria	2,074	69,221	71,193
Media Superior	1,417	35,263	42,013
Total	7,793	200,971	207,187

Fuente: Meta Evaluación 2007-2012 del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades informe Final, Octubre 2012, p. 15.

Uno de los retos más significativos es conocer realmente el número de alumnos que llega a concluir su educación, primaria, secundaria y media superior y, por ende adecuar la política pública a los requerimientos de cada zona de intervención con la finalidad de coadyuvar a elevar el número de graduados. Baste señalar que la educación es una pieza fundamental para abatir la pobreza extrema y, en México únicamente entre un 15 y 17% de la población estudiantil de 16 a 18 años concluye su Preparatoria. Si, así es de grave y, más aun los estudiantes que llegan a terminar una carrera profesional oscilan entre el 2.5 y 3.0%.

Sin duda, los esfuerzos que se dieron en el Sexenio 2007-2012 fueron mayores y sin precedentes de los anteriores, pero debido a todos y cada uno de los factores adversos globales e internos multicitados en este trabajo de

investigación, como la Crisis Hipotecaria en los Estados Unidos de Norteamérica 2007-2008; baja drástica de recepción de remesas de aquel país; incremento del precio de los alimentos a nivel Mundial; Pandemia NH1N1 (2009), misma que generó una crisis económica sin precedentes en el sector turismo y, el inicio histórico del gobierno federal de combate al narcotráfico, originaron que sus resultados fueran menores a los esperados en sus primeros años de gobierno, empero podemos afirmar que sin esta intervención se hubiesen sumado un número cuantioso de familias a la pobreza alimentaria.

En el siguiente Capítulo y, como debe ser, se evaluarán y analizarán las Evaluaciones del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y sus resultados. Posteriormente, paso a evaluar y analizar diferentes modelos de evaluación en educación, específicamente el modelo de evaluación fundamentada en competencias, mismo que aplicare al subprograma de educación en el Estado de Puebla y, lo confrontare con evaluaciones del programa de desarrollo humano oportunidades. Después, presento un cuadro sinóptico referente a la medición de la pobreza en México, con la finalidad de visualizar los resultados al cierre del sexenio encabezado por Calderón Hinojosa y, algunos datos duros denominados una década de buen gobierno. Finalmente emito mis conclusiones y, presento una Sugerencia, encaminada a implementar un Plan Piloto en el Estado de Puebla, dirigido a combatir la pobreza extrema y, a incrementar sustancialmente la calidad en la educación pública básica y media superior en el Estado de Puebla.

CAPÍTULO IV
EVALUACIÓN Y RESULTADOS

Finalmente, en este Capítulo, se evaluarán y analizarán las evaluaciones del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades insertado dentro de la estrategia Vivir Mejor a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal, durante el Sexenio del Lic. Felipe Calderón Hinojosa 2007-2012 y, sus resultados, sobremanera los índices de Pobreza antes de este sexenio, durante y al final del mismo: Principalmente en cuanto a sus principales fortalezas y oportunidades así como a sus debilidades y amenazas. Asimismo, me referiré a diferentes modelos de evaluación en educación, producto de un extenso trabajo de investigación realizado por la Facultad de Educación de la Universidad de Costa Rica, a cargo de Ana Isabel Mora Vargas, aprobado en diciembre del año 2004. En especial al método holístico de la evaluación y, en particular al modelo de evaluación fundamentada en competencias, mismo que aplicare al subprograma de educación en el Estado de Puebla y, así también, lo confrontare con dos evaluaciones del programa de desarrollo humano oportunidades. Después, presento un cuadro sinóptico referente a la medición de la pobreza en México, con la finalidad de visualizar los resultados al cierre del sexenio que nos ocupa (2007-2012), así como algunos datos duros denominados una década de buen gobierno. Finalmente emito mi conclusión y, presento una Sugerencia, encaminada a implementar un Plan Piloto en el Estado de Puebla, dirigido a combatir la pobreza extrema y, a incrementar sustancialmente la calidad en la educación pública básica y media superior en el Estado de Puebla.

4.1 ANALISIS DE LOS AVANCES Y LOGROS DE EVALUACIONES Y MONITOREOS

Desde el inicio de su operación (1997)³⁴, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades ha sido evaluado internamente, externamente y de manera mixta por diversas instituciones académicas.

Cabe señalar que en materia de Evaluación, El CONEVAL es la institución responsable de emitir los lineamientos de las evaluaciones que deben seguir las dependencias y entidades que operan Programas Sociales en México. Asimismo tiene a su cargo las evaluaciones de la política y programas de desarrollo social que puedan ser realizadas por las mismas entidades o través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa, a través de los cuales emite recomendaciones respecto al cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política Social.

³⁴ Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL 1989-1994); Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA 1997-2001) y, a partir del año 2001 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO).

En este tenor de ideas, las evaluaciones 2007-2012 del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, fueron elaboradas desde la siguiente perspectiva:

De acuerdo al siguiente:

Modelo Integral de Evaluación:	
Externa e Independiente	A través de grupos de Asesores de evaluación; Reconocidas Instituciones Académicas y de Investigación como El Instituto Internacional de Investigación Sobre Políticas Alimentarias (IFPRI); El Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE); El Instituto Nacional de Salud Pública (INSP); El Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), con el acompañamiento técnico del Banco Interamericano de desarrollo (BID), y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).
Enfoques	Cuantitativo, Cualitativo y de Impacto
Niveles de Análisis	Hogares e Individuos, grupos de personas de la misma edad y, de diversas etnias. Así también comunidades, regiones y estados y, proveedores de servicios de salud, educación y alimentos.
Dimensional Temporal	Transversal, longitudinal, ex ante (simulaciones) y ex post.
Temáticas	Sociales/demográficos, Económicos, Biológicos/antropométricos, cognitivos y habilidades, patrones de conducta; dinámica social y familiar, Infraestructura y dinámica comunitaria, procesos y gestión.
Grupos de Estudio	Grupos de tratamiento, grupos de comparación, sin programa, por diferentes tiempos de exposición y, Experimental y cuasi experimental.

Fuente.- Informe de la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), JULIO 12, 2010 P.13.

De este, se desprende que las Evaluaciones al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades contienen ingredientes esenciales para llevarlas a cabo, tanto Internas, Externas y mixtas, asimismo tiempo, lugar y finalidad: Ex ante, para analizar y evaluar la factibilidad de proporcionar criterios adecuados para tomar una decisión cualitativa, si se debe o no implementar una política, proyecto o programa, mismas, que les han servido en la innovación del programa; La evaluación de procesos o continua que les han permitido ir corrigiendo los defectos de las políticas, conocer sus efectos secundarios, así como modernizar sus programas y adecuarlos a las diferentes realidades del país; y, La evaluación

ex post o terminal o de impacto, misma que les ha ayudado a conocer los resultados previstos y los efectos buscados y colaterales.

Cabe señalar que en el Abril del año 2010, en el último informe sobre los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en México, del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), recibió Este Programa de Desarrollo Humano Oportunidades un reconocimiento en base a los siguientes Logros:

- Reducción en un 50% del número de niñas de cero a dos años con baja talla.
- Disminución de 10% de la mortalidad materna de sus beneficiarias.
- Reducción en los días de enfermedad de niños y adultos.

Haciendo hincapié en la Eficacia en: Nutrición en Baja Talla y Anemia. Salud Preventiva y Hábitos de Higiene y, Educación en aumento de Inscripción y Reducción de Brechas de Género y Etnias.

Asimismo, La Organización Internacional del Trabajo en el mismo año, reconoció que el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO), redujo de manera significativa el trabajo Infantil.

Finalmente nos referiremos a una evaluación complementaria³⁵ elaborada en el año 2012 por la Universidad de Chiapas, con la finalidad de conocer a ciencia cierta los Resultados de las Evaluaciones en el Sexenio de Calderón Hinojosa (2007-2012), y, sobre todo su efectividad.

El objetivo general de la evaluación fue analizar los avances y logros en materia de evaluación y monitoreo durante el periodo 2007-2012, así como identificar áreas de oportunidad en dichos temas.

El desarrollo de la meta evaluación del PDHO comienza con la descripción general del programa a partir de lo establecido en diversos documentos normativos y técnicos básicos³⁶, así como las evaluaciones externas del periodo que nos ocupa. Inicia con una presentación general, deteniéndose luego en aspectos centrales como los objetivos³⁷, el problema focal y árbol de problemas que se busca revertir y las relaciones de causa y efecto asociadas ha dicho problema³⁸.

³⁵ Meta evaluación.

³⁶ Reglas de operación y diagnósticos, entre otros.

³⁷ Otorgar apoyos educativos crecientes en educación básica y media superior a los niños, niñas y jóvenes de familias beneficiadas, con el fin de incrementar su inscripción y asistencia regular a la escuela, y consecuentemente la terminación de dichos niveles educativos y, otros referentes a Salud y Nutrición.

³⁸ La Pobreza extrema, romper con este círculo vicioso y, favorecer el desarrollo de sus capacidades en educación, salud y nutrición.

