

## Resumen del artículo

### **Propuesta de un sistema de evaluación para los programas Mujeres jefas de familia y en condición vulnerable y Por ti, adulto mayor del gobierno municipal de Zapopan Jalisco (2012-2015)**

**Santos Joel Flores Ascencio**

Investigador independiente

mpp13002@coljal.edu.mx

Maestro en Políticas Públicas por El Colegio de Jalisco, actualmente labora en el Ayuntamiento de Zapopan.

En los últimos años se ha dado un incremento en el número de programas sociales diseñados y financiados por los gobiernos de los municipios mexicanos; sin embargo en la mayoría de los casos no se concluye el proceso de las políticas públicas, ya que por diversas causas dichos programas no son sometidos a evaluaciones. En este artículo se plantean las bases metodológicas para la implementación de un esquema de evaluación de los programas *Mujeres jefas de familia y en condición vulnerable* y *Por ti, adulto mayor*, promovidos por el gobierno municipal de Zapopan, Jalisco. Esta propuesta pretende colaborar en la generación de un sistema para conocer el desempeño que han tenido estos programas, sus resultados e impacto, sin dejar de lado los estudios de la percepción de los beneficiarios. El planteamiento resultante es respaldado por un análisis de su factibilidad técnica, económica y política, así como por la exposición de consideraciones administrativas y normativas que facilitarían su implementación.

#### **Palabras clave:**

Zapopan, evaluación de políticas públicas, programas sociales municipales, sistemas de evaluación.

**Keywords:**

Zapopan, public policy  
evaluation, municipal social  
programs, evaluation systems.

**Abstract**

In recent years, the number of social programs designed and funded by local governments in Mexico has increased. However, in most of these cases the public policy process is not thoroughly followed: for a number of reasons, most of those programs are seldom subjected to evaluations. This article delineates the methodological basis for the implementation of a evaluation framework for the programs *Mujeres jefas de familia y en condición vulnerable* and *Por ti, adulto mayor*, promoted by the government of Zapopan, Jalisco. This proposal aims to contribute in the design of a system that allows for the evaluation of these programs' results and impact, as well as the perception that target populations have about them. The proposal draws upon an analysis of technical, economic and political feasibility; it also discusses administrative issues and regulations that would facilitate its implementation.

Santos Joel Flores Ascencio

Investigador independiente

# **Propuesta de un sistema de evaluación para los programas Mujeres jefas de familia y en condición vulnerable y Por ti, adulto mayor del gobierno municipal de Zapopan Jalisco (2012-2015)**

## **Introducción**

Durante los últimos años se han realizado esfuerzos importantes en México en el ámbito de la evaluación de políticas y programas públicos, sin embargo, es preciso advertir que aún falta mucho por hacer. Si bien es cierto que en los gobiernos estatales y federal se han dado los primeros pasos hacia la institucionalización de la práctica evaluativa de las políticas y programas sociales, a nivel de los municipios, esta es una actividad poco socorrida en virtud de las condiciones institucionales imperantes en este orden de gobierno, lo que condiciona de manera importante sus posibilidades técnicas y financieras.

En términos generales se puede decir que la evaluación es componente clave del proceso de las políticas públicas, aunque en la práctica se ha relegado y dejado de lado por múltiples razones que van desde las de orden práctico –como puede ser la insuficiencia de recursos para realizarla–, hasta las de índole político –que suelen restar importancia e, incluso, generar molestia o incomodidad entre los tomadores de decisiones ante la probabilidad de que sus hallazgos resulten inconvenientes a sus intereses.

Esta contradicción entre el “ser” y el “deber ser” de la evaluación se acrecienta en los gobiernos locales, donde las circunstancias propias de los municipios en México la hacen poco viable, por lo que éstos suelen enfo-

carse en el monitoreo y seguimiento desde una perspectiva mecanicista, dejando de lado las posibilidades de conocimiento que proporcionaría la evaluación de sus programas y acciones.

En este amplio contexto, en el presente artículo se propone una alternativa práctica a este desafío, para lo cual se diseñó una estrategia de investigación aplicada para valorar la pertinencia de impulsar al interior del gobierno municipal de Zapopan la institucionalización de un sistema de evaluación de los programas sociales municipales. Tal valoración se realiza con base en la sistematización de la información de la experiencia, aplicada en dos casos específicos vigentes en el municipio de Zapopan: los programas Por ti, adulto mayor y Mujeres jefas de familia y en condición vulnerable.