En el Reporte de monitoreo, se hace un análisis de la evolución de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) del programa durante el período 2007-2012. El análisis histórico identifica los principales cambios en los resúmenes narrativos y en los indicadores que componen la Matriz, que surgieron como resultado a las observaciones y recomendaciones de diversas instancias normativas y fiscalizadoras, así como de evaluaciones externas realizadas al programa.

Así, tenemos los siguientes resultados:

Principales fortalezas y oportunidades:

- El PDHO es la política social más evaluada del país y cuenta con estudios rigurosos, tanto a nivel cualitativo como cuantitativo.

- El PDHO obtiene información relevante de sus beneficiarios, a través de su padrón (el cual está sistematizado y se actualiza continuamente), y de diversas encuestas diseñadas específicamente para el programa.

- Las diversas evaluaciones de impacto han reportado impactos positivos asociados con variables de educación, salud, nutrición, entre otros, especialmente en la población indígena y las mujeres. Algunos impactos se refieren al logro escolar, al uso de servicios de salud, al consumo total de alimentos, el desarrollo cognitivo y lingüístico, la movilidad intergeneracional, etc.

- Existe correspondencia entre el problema focal (Fin) y los objetivos del programa (Propósito). En ambos casos, el PDHO documenta los resultados de los indicadores propuestos.

- Amplia cobertura de la población objetivo, hasta 2010 se contaba con el 100% de la cobertura, en 2011 con la definición de la línea de bienestar, la cobertura bajó al 58%

De éstas se desprende que, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades es la intervención de política social más grande e importante en México. Así también es la más evaluada, misma que cuenta con información sobresaliente y actualizada. Asimismo, sus resultados demuestran sus impactos positivos. Existe correspondencia entre el fin (combatir la pobreza extrema), y su propósito (desarrollo de las familias beneficiadas en educación, salud y nutrición), alcanzó el 100% de cobertura (población objetivo) en 2010, disminuyendo al 58% en 2011 con la definición de línea de bienestar

Principales debilidades y amenazas

- El PDHO excluye a los hogares en extrema pobreza que viven en localidades que no tienen acceso a las unidades de salud y centros educativos que son estructuralmente las más necesitadas.

- El diagnóstico del PDHO no es vigente y se considera inadecuado, ya que no se hace explícito el conjunto de relaciones causales, asociaciones y supuestos que justifican la intervención.

- Existen problemas estructurales asociados a los servicios de los centros de salud y a las escuelas, a las que acuden los beneficiarios del PDHO, ya que son de baja calidad.

- El PDHO no cuenta con planes estratégicos de mediano y largo plazo, y no utiliza en buena medida las recomendaciones de las evaluaciones para mejorar su desempeño.

De ello se desprende, entre otras cosas: exclusión de hogares que viven en localidades donde no se cuenta con infraestructura en salud y educación; el diagnóstico del programa no es vigente; existen serios problemas estructurales con baja calidad en centros de salud y escuelas donde asiste la población objetivo; el programa no cuenta con planes de mediano y largo plazo, amén de que no echa mano de las recomendaciones de las evaluaciones para mejorar su trabajo.

4.2. LA EVALUACIÓN EDUCATIVA

Dentro de ésta, encontramos un estudio realizado en 2004, por la Universidad de Costa Rica, a través de la Facultad de Educación y, a su vez por el Instituto de Investigación en Educación denominado “Actualidades Investigativas en Educación”, por Ana Isabel Mora Vargas. Así, visualizamos diferentes modelos de evaluación educativa: 1) la pseudo evaluación; 2) la cuasi evaluación; 3) la evaluación verdadera; y, 4) El método holístico de la evaluación.

4.2.1. EL METODO HOLÍSTICO DE LA EVALUACIÓN

Escogí este, como planteamiento de un modelo de evaluación para aplicarlo al subprograma de educación en el Estado de Puebla en el periodo 2007-2012 y, a su vez confrontarlo con evaluaciones del PDHO³⁹.

En ese orden de ideas tenemos, que para Stufflebeam y Shinkfield (1995), estas son propuestas de verdaderas evaluaciones⁴⁰, debido a que estos modelos conciben, en sus principios teóricos, a la evaluación como un proceso de valoración del estado total del objeto de estudio. A continuación se presentan los modelos más relevantes del método holístico de la evaluación en educación:

³⁹ Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

⁴⁰ A pesar de la falta de credibilidad externa.

Evaluación orientada hacia el perfeccionamiento.- Es el proceso mediante el cual se proporciona información útil para la toma de decisiones.

Evaluación del contexto.- Objetivos principales: valoración del estado global del objeto, ya sea la institución, el programa, la población, etc., asimismo se pueden examinar si las metas y prioridades existentes están en concordancia con las necesidades que debe satisfacer el objeto, sus resultados deben permitir ajustes en las metas. La metodología incluye variedad de valoraciones y diferentes tipos de análisis, a saber, como: Entrevistar personas que solicitan el estudio para conocer su opinión en relación a los defectos, virtudes y problemas, asimismo encuestas, análisis de informes existentes, test de diagnóstico, técnica para llegar a consensos, talleres de análisis y reflexión entre otros.

Evaluación de entrada (input).- El objetivo central es prescribir un programa para efectuar los cambios necesarios. La evaluación ayuda a identificar y valorar los métodos aplicables, los que se están ejecutando así, como seleccionar métodos para su aplicación o continuación. Finalmente, un grupo de expertos ordena y analiza la información para proponer soluciones para su renovación, estimar recursos y barreras que incidan en las posibilidades de cambio.

Evaluación del proceso.- Es la comprobación permanente de la realización de un plan o proyecto. El responsable del proceso evaluativo se convierte en el eje central de la evaluación y a una o varias personas se les asignan tareas de realizar revisiones sobre la marcha y de buscar la documentación e información continua, que coadyuve a realizar el programa tal y como se ha planteado. Se recurre a la observación de actividades, reuniones informativas, informes, entre otras estrategias.

Evaluación del producto.- El propósito es valorar, interpretar y juzgar los logros del programa, así como los efectos deseados y no deseados. Se utilizan entre otros, entrevistas en grupo para generar hipótesis acerca de los resultados, investigaciones clínicas para confirmar o rechazar hipótesis, estudios de casos concretos, encuestas telefónicas, etc. Es necesario que evaluado y evaluador cooperen; que el plan para obtener información sea elaborado por el responsable de la evaluación; debe señalarse en el informe de resultados la participación de todos los involucrados en el proceso evaluativo; es indispensable obtener una amplia colaboración en el plan para la administración del estudio. Así también, evaluar las evaluaciones, es decir realizar meta evaluaciones, señalando los criterios, procesos y técnicas empleadas para tal fin.

Evaluación Iluminativa.- Es el estudio intensivo del programa como totalidad, su lógica, su evolución, sus operaciones, sus logros y dificultades. Da mayor énfasis a la descripción cualitativa y menos a la cuantitativa. El objetivo principal es la descripción y la interpretación, más que la valoración y la predicción. Clarifica una serie de cuestiones que ayuden a los interesados a identificar los aspectos y procedimientos que permitan lograr los resultados deseados. Hace énfasis en nuevas suposiciones y conceptos para comprenderla desde dos

aspectos: el sistema de enseñanza y el medio de aprendizaje. Se utiliza primordialmente una estrategia general de investigación, el evaluador se debe familiarizar con la realidad cotidiana del objeto de investigación, esta, pone énfasis en la observación de las aulas, así como entrevistas con docentes, estudiantes y demás participantes. Asimismo utiliza cuestionarios, test y análisis de fuentes documentales. Contribuye a la toma de decisiones, su crítica principal es su utilización de técnicas abiertas, de progresiva concentración y datos cualitativos que le permiten caer en parcialidad.

Evaluación constructivista.- No se encuentran modelos de evaluación sistematizados, como los anteriormente citados. No obstante el constructivismo ha tomado auge en los últimos años, sobre todo en la evaluación de proyectos sociales. En el ámbito educativo debe partir de un plan o programa de estudios fundamentado en procesos. Presenta serias desventajas por su complejidad, en general el evaluador no cuenta con instrumentos y estrategias adecuadas para abordar la evaluación. Sin embargo, se propone realizar un análisis sistemático, lo más objetivo posible acerca de las distintas etapas y resultados alcanzados por los proyectos, considerando su pertinencia, logro de objetivos, eficiencia, impacto y sustentabilidad en las acciones. Aquí la autoevaluación es de gran importancia, ya que consiste en un proceso de análisis y reflexión introspectivo y prospectivo acerca del propio quehacer educativo. En esta autoevaluación deben participar todos los interesados: estudiantes, docentes, autoridades académicas, personal administrativo y de apoyo técnico, entre otras.

Evaluación fundamentada en competencias.- La competitividad, productividad y calidad de los procesos y productos son los retos para el cambio. La educación debe buscar otros criterios para logra el desarrollo de las capacidades como las habilidades y destrezas innovadoras. No solo se trata de la formación académica sino también del desarrollo humano, en estos momentos de deshumanización por diversos factores, tales como: la globalización, avances científicos y tecnológicos, el consumismo, la pobreza económica, social y cultural, la xenofobia, la deforestación, etc. Una evaluación por competencia requiere de un planteamiento de diseño de plan de estudios elaborado por competencias. En este contexto competencia se entiende como el conocimiento, las actitudes y las destrezas requeridas para desempeñar una ocupación dada. Así, las competencias las clasifica cada autor con base a las necesidades de cada institución. A continuación se presentan tres tipos de competencias más comunes:

Competencias profesionales.- En estas, se distinguen dos niveles: competencias laborales genéricas, saberes y destrezas generales que son aplicables a una gama de ocupaciones relativamente amplia y, competencias ocupacionales específicas, que son los saberes y destrezas que demanda cada ocupación en particular.

Competencias de formación humana.- Lo conforman los valores y actitudes apropiados para desenvolverse en ámbitos laborales, su énfasis radica en el desarrollo de la personalidad profesional. Estas competencias apuntan hacia una formación ética sólida y realista. En otras palabras, es el desarrollo de personas capaces de respetar y hacer respetar los valores institucionales y los propios, tanto en el sentido profesional como en sus vidas privadas. Pretende el desarrollo pleno del ser humano, tanto los docentes como los estudiantes se preocupan y ocupan en encontrarle sentido a su vida individual y social. Se autoevalúan y se vuelven conductores de su propio proyecto de vida. El plan de estudios debe de contar con espacios de interacción que promuevan valores e incrementen el diálogo como estrategia para la solución de conflictos. Solo de esta manera se podrá contribuir al cambio y a la transformación social.

Competencias de formación académica.- Estas, pretenden desarrollar en los estudiantes un alto nivel académico, una adecuada interacción entre la teoría y la práctica, un alto grado de conceptualización reflexión y análisis crítico e interpretación de los hechos, con la finalidad de que el profesional sea capaz de proponer soluciones e innovaciones en su entorno social cultural. Dentro de estas, destacan las competencias de informática, con la finalidad de que sean una herramienta para la selección y el manejo de información que les ayuden a alcanzar eficacia y eficiencia para el desarrollo profesional. Asimismo la competencia de investigación, misma que constituye una actividad básica en el aprendizaje, genera una práctica de indagación formativa que debe redundar en el trabajo de los docentes y estudiantes. También se distinguen subcompetencias de nivel 1, son conocimientos o destrezas que debe tener el profesional para alcanzar la competencia general; las subcompetencias de nivel 2, son las habilidades y conocimientos que se deben tener para logra las del nivel 1 y, así sucesivamente.

Finalmente, en el proceso de cambio se distinguen entre otras, las siguientes posiciones. Se presenta el cambio como necesario para alcanzar el desarrollo nacional, asimismo se afirma que los procesos educativos contribuyen al desarrollo y consolidación de los sistemas democráticos y, a la construcción de una sociedad alternativa que permita entre otras cosas: la supervivencia institucional y estar en posición real de competir y legitimarse de cara la sociedad.

En fin, son algunos modelos de evaluación educativa que tienen un común denominador y estrategias, dentro de las cuales destacan: mejorar la calidad de la educación, evaluar de forma global (institución, programa, población, etc.), la coparticipación de todos los involucrados y fundamentada en valores, sus resultados sirven para tomar decisiones desde el diseño hasta la fase terminal.

4.2.2. APLICACIÓN DEL MODELO DE EVALUACION FUNDAMENTADA EN COMPETENCIAS, AL SUBPROGRAMA DE EDUCACIÓN EN EL ESTADO DE PUEBLA, DEPENDIENTE DEL PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES

El objetivo principal, es en primera instancia llevar a cabo una evaluación y en segunda un análisis del subprograma que nos ocupa, con la finalidad de encontrar valores favorables y desfavorables, al subprograma de educación emanado del PDHO⁴¹, durante la gestión de Calderón Hinojosa (2007-2012), en el Estado de Puebla.

Baste, recordar las reglas de operación 2012 del programa social que nos ocupa, dentro de las cuales, el objetivo general consistía en favorecer el desarrollo de las capacidades asociadas a la educación, salud y nutrición de familias ubicadas en pobreza extrema para contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza. Siendo sus objetivos específicos en materia de educación: otorgar apoyos educativos crecientes en educación básica⁴² y media superior⁴³ a los niños, niñas y jóvenes de las familias beneficiarias, con el fin de incrementar su inscripción y asistencia regular a la escuela, y consecuentemente la terminación de dichos niveles educativos.

Dentro de las mismas reglas de operación quedo plasmado que la administración pública que nos ocupa, llevaría a cabo una política enfocada a fortalecer la generación de capital humano, con el fin de que las personas tuvieran las habilidades necesarias para mejorar sus condiciones de vida gracias a su propio esfuerzo.

De la estrategia vivir mejor, encontramos entre otros objetivos: permitir a las personas y familias una participación social plena, libre y equitativa, al desarrollar y potenciar sus capacidades básicas y, elevar la productividad de las personas para que contaran con mejores opciones de empleo e ingreso que les permitiera reducir la pobreza.

Otros factores preponderantes, vigentes y lacerantes en México, lo son entre muchos, la desigualdad, la distribución del ingreso, la inequidad, la corrupción, injusticia, los diferentes grados de pobreza, en especial la extrema, etc., mismos que inciden directamente en la calidad de la educación pública en el país, sobre todo en los niveles de primaria, secundaria y preparatoria y/o bachillerato.

En materia de educación pública básica y media superior, tanto a nivel nacional como en el Estado de Puebla se aprecian serios rezagos, dados por su

⁴¹ Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

⁴² Niveles primaria y secundaria.

⁴³ Nivel preparatoria o bachillerato.

baja calidad, pobre desempeño (inasistencia de maestros y alumnos), infraestructura sin mantenimiento (algunas inconclusas), con mínimo equipamiento (a veces nulo), si analizamos las comunidades y, sobre todo las indígenas, el problema es aún mayúsculo. Amén de que este sector educativo, estuvo alineado a uno de los sindicatos más grandes en América Latina, mismo que se ha distinguido por ser nefasto que solo ha servido a sus líderes, mismos que a través de una descomunal corrupción, prebendas y otras formas, solo los ha enriquecido como lo es el caso de la maestra Elba Esther Gordillo y, que la historia ha de juzgarla como una traidora a la Nación.

Un dato inequívoco de ello, son los pobres resultados obtenidos de la Prueba Enlace por las escuelas públicas a nivel primaria, secundaria y preparatoria tanto a Nivel Nacional como en el Estado de Puebla, contra la educación impartida por escuelas privadas. Más aún, si tomamos en consideración que el subprograma educativo que nos ocupa, solo beneficia a una pequeña parte de la población estudiantil en estos niveles en el estado, dado por su focalización y cobertura.

En síntesis, como valores favorables del subprograma de educación en el Estado de Puebla, encontramos: Alineación al Plan Nacional de Desarrollo federal 2007-2012; se trata de un Programa Social más grande del país (por su tamaño y recursos asignados), sus políticas públicas van en concordancia a su fin, en especial a combatir frontalmente la pobreza extrema y favoreciendo el desarrollo de las capacidades en educación de niños, niñas y jóvenes y, a su propósito, que las familias en pobreza alimentaria beneficiarias del programa amplíen sus capacidades en este renglón de la educación.

Cabe destacar, que este programa advierte la necesidad de apoyos complementarios de suma importancia y, los proporciona integralmente como lo son la salud y la alimentación, sin ellos, es impensable que los niños, niñas y jóvenes puedan estudiar y, menos ir avanzando en su preparación.

Como valores desfavorables, tenemos que si bien sus objetivos y metas cumplen un cometido muy relevante, de ninguna manera existe una preocupación y ocupación en la calidad de la educación en las escuelas públicas tanto nacionales como del Estado de Puebla, lo cual minimiza sus logros a mediano y largo plazo, puesto que no se trata solo de incrementar la membresía e inscripciones en la educación básica (primaria y secundaria), y media superior preparatoria o bachillerato y, darles mayores herramientas al cubrir más grados de estudio, claro que esto los ayuda parcialmente, pero de ninguna manera cambiara el país y, menos lo hará competitivo como lo exige la globalización.

En este orden de ideas y, al aplicar la evaluación fundamentada en competencias al subprograma de educación en el Estado de Puebla, encontramos una larga lista de pendientes, ya que al analizar uno y otro, si bien en teoría hay algunas similitudes en cuanto a objetivos generales, en la práctica ni siquiera se acercan.

Mientras la evaluación fundamentada en competencias, persigue dentro de otros objetivos: mejorar sustancialmente la calidad educativa en las escuelas⁴⁴, que incida directamente con la competitividad, productividad, calidad de procesos y productos para logra el cambio. El subprograma educativo del (PDHO), EN EL Estado de Puebla, solo hace referencia a escuelas públicas de calidad, dejando está en manos de las escuelas públicas: sus autoridades académicas, maestros, estudiantes y personal de apoyo, no hay un compromiso real de incrementar competitivamente su calidad ni a nivel nacional y mucho menos a nivel global.