La selección de estos casos obedece a dos circunstancias que los vuelven idóneos para corroborar la pertinencia de la práctica evaluativa: por un lado, su permanencia al menos durante dos periodos constitucionales, en virtud de su ratificación por parte de la administración municipal 2012-2015 y, por el otro, el hecho de que no se han evaluado a pesar de haberse previsto esta posibilidad en sus respectivas reglas de operación, atendiendo a la obligatoriedad establecida por la legislación general vigente en materia de desarrollo social.

En virtud de estas consideraciones, es que se buscó responder en un primer momento a la pregunta ¿cuáles son las condiciones que posibilitarían la práctica evaluativa de los programas sociales municipales en el gobierno de Zapopan, Jalisco, más allá de la obligación legal vigente en todo el país? Para responder a este cuestionamiento, en un primer momento se realizó una revisión de la literatura acerca de los conceptos básicos de la evaluación en el contexto particular de la perspectiva de políticas públicas.

En este escenario, en un segundo momento, se presenta una descripción de las condiciones sociales que configuran la realidad municipal de Zapopan y su evolución durante los años recientes; ello se hace con el fin de evidenciar la pertinencia de los diversos programas sociales desarrollados durante las administraciones municipales de los periodos 2010-2012

y 2012-2015, con particular énfasis en los dos programas que se estudian en este artículo.

En un tercer apartado se fundamentan y describen las características específicas del sistema de evaluación para los programas sociales municipales bajo estudio. Para ello, se recupera y sistematiza la información relevante derivada y producida por el municipio de Zapopan durante los años recientes.

El trayecto sugerido en este artículo, posteriormente nos lleva a la propuesta del sistema de evaluación de los dos programas sociales municipales bajo estudio;<sup>1</sup> finalmente, se analizan las condiciones de viabilidad técnica, económica y política para su implementación y operación. En esta lógica, la propuesta de evaluación que se desarrolla en las siguientes páginas no pretende constituirse como una metodología rígida que impida mediciones adicionales o diferentes; antes bien, se persiguió formular un sistema adecuado a las características particulares de estos programas dentro de un contexto específico, a desarrollarse con los recursos con los que actualmente cuenta el gobierno municipal.

## La evaluación y las políticas públicas

Dentro de la literatura existen autores que se identifican con la idea de considerar a las políticas públicas como un ciclo, en tanto que otros se decantan por definir las como un proceso. Al respecto, Aguilar señala que la política pública “es un proceso que se desenvuelve por etapas, cada una de las cuales posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios, influye en las demás y es afectada por lo que sucede en las otras”.<sup>2</sup> En este sentido, Anderson aporta una de las descripciones más aceptadas del proceso y lo divide en cinco etapas: identificación del problema y formación de la agenda, formulación, adopción, implementación y evaluación.<sup>3</sup>

Aunque según Ramos, Sosa y Acosta, desde mediados del siglo xx se han considerado los aportes de la evaluación como integradores de los resultados y efectos de los componentes de las políticas públicas, no es

1 El sistema propuesto se desprende del trabajo de tesis realizado para obtener el grado de Maestro en Políticas Públicas por El Colegio de Jalisco, y representa solo un primer esfuerzo de evaluación de estos programas, que busca aportar al proceso de políticas públicas y al cumplimiento de los requerimientos normativos que obligan a su utilización.

2 Luis F. Aguilar, *Problemas públicos y agenda de gobierno* (México: Miguel Ángel Porrúa, 1993), 15.

3 James Anderson, *Public policymaking: an introduction* (Estados Unidos: Cengage Learning, 1990).

4 José María Ramos, José Sosa y Félix Acosta, *La evaluación de políticas públicas en México* (México: El Colegio de la Frontera Norte-INAP), 2011.

5 “Evaluar”, en Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, en <http://lema.rae.es/drae/?val=evaluar> (consultado el 1 de mayo de 2014).

6 Guillermo Briones, *Evaluación de programas sociales* (México: Trillas, 2006), 11.

7 Harbans S. Bhola, *La evaluación de proyectos, programas y campañas de “alfabetización para el desarrollo”* (Hamburgo: Instituto de la UNESCO para la Educación y Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, 1992), 9.

8 Ernesto Cohen y Rolando Franco, *Evaluación de proyectos sociales* (México: Siglo XXI Editores, 2006).

sino hasta la era de la globalización cuando se ha entendido a la evaluación como una herramienta estratégica, tanto para el sector público como para el privado.<sup>4</sup> Esta etapa es adoptada de manera prácticamente unánime como parte integrante del proceso de las políticas públicas, fortalecida más aún con la evidente tendencia hacia un mayor involucramiento de la sociedad