Asimismo, el modelo de evaluación fundamentada en competencias busca no solo la formación académica sino de manera innovadora⁴⁵ también el desarrollo humano. Por un lado, dotar a los alumnos de saberes y destrezas generales y específicas y, por otro no menos importante, la formación humana, basada en valores y actitudes, a través de una formación ética sólida y realista. En otras palabras, formar jóvenes capaces de cambiar a México, con valores, valores y más valores en toda la extensión de la palabra, forjar mexicanas y mexicanos con amor, respeto y, útiles a sí mismos a sus familias y, sobre todo a México, en busca del Bien Común, la Solidaridad, la Subsidiariedad que haga de nuestro país el mejor, para vivir desarrollarse y ser felices.

Así también, este modelo busca el desarrollo estudiantil con un alto nivel académico, una adecuada interacción entre la teoría y la práctica que a la postre les permita proponer soluciones e innovaciones dentro de su entorno y, de alguna manera motivarlos a seguir preparándose para tener mejores oportunidades de desarrollo profesional.

Sin duda, este binomio de preparación académica y humana puede y debe cambiar a México. Sé que suena incluso romántico pensarlo o imaginarlo, pero es tiempo de poner cada quien su granito de arena para lograrlo, si con pasos pequeños pero firmes que permitan incrementar sustancialmente la calidad en la educación pública.

Sé que el trabajo es arduo y, solo sociedad y gobiernos de todos los ámbitos y, con una voluntad férrea, imaginación, creatividad, honestidad, eficacia, eficiencia y amor a México se puede y debe lograr.

Concretamente y, de manera objetiva, me permito hacer referencia a nuestro Estado, de un antes y un después. A partir del año 2010 que por primera vez la oposición a través de una coalición de varios partidos políticos, encabezados por el Partido Acción Nacional (PAN), gana la gubernatura al eterno Partido Revolucionario Institucional (PRI), de suerte tal que en Enero del año 2011, asume la Gubernatura el Dr. Rafael Moreno Valle Rosas, que desde un inicio de

⁴⁴ Dentro de este trabajo de investigación nos referimos específicamente a escuelas públicas en los niveles básicos de primaria y secundaria y, en el nivel medio superior correspondiente a preparatorio y/o bachillerato.

⁴⁵ En lo personal, esto lo viví durante mi instrucción primaria, secundaria y bachillerato con los Jesuitas.

su gestión se ha dado a la tarea de transformar al Estado y, en especial la calidad en la educación pública, así lo confirma su gran trabajo que ha llevado en el sector. A través de programas de alfabetización, becas tanto para personal docente como estudiantes (dentro y fuera del país), infraestructura en diversas escuelas en todo el estado, estímulos a los maestros, capacitación entre otros muchos. Asimismo y por primera vez realmente se han separado a autoridades académicas y maestros por diversos delitos como la pedofilia, maltrato y otros. Este no es tema fácil y, mucho menos vislumbrar el alcance y magnitud de sus resultados a corto plazo, pero estoy seguro que a finales de su sexenio se vislumbrarán los grandes logros, que por simple inercia de su ardua labor incidirán necesariamente en una mejora sustancial en la educación pública en nuestra entidad, cumpliendo con su palabra de transformar al Estado y, siendo un referente a lo que se puede lograr a nivel nacional.

4.2.3. RESULTADOS DE LA EVALUACION FUNDAMENTADA EN COMPETENCIAS & EVALUACIONES DEL PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES

No es nada fácil, más aun cuando falta información rigurosa y exacta acerca de la operación y evaluaciones internas⁴⁶ del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en el Estado de Puebla, precisamente en el renglón de educación y el período que nos ocupa. Sin embargo, presento a mi juicio la siguiente confrontación con evaluaciones externas del programa tanto a nivel nacional como en el Estado de Puebla.

4.2.3.1. EVALUACION DE CONSISTENCIA Y RESULTADOS 2011

Institución evaluadora: Centro de Estudios Estratégicos, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México.

Coordinador de la evaluación: Jorge Mario soto Romero.

Metodologías empleadas: cien preguntas con respuestas binarias (SI/NO) sobre los temas a evaluar, conforme a los términos de referencia elaborados por CONEVAL⁴⁷. Trabajo de gabinete con base en los documentos del programa y

⁴⁶ Por lo menos anualmente cada Delegación Federal en las 32 entidades federativas son sujetas a evaluaciones internas, así lo señala la Meta evaluación 2007-2012.

⁴⁷ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

otras fuentes secundarias, entrevistas a operadores y visitas de campo para observar el procedimiento de entrega de los apoyos.

Diseño:

- El problema está correctamente identificado y claramente definido.
- El Fin y Propósito están claramente definidos y corresponden a la solución del problema.
 - No cuenta con un diagnóstico propio, actualizado y adecuado sobre el problema.
 - Las lógicas vertical y horizontal de la MIR son claras.
 - Los indicadores son adecuados, pero no suficientes a nivel Propósito, Componentes y Actividades.

Planeación y Estrategia:

- El programa recolecta información para monitorear su desempeño.
- Ha sido ampliamente evaluado, pero con una sola excepción, ninguna de las recomendaciones sustantivas se han traducido en modificaciones relevantes al diseño y operación del programa.
 - No cuenta con planes estratégicos de mediano y largo plazo.
 - Tiene amplias complementariedades y escasas duplicidades con otras acciones y programas federales.

Cobertura y Focalización:

- No utiliza un método explícito, adecuado y consistente para determinar y cuantificar la población potencial y población objetivo.
 - El avance en la cobertura no es suficiente para lograr el Propósito y el Fin, porque excluye de la población objetivo a las familias en localidades sin acceso a servicios de salud y educación.

Operación:

- La operación de los aspectos críticos está normada, sistematizada y estandarizada.
 - El padrón de beneficiarios es actualizado y depurado permanentemente.
 - La calidad de la educación se identificó como un componente no producido actualmente que podría mejorar la eficacia del programa, para asegurar que los impactos en escolaridad se conviertan en capacidades y funcionalidades útiles en los mercados laborales.

Percepción de la población objetivo:

- Tiene instrumentos adecuados para medir la satisfacción de los hogares beneficiarios.

- La percepción sobre el programa tiende a ser alta o muy alta.

Resultados:

- Progreso adecuado para alcanzar su Propósito y Fin, en los Componentes de educación, salud y alimentación.
- Sin embargo, los logros varían dependiendo de los indicadores seleccionados, las características de los beneficiarios, contexto de localidades, y el tamaño de las brechas iniciales, entre otros factores.
- En algunos segmentos, primarias, zonas urbanas y, en otros indicadores relevantes, el desarrollo cognoscitivo y salud reproductiva, los impactos tienden a ser más pequeños o nulos.

Aun cuando en general, sus resultados son favorables, en cuanto a Propósito, Fin y percepción de la población objetivo, presenta serios problemas dentro de su operación que inciden directamente en la calidad de la educación y, no se aprecia ningún esfuerzo por incrementarla.

Dentro de estos problemas están los siguientes: no cuentan con un diagnóstico propio, actualizado y adecuado sobre el problema; los indicadores aun cuando son adecuados, son insuficientes a nivel Propósito, Componentes y Actividades. En pocas palabras, operan el programa sin conocer realmente a donde dirigir sus esfuerzos; a pesar de ser ampliamente evaluado el programa, de que les sirve, si sus recomendaciones no se han traducido en modificaciones relevantes al diseño y su operación, asimismo no cuentan con planes estratégicos de mediano y largo plazo, solo por mencionar algunos. Sobre manera destaca la calidad de la educación, que simplemente es un componente que no se ha producido y, seguramente no se producirá porque no lo tienen como un factor decisivo en cuanto a eficacia y eficiencia.

4.2.3.2. INFORME DE LA EVALUACION DE DESEMPEÑO 2010-2011

Institución evaluadora: Centro de Estudios Económicos y Sociales en Salud, Hospital Infantil de México Federico Gómez.

Coordinador de la evaluación: Evelyn Eugenia Rodríguez Ortega.

Fuentes de información: matriz de indicadores y fichas técnicas 2008-2011; reglas de operación 2009-2011; plantilla de población atendida 2010; evaluación específica de desempeño 2008-2009; documentos de trabajo e institucionales de acciones susceptibles de mejora 2008-2010 y mecanismo 2011; evaluación

externa del programa oportunidades 2008 a diez años de intervención (1997-2007); evaluación específica de la calidad de los servicios educativos 2009; versiones preliminares de 2 evaluaciones de impacto en zonas urbanas (una en educación, y la otra en salud y nutrición); diagnóstico actualizado 2009; planeación operativa 2010; otros documentos sobre cobertura, presupuesto y avances del programa.

De esta, solo tomaremos los resultados referentes a los componentes en educación:

- La evaluación de oportunidades a 10 años de intervención encuentra un impacto positivo en nivel educativo, en especial en población indígena, así como mejora en matemáticas en niños que estaban en primaria al inicio del programa. Para niños que tenían menos de 36 meses al inicio, se reporta impacto positivo sobre problemas conductuales, pero no se encuentra evidencia de impactos en indicadores de cognición, estado nutricional y logros educativos.

- La evaluación de impacto también encuentra una mejora en la inserción laboral de los jóvenes beneficiarios del programa, el cual se da en el incremento en la escolaridad. Asimismo, se observa un aumento salarial de entre 12% y 14%, aunque este es mayor para hombres que para mujeres.

- Los resultados de aprendizaje de los becarios de Oportunidades, medidos con la prueba ENLACE, son menores a los de los no beneficiarios. Los resultados son más bajos para primarias indígenas, escuelas multigrado y cursos comunitarios de CONAFE. sin embargo, el 20% de los becarios se ubica en los tres deciles de mejores puntajes obtenidos en la prueba, las becarias presentan mejores resultados que los becarios.

- El 30% de los beneficiarios, al concluir la primaria, no tienen las competencias básicas de lenguaje para continuar con sus estudios: el porcentaje se eleva a 56.6% para becarios en escuelas indígenas. También, 54.9% de los becarios no tiene los aprendizajes mínimos en lenguaje y comprensión de lectura al concluir la telesecundaria. Estos Alumnos aun cuando tienen mayor escolarización, de hecho no han adquirido plenamente las capacidades que corresponden al nivel de estudios. La estratificación de los resultados proviene de la combinación de tres elementos: ser becario, que probablemente implica ser más pobre que no becario; asistir a una determinada modalidad y asistir a una escuela multigrado, siendo los alumnos que acuden a escuelas indígenas aquellos con resultados más bajos.

- El porcentaje de becarios en secundaria que transitan a media superior cumplió con la meta. Los indicadores de gestión se encuentran en línea a la meta, a excepción de niños que reciben beca, ya que estuvo 17.2 % por debajo (5.1 contra 6.2 millones de niños), debido a que un número importante de niños de zonas urbanas no fueron elegibles para recibir el apoyo educativo.

- Con respecto a la cobertura y calidad de los servicios en educación, fundamental para alcanzar los objetivos del programa, las evaluaciones señalan grandes variaciones en calidad y deficiencias importantes.
- Hay una reducción acelerada del número de becarios por hogar beneficiario.

De nueva cuenta, se advierten serias insuficiencias tales como: no se encuentra evidencia de impactos en logros de educación, es más grave aún, que los resultados de los becarios de oportunidades con la prueba ENLACE, sean menores a los no beneficiarios (peor en primarias indígenas, escuelas multigrado y cursos de CONAFE), todavía más alarmante es el hecho de que los beneficiarios al concluir la primaria no tengan competencias básicas en lenguaje, así también, los beneficiarios al concluir la telesecundaria no tienen aprendizajes básicos de lenguaje y comprensión de lectura, en pocas palabras, aun cuando tienen más estudios no han desarrollado sus capacidades a ese nivel y su futuro es totalmente incierto para continuar con sus estudios a nivel medio superior.

Sin duda, la realidad supera las expectativas de estas políticas públicas que muestran por un lado sus bondades en cuanto a un esfuerzo sin precedentes en el combate frontal a la pobreza extrema, pero que no tienen ingredientes esenciales de calidad en la educación. Es menester llevar a cabo un diagnóstico concienzudo sobre el tema y diseñar un programa de estado que incluya entre muchos, el fortalecimiento de los procesos de formación pedagógica de los docentes, sobre todo en escuelas multigrado y telesecundarias solo por mencionar algunos. Es inevitable se deben destinar muchísimo más recursos humanos y monetarios para poder establecer en serio y de a de veras procesos de enseñanza-aprendizaje no solo en el ámbito académico que realmente es muy pobre sino también en el de formación humana, a las que se refiere el modelo de evaluación fundamentada en competencias al que nos hemos referido en este capítulo.

4.2.3.3. CONFRONTACIÓN DE LA APLICACIÓN DEL MODELO DE EVALUACION FUNDAMENTADA EN COMPETENCIAS AL SUBPROGRAMA DE EDUCACION EN PUEBLA & DOS EVALUACIONES EXTERNAS AL PROGRAMA DE DESARROLLO OPORTUNIDADES

De acuerdo a lo antes expuesto, encontramos que el subprograma de educación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en el Estado de Puebla, durante el sexenio a cargo de Calderón Hinojosa, en términos generales cumple con su Fin y Propósito para lo que fue creado, básicamente en cuanto a política pública enfocada en familias que se encuentran en pobreza extrema, con

apoyos integrales en educación, salud y nutrición, misma que goza de reconocimiento y legitimidad ante la sociedad y el grupo de beneficiarios a los que apoya.

Indudablemente sin estos esfuerzos sin precedentes, el país tendría más millones de pobres (alimentarios), sin embargo, presenta serios problemas en cuanto a la calidad de la educación que imparten las escuelas públicas en general, en especial a los procesos de formación pedagógica de los docentes, agravándose el problema en las comunidades más alejadas, las indígenas, telesecundarias, etc., asimismo la infraestructura, su mantenimiento y equipamiento no es el adecuado, amén de ser insuficiente.

Claro, este problema de mala calidad en la educación básica y media superior en las escuelas públicas del país y en el Estado de Puebla de ninguna manera es gestado por el programa social que nos ocupa. Este, es responsabilidad directa del Ejecutivo Federal, la Secretaria de Educación Federal, Ejecutivos en las 32 entidades federativas y sus respectivos secretarios estatales en educación y personal académico y de apoyo en las escuelas.

A mi juicio, este sector ha sido botín de los mismos gobiernos, partidos políticos, sindicato y, demás interesados en mantener al pueblo subyugado a sus intereses políticos y económicos, lo cual han logrado por décadas, porque solo así con un pueblo sin educación pueden seguir amasando fortunas y prebendas sin son ni medida.

México requiere de mexicanas y mexicanos bien educados en toda la extensión de la palabra, es más fácil hacer las cosas bien hechas a la primera que seguir con una desmedida corrupción en agravio de todo el país. La mayoría de los mexicanos que estudian, alrededor del 70 a 75% acuden a escuelas públicas, no se vale, no es ético, moral, ni de seres bien nacidos que no hagan lo que tienen que hacer para mejorar sustancialmente la calidad en la educación de la mayoría de los habitantes de este país.

No es nada fácil, pero con voluntad férrea, honestidad y altura de miras este problema tiene soluciones (lo único que no tiene solución es la muerte). Este es un problema de Seguridad Nacional, la mayoría de los mexicanos ya están hartos de tanta ineficacia e ineficiencia, sobre todo por tanta corrupción, impunidad, injusticia, solo por mencionar algunos.

4.3. MEDICIÓN DE LA POBREZA EN MÉXICO 2010-2012

A continuación presento el siguiente cuadro sinóptico, para visualizar los resultados al cierre del Sexenio de Calderón Hinojosa, en cuanto a la Pobreza:

Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2012

Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, 2010-2012

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos					
	Porcentaje		Millones de personas		Carencias promedio	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012
Pobreza						
Población en situación de pobreza	46.1	45.5	52.8	53.3	2.6	2.4
Población en situación de pobreza moderada	34.8	35.7	39.8	41.8	2.2	2.0
Población en situación de pobreza extrema	11.3	9.8	13.0	11.5	3.8	3.7
Población vulnerable por carencias sociales	28.1	28.6	32.1	33.5	1.9	1.8
Población vulnerable por ingresos	5.9	6.2	6.7	7.2	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	19.9	19.8	22.8	23.2	0.0	0.0
Privación social						
Población con al menos una carencia social	74.2	74.1	85.0	86.9	2.3	2.2
Población con al menos tres carencias sociales	28.2	23.9	32.4	28.1	3.6	3.5
Indicadores de carencia social						
Rezago educativo	20.7	19.2	23.7	22.6	3.1	2.9
Carencia por acceso a los servicios de salud	29.2	21.5	33.5	25.3	3.0	2.8
Carencia por acceso a la seguridad social	60.7	61.2	69.6	71.8	2.5	2.3
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	15.2	13.6	17.4	15.9	3.6	3.4
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	22.9	21.2	26.3	24.9	3.3	3.2
Carencia por acceso a la alimentación	24.8	23.3	28.4	27.4	3.0	2.9
Bienestar						
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	19.4	20.0	22.2	23.5	2.9	2.5
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	52.0	51.6	59.6	60.6	2.3	2.1

Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Mismos que hemos multicitado en el cuerpo de esta investigación y, a los que me referiré de nueva cuenta en el apartado de Conclusiones.

Asimismo, la pobreza Extrema paso de 13.8 millones de personas con Vicente Fox a 11.5 millones de personas en 2012, con una reducción significativa de 2.3 millones de personas que corresponden al 20%.

Y, al relacionar la Pobreza extrema de 2006-2008 con el propio Calderón Hinojosa, la reducción es aún más significativa, pasando de 18.2 millones de personas a 11.5 millones de personas al final del sexenio, con una disminución del 59%.

En el Contexto Nacional, el Estado de Puebla al cierre del Sexenio de Calderón Hinojosa, ocupo los siguientes Lugares en Pobreza:

- Tercer lugar en Pobreza Patrimonial con 3'878, personas, solo después del Estado de México con 7'329, personas y, Tlaxcala con 4'142, personas.
- Tercer Lugar en Pobreza Moderada con 2'819, personas, después del Estado de México con 6'383, personas y, Veracruz con 3'020, personas.
- Sexto Lugar en Pobreza Extrema con 1'002, personas, después de los siguientes estados: Chiapas con 1'885, personas; Veracruz con 1'449, personas; México con 1'341, personas; Oaxaca con 1'134, personas, y, - Guerrero con 1'098, personas.

4.4. UNA DECADA DE BUEN GOBIERNO

Como complemento y, antes de emitir mis conclusiones presento los siguientes datos duros:

PIB por Habitante	
Década	Promedio del Periodo (Dólares Americanos al año)
1981 – 1990	2,959
1991 – 2000	4,670
2001 – 2010	8,326

Fuente: Fondo Monetario Internacional.

Tipo de Cambio	
Presidente de la República	Pesos
Luis Echeverría Álvarez	91
José López Portillo	188
Miguel De La Madrid Hurtado	3,159
Carlos Salinas de Gortari	51
Ernesto Zedillo Ponce De León	176
Vicente Fox Quezada	14
Felipe Calderón Hinojosa	10

Fuente: Banco de México.

Depreciación Acumulada en cada Periodo	
1981 – 1990	12,576%
1991 – 2000	221%
2001 – 2010	31%

Fuente: Banco de México.

Inflación Total	
Presidente de la República	Inflación
Luis Echeverría Álvarez	126
José López Portillo	418
Miguel De La Madrid Hurtado	4,031
Carlos Salinas de Gortari	142
Ernesto Zedillo Ponce De León	225
Vicente Fox Quezada	30
Felipe Calderón Hinojosa	21

Fuente: Banco de México.

Inflación Acumulada en cada Periodo	
1981 – 1990	15,062%
1991 – 2000	401%
2001 – 2010	55%

Fuente: Banco de México

Salarios Reales	
Cambio en el Poder Adquisitivo del Salario Mínimo	
Presidente de la República	Variación
José López Portillo	-25.7%
Miguel De La Madrid Hurtado	-44.8%
Carlos Salinas de Gortari	-20.4%
Ernesto Zedillo Ponce De León	-22.7%
Vicente Fox Quezada	2.7%
Felipe Calderón Hinojosa	1.8%

Fuente: Banco de México.

Variación % Acumulada en cada Periodo	
1981 – 1990	-49.4%
1991 – 2000	-35.0%
2001 – 2010	2.4%

Fuente: Banco de México.

Comercio Exterior		
Exportaciones (Miles de millones de dólares americanos)		
Década	Totales	Agropecuarias
1981-1990	285.1	16.0
1991-2000	907.6	37.0
2001-2010	2,228.1	63.7

Fuente: INEGI.

Inversión en México		
Inversión Extranjera Directa (Acumulado por década, millones de dólares americanos)		
Década	Totales	Porcentaje
1981-1990	24,416	No disponible
1991-2000	100,802	313%
2001-2010	227,153	830%

Fuente: Banco de México.

Inversión en Infraestructura		
Periodo	Inversión Impulsada (% del PIB)	Inversión Impulsada Acumulada (Miles de millones de pesos, en periodos similares)
1995 - 2000	3.1	391.1
2001 – 2006	3.5	983.6
2007 – 2010	4.5	2,187.2
2010	4.8	No disponible

Fuente: Cuarto Informe de Gobierno, p/Programado.

Carreteras	
Construcción y Modernización de Carreteras (Miles de kilómetros acumulados por administración, en periodos similares)	
Periodo	Miles de kilómetros acumulados
1995-1998	5.5
2001-2004	6.2
2007-2010	15.6

Fuente: SCT.

Inversión en Aeropuertos	
Inversión Impulsada Acumulada (Millones de pesos, en periodos similares)	
Periodo	Millones de pesos
1995-1998	2,963
2001-2004	6,175
2007-2010	16,919

Fuente: SCT.

Inversión Ferroviaria	
Inversión Impulsada Acumulada (Millones de pesos, en periodos similares)	
Periodo	Millones de pesos
1995-1998	7,915
2001-2004	11,274
2007-2010	33,998

Fuente: SCT.

Crecimiento en Oportunidades y Programa de Apoyo Alimentario		
Año	Beneficiarios de Oportunidades y Programa de Apoyo Alimentario (Millones de familias)	Apoyo por familia en el Programa Oportunidades
2000	2.5	3,108
2007	5.1	4,631
2010	6.5	7,781

Fuente: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, SEDESOL.

Cobertura de Educación					
Básica (Porcentaje)		Media Superior (Porcentaje)		Superior (Porcentaje)	
Año	%	Año	%	Año	%
2000	88.9	2000	48.4	2000	21.6
2006	97.9	2007	60.9	2007	26.7
2010e	100	2010e	66.3	2010e	30.1

Fuente: SEP, /e Cifra Estimada.

Cobertura Universal de Salud								
Afiliados al Seguro Popular (Millones de Personas)								
Año	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011m
	5	11	15	21	27	31	43	44

Fuente: Comisión Nacional de Protección Social en Salud, /meta 2011: 51.

De esta información, se aprecia la diferencia de gobernar, anterior a la que nos ocupa de casi 80 años, con Crisis financieras recurrentes, a cargo del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que según Transparencia Internacional al año 2013, lo califica como La Dictadura Perfecta y Corrupta y, otra forma de solo 12 años, con finanzas sanas, estando al frente el Partido Acción Nacional (PAN). Obviamente, con independencia de todas y cada una de las deficiencias y actos graves de corrupción que tuvieron ambas administraciones federales.

Baste señalar, que Transparencia Internacional en 2013, dio a conocer la siguiente lista de los 10 mexicanos más corruptos: Elba Esther Gordillo (PRI, se encuentra en la cárcel); Carlos Romero Deschamps (PRI, el Gobierno de Peña Nieto no ha abierto ninguna investigación en su contra); Raúl Salinas de Gortari

(PRI, estuvo 10 años en la cárcel y, en el año 2005 fue absuelto. Sin duda alguna representa el abuso del poder de las élites mexicanas); Genaro García Luna (trabajo bajo la administración de Calderón, no se le tiene ninguna investigación abierta); Andrés Granier (PRI, ex gobernador de Tabasco, se encuentra en la cárcel sujeto a investigación); Tomas Yarrinton (PRI, ex gobernador de Tamaulipas, Estados Unidos de Norteamérica no ha solicitado su detención y extradición); Humberto Moreira (PRI, ex gobernador de Coahuila y, Ex presidente Nacional del PRI, el Gobierno de Peña Nieto no ha abierto ninguna investigación en su contra, vive en un barrio lujoso en Barcelona, España); Fidel Herrera (PRI, ex gobernador de Veracruz, el Gobierno de Peña Nieto no ha abierto ninguna investigación en su contra y, se rumora que podría ser enviado de embajador); Arturo Montiel (PRI, ex gobernador del Estado de México, tío de Peña Nieto, mismo que no ha abierto ninguna investigación en su contra y, miembro del Grupo Atlacomulco); Alejandra Sota (ex portavoz del ex presidente Calderón, está sujeta a investigación por las autoridades mexicanas).

A esta lista, habría que agregar a un sinfín de corruptos que han abusado del poder. Cabe señalar que Transparencia Internacional ubica a México como uno de los países más corruptos del Mundo, en el lugar 106 de 177 países, donde prevalece la corrupción, injusticia, impunidad, mala calidad en la educación, etc..

México ocupa a la fecha el 11º Lugar dentro de las Economías en el contexto Global y, a pesar de los altibajos recientes se espera que en un lapso de entre 5 a 10 años llegue a ocupar el 8º lugar, simple y llanamente por el fuerte crecimiento en las exportaciones No Petroleras (somos una de la economías que cuenta con más Acuerdos de Libre Comercio en el Mundo) y, por la autorización reciente de diversas Reformas Estructurales que a mediano y largo plazo tendrán que incrementar la competitividad del País. Sirva de referencia que a la fecha China ocupa el 2º lugar pero en muy poco tiempo ocupara el 1º lugar, desplazando a los Estados Unidos de Norteamérica, ello a través de generar fuentes de empleo que le han permitido sacar de la pobreza a cientos de millones de sus habitantes.

Es indispensable que cada mexicano y mexicana nos pongamos a hacer nuestra chamba “poner nuestro granito de arena”, se vale soñar con un país educado, honesto (es totalmente difícil eliminar la corrupción, pero otros países lo han logrado, sirva de ejemplo Australia hace 20 años y, ahora ocupa el 9º lugar en menor corrupción). Asimismo, y no menos importante, el caso de Chile en América donde los niveles de corrupción son muy bajos. Debemos buscar ser eficientes, eficaces y competitivo a niveles Internacionales.

Cabe señalar que somos un país privilegiado con gente inteligente, trabajadora y creativa, así lo han demostrado los casi 12 millones de

connacionales que trabajan y viven en Estados Unidos de Norteamérica⁴⁸, mismos que son el motor para generar la segunda fuente de ingresos más importante del país con las remesas que envían a sus familias⁴⁹. Así como la gente que vive y trabaja en Estados de la República Mexicana, con insuficiencia de recursos naturales, como por ejemplo Nuevo León que es uno de los estados más Industrializados, solo por mencionar alguno.

Cuenta con Litorales al Pacífico, Atlántico y mar Caribe; riqueza minera de Metálicos y No Metálicos; regiones privilegiadas y bastos recursos naturales, climas afortunados, joyas arquitectónicas, gastronomía basta, etc., que hacen de México una potencia turística Mundial, de tal suerte que México, en el Deber Ser debe seguir incursionado y, ser agresivo en este rubro, que a la fecha representa la tercera fuente de ingresos más importante para el país. Es importante señalar que dentro de un sinfín de privilegios en México, todo el año sin importar el más crudo invierno tiene lugares de Sol y Playa envidiables (playas del pacífico en particular Acapulco, Guerrero), que no tienen otros países y Continentes por ejemplo: Estados Unidos de Norteamérica, Canadá, Europa, solo por mencionar algunos

Así como yacimientos enormes de petróleo, que es la 1ª fuente de ingresos en el país. En este sentido, debe preocuparse y ocuparse en explotar más y mejores yacimientos, echando mano de tecnologías de punta, amén de invertir sustancialmente en refinerías (que si bien son agresivas inversiones generan miles de empleos), en pocas palabras modernizar esta industria y hacerla eficiente a niveles internacionales. Aquí, existe un potencial muy importante para generar miles de empleos. Claro debe dejar de ser la caja chica del Ejecutivo Federal en Turno, debe tener poder de gestión y sobre todo debe de combatir frontalmente la corrupción tanto dentro de la empresa (funcionarios y empleados), así como en su sindicato. Cabe señalar, que mientras nuestro vecino del Norte explora cientos de pozos en un año en el Golfo de México, nuestro país no explora ni siquiera dos dígitos.

Asimismo, y sin perder la Rectoría del Estado mexicano, modernizar y acrecentar las vías férreas tanto turísticas como de manejo y transporte de mercancías. No es posible que estemos tan atrasados en ese Sector, todo por corruptelas al manejar las mercancías a través de tráileres y semirremolques que, además de que contaminan el medio ambiente, acaban las carreteras (mismas que no están construidas para cargar esos tonelajes), amén de generar un sinnúmero de accidentes y, por ende miles de fallecimientos e incapacitados anualmente.

⁴⁸ De acuerdo al Consejo Nacional de Migración (CONAPO), con datos al año 2013.

⁴⁹ De aproximadamente 22, millones de dólares americanos en el año 2013 según datos de CONAPO (Consejo Nacional de Migración).

CONCLUSIÓN

Los principales hallazgos que encontré en esta investigación son entre otros, los siguientes: sin duda alguna, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO), si bien no es una Política Social acabada, debido a que todavía debe optimizarse, adecuarse y modernizarse, entre otros puntos medulares, sí es una Política Pública de Un Buen Gobierno, fundamental que contribuyó a disminuir la Pobreza Extrema en México (objetivo principal de su intervención) y, sobre todo a mitigar sus impactos en la población más vulnerable. Asimismo, y no menos importante, fue el ingrediente que coadyuvó sustancialmente a frenar la pobreza extrema, toda vez que sin esta intervención a finales del sexenio de Calderón Hinojosa podrían haberse sumado más de 3'000,000 de personas a la Pobreza Alimentaria.

Esto en función, y sin ser de ninguna manera una justificación, el sexenio que nos ocupa sorteo, entre otros, los siguientes problemas medulares:

- 2007-2008 Crisis hipotecaria en Estados Unidos de Norteamérica que significó una sustancial disminución de ingresos por Remesas de alrededor de 12 millones de connacionales, debido al desempleo que se presentó en aquel país, así también disminución de nuestras exportaciones y, por ende, incremento del desempleo en México.
- 2007-2008 Incremento de alrededor del 40% en los precios internacionales de los alimentos.
- 2009-2010 Pandemia H1N1 misma que originó una disminución agresiva de ingresos por las medidas de higiene y prevención que se adoptaron, en especial en los Sectores Productivo, Comercial y Turístico.
- 2007-2012 Combate Frontal contra el Narcotráfico y crimen Organizado que causó, entre otros: miles de muertos entre esos grupos, fuerzas armadas y policías y, en menor porcentaje, colaterales (no tenían que ver nada con ellos), disminuyendo inversiones en todos los sectores sobre todo el productivo y el turístico, ocasionando menos ingresos.

Sin embargo, y a pesar de que el programa social que nos ocupa cuenta con reconocimiento nacional e internacional y, sobre todo de los propios beneficiarios, queda entredicho su contribución efectiva a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza extrema, puesto que si bien es cierto trata de favorecer las capacidades de una manera integral en educación, salud y nutrición, éstas son seriamente impactadas por su baja calidad en los servicios públicos educativos y de salud.

Claro, estos problemas de mala calidad en la educación y salud pública tanto a nivel nacional como en el estado de Puebla, de ninguna manera son

gestados y operados por el programa social que nos ocupa. Estos, son responsabilidad directa del Ejecutivo federal, las Secretarías de Educación y Salud federales, Ejecutivos en las 32 entidades federativas y sus respectivos secretarios estatales en educación y Salud y demás personal que labora en ellas.

A mi juicio, y refiriéndonos estrictamente al sector educativo, éste, ha sido botín de los mismos gobiernos, partidos políticos, sindicato y, demás interesados en mantener al pueblo subyugado a sus intereses políticos y económicos, lo cual han logrado por décadas, porque solo así con un pueblo sin educación pueden seguir amasando fortunas y prebendas sin medida.

México requiere de mexicanas y mexicanos bien educados en toda la extensión de la palabra, es más fácil hacer las cosas bien hechas a la primera que seguir con una desmedida corrupción en agravio de todo el país. La mayoría de los mexicanos que estudian educación básica y media superior, alrededor del 75 a 80% acuden a escuelas públicas, no se vale, no es ético, moral, ni de seres bien nacidos que no hagan lo que tienen que hacer para mejorar sustancialmente la calidad en la educación de la mayoría de los habitantes de este país.

No es nada fácil, pero con voluntad férrea, honestidad y altura de miras este problema tiene soluciones. Este es un problema de Seguridad Nacional, la mayoría de los mexicanos ya están hartos de tanta ineficacia e ineficiencia, sobre todo de tanta corrupción, impunidad, injusticia, solo por mencionar algunos de los más sentidos agravios.

Solo con muchísimo trabajo y creatividad de todos los niveles de gobierno, partidos políticos, sindicato, personal académico y de apoyo y el conjunto de la sociedad se puede y debe de llevar a cabo un programa de estado, que incluya e involucre a todos los interesados.

México requiere de una transformación, donde la educación pública sea de calidad a niveles internacionales, y en todos los sentidos, específicamente en cuanto a formación humana cimentada en valores y amor a México, y formación académica de excelencia. De suerte tal, que con Educación, Cultura e Investigación se combata la Corrupción. Solo con Educación de Calidad, México podrá alcanzar sus objetivos, en especial combatir la Pobreza Extrema y crecer anualmente entre el 5 y 7% mínimo de forma anual, para poder enfrentar los retos de la globalización y, que de una vez por todas, todos los mexicanos, a nivel de la microeconomía veamos una realidad favorable.

Debemos de preocuparnos y sobre todo ocuparnos en alcanzar niveles de bienestar para todos los mexicanos acordes a las riquezas con que cuenta México, unidos lo podemos lograr hay que creer en México y en nosotros mismos.

PROPUESTA

Llevar a cabo un Plan Piloto en el Estado de Puebla, tendiente a erradicar la Pobreza Extrema en el Estado, mejorar sustancialmente la educación (destrezas, saberes y humana), la salud, nutrición y vivienda, a través de una Política Pública, al conjuntar esfuerzos de Universidades, Empresarios Altruistas, Clubs de Servicio (Rotarios, Leones, etc.), Gobierno Federal, Gobierno Estatal, Municipios y beneficiarios.

Esto, respetando la idiosincrasia de las comunidades a intervenir, genero, raíces indígenas, religiones, afiliaciones partidistas, etc., donde se Evalúe y Analice la factibilidad de generar microindustrias utilizando las materias primas que puedan tener y/o producir que sean factibles de cultivar en cada región (ejemplo fabricación de cepillos y escobas, a través del sorgo), asimismo generar empleo temporal, por ejemplo: Llevar a cabo trabajos tendientes a mejorar la comunidad: desazolve de ríos, barrancas, arreglo de caminos, escuelas, lugares de esparcimiento, etc., asimismo y no menos importante cursos de alfabetización y, por supuesto instrucción educativa de calidad y cimentada en valores desde, Preescolar, Primaria, Secundaria y Preparatoria (donde en la mañana estudien y en la tarde aprendan algún oficio), como talleres de cocina, corte y confección, crianza de ganado de traspatio, siembra de hortalizas y legumbres y, cultivos: como maíz y frijol (dieta mexicana por excelencia), cuidado del medio ambiente, etc., haciéndoles llegar campañas de Alimentación y Salud permanentes y apoyos en Asesorías Jurídicas. En pocas palabras, diseñar un traje a la medida de cada comunidad, no es lo mismo una comunidad en el Estado de Puebla, que otra en el Estado de San Luis Potosí, otra el Sonora y otra en el Estado de Campeche. México es un contraste de idiosincrasias, necesidades y, de ninguna manera, una buena receta para una comunidad, es buena para otra.

Esta propuesta, habría que evaluarla, analizarla y explorarla con creatividad, voluntad y, haciendo a un lado diversos enigmas, habría que diseñar políticas públicas acordes a cada comunidad, que les permitan a las familias a la postre romper realmente con el círculo vicioso de la Pobreza Extrema y que les brinde una mejor calidad de vida y, sobretodo que a la postre se convierta en un círculo virtuoso de superación para todos los integrantes de cada familia.

Este plan piloto se podría instrumentar en las nueve comunidades más pobres y vulnerables en el estado, mismas que se ubican en la Sierra Norte y Negra de Puebla y, son las siguientes: Camocuautla, Eloxoxhitlán, San Felipe Tepatlán, Coyomeapan, Huehuetla, Hueytlalpan, San Sebastián Tlacotepec, Zoquitlán y Chiconcuautla⁵⁰ con la finalidad de evaluar y analizar sus resultados

⁵⁰ Según informe del 17/Noviembre/2010, emitido por el Instituto de Evaluación y Medición de la Marginación y Pobreza en el Estado de Puebla.

favorables y desfavorables desde el diseño, implementación, innovaciones y terminales, con el objetivo de que sea un proyecto multiplicador que se pueda repetir en otras comunidades en el estado. En ese sentido el Estado de Puebla es un referente nacional, dado que las grandes empresas implementan sus planes pilotos en nuestro estado y, si son favorables los repiten a nivel nacional.

Cabe señalar que en el estado de Puebla, existen 150 municipios considerados como Zonas de Atención Prioritaria (ZAP)⁵¹, con una población de 1'242,216 habitantes que representó en el año 2012 el 35% del total de personas en pobreza en el estado.

Finalmente y, como lo he comentado ampliamente en este capítulo, México requiere de una transformación profunda, en cuanto a la calidad en la educación pública que imparten las escuelas públicas básicas y media superior. Solo un país educado en todos los sentidos, en especial la formación académica y la formación humana, hará que la equidad sea un pan nuestro de cada día y, permitirá a la postre que se cumplan entre otras cosas: las garantías individuales que contempla nuestra Carta Magna y, que la visión de futuro de los mexicanos sea mejor y, que nos permita competir con otras Naciones de iguales a iguales.

⁵¹ Informe de pobreza y evaluación en el estado de Puebla 2012.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, Villanueva, Luis (1996). La Hechura de las Políticas, Miguel Ángel Porrúa, México, D.F.
- Alarcón, Diana (2000). Espacios de Articulación entre la Política Económica y la Política Social, México, D.F.
- CANO Ramírez, Ana (2006). Aspectos para una Definición de Evaluación, Curso 2005/06 Tema 5, México, D.F.
- Cardozo Brum, Myriam (2005). Evaluación de Políticas de Desarrollo Social, Revista Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco, México, D.F., Otoño, Núm. 20; 139-154.
- CEJA MENA, (2004). La Política Social Mexicana de Cara a la Pobreza, Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona.
- COPRI, j. Elizabeth; Ortiz Sergio. La Educación Basada en Competencias, México, D.F., publicaciones de la UIA-Noroeste.
- DELL ORDINE, José Luis (200). La evaluación educativa. Club Caminantes-Pedagogía. Buenos Aires, Argentina: BANFIELD-PCIA.
- FERNANDEZ, Joaquín (1995). Políticas Publicas en Venezuela, Caracas Venezuela.
- FRANCO, Rolando, (2002). Grandes Temas de Desarrollo Social en América Latina Y el Caribe, en desarrollo social en América Latina: temas y desafíos para Las Políticas Públicas.
- FRANCO, Rolando, (2003). Descentralización, Participación y Competencia en la Gestión Social.
- FREDIANI (2005). Principios Básicos para la Administración de la Política Social en Argentina.
- GARITA, Luis (1995). Ceremonia de inauguración. Seminario: evaluación de la Calidad y gestión de cambio, editores Pallán y Vander Donckt, Mexico: ANUIES.
- GARCIA ACOSTA, Olga y RAMIREZ, Juan Carlos (2004). Políticas Publicas.
- GARCIA Añón, María (2006). La Evaluación: teoría y práctica; presente y futuro, en SEE-valoración, Revista de la sociedad Española de la Evaluación, Núm 2

Noviembre; 12-23.

Guerrero Amparan, Juan Pablo (1995). La Evaluación de políticas públicas enfoques Teóricos y realidades en nueve países desarrollados, en Gestión y Política Pública, Revista del CIDE, México, D.F., Primer Semestre, Vol. IV, Núm. 1; 47-100.

Licha, Isabel y Molina, Carlos Gerardo, (2006). Coordinación de la Política Social: Criterios para avanzar, serie documentos de trabajo”

MACHINEA, José Luis (2004), Los Conceptos de Política Social para la Reducción De la Pobreza.

MEJIA LIRA, José (2003). La evaluación de la gestión y las políticas públicas, Miguel Ángel Porrúa, México, D.F.

MEJIA LIRA, José (2005). La evaluación como herramienta para una gestión pública Orientada a resultados, La práctica de la evaluación en el ámbito público Mexicano, CLAD, Caracas, Venezuela.

MEJIA LIRA, José (2005). La evaluación en el ámbito gubernamental: análisis de la Experiencia mexicana y propuestas para la situación actual, en X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, CLAD, Santiago, Chile 18-21 Octubre; 1-20.

MERCHAND ROJAS, Marco Antonio, citando a BOLTUINIK, ARROYO y VALENCIA (2007). Los Conceptos de Política Social y sus Restricciones Económicas que determinan su accionar en el Ámbito de las Políticas Publicas, contribuciones a la economía.

MIDEPLAN (2004). Conceptos Fundamentales de Protección Social Chile Solidario, Red de protección social del Gobierno de Chile, Santiago de Chile.

MORA VARGAS, Ana Isabel (2004). La evaluación educativa: concepto, periodos y Modelos, Facultad de educación, Universidad de Costa Rica.

QUINTANA, Juan (1999). Plan de estudios fundamentados en competencias. Santa Fe de Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.

RAMOS, Carlos Alberto y Lobato, Ana Lucia (2004). La transición de las Políticas Sociales en Brasil: del antiguo paradigma al Registro Único.

REPETTO, Fabián (2004). La dimensión Política de la Coordinación de Programas y Políticas Sociales: una aproximación teórica y algunas Referencias Practicas en América Latina.

- REY DE MARULANDA, Nohra (2005). Coordinación de la Política Social.
- SALTALAMACCHIA, Homero R. y Ziccard Alicia (2005). Las Ciudades Mexicanas y El Buen Gobierno, Revista Mexicana de Sociología, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., Núm., 1, enero-marzo; 31-97.
- SULBRANDT, José (1994). La Evaluación de los Programas Sociales. Una Perspectiva crítica de los modelos usuales, en B. Kliksberg (comp.), Pobreza, un tema impostergable, nuevas respuestas a Nivel Mundial, FCE, México, D.F.
- STUFFEBEAM, Daniel y SHINKFIELD, Anthony (1995). Evaluación sistemática - Guía teórica y práctica. España, centro de publicaciones del Ministerio De Educación y Ciencia, ediciones Paidós Ibérica.
- THAIS, Maingon (2004). Política Social en Venezuela, informe social, Caracas, Venezuela.
- VILLANUEVA, Luis (1996). La Hechura de las Políticas Publicas, Miguel Ángel Porrúa, México, D.F.
- VITERI DIAZ, Galo (2007). Política Social. Elementos para su discusión Ecuador.
- YAÑEZ, Cesar (2001). El Capital Humano y las Políticas Sociales en la Agenda del Desarrollo Centrado en las Personas.

Otras Fuentes de información:

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Medición de la Pobreza, 2012.
- Consejo Nacional de Migración (CONAPO), 2013.
- Informe de pobreza y evaluación en el estado de Puebla, 2012.
- Meta Evaluación 2007-2012 del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Informe final, Octubre 2012.
- Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), Tercer Informe de Labores, México, D.F., Agosto 2009.
- Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), Informe de Labores, México, D.F., Julio 2010.
- Una Década de Buen Gobierno, Secretaria de Hacienda, Marzo 2011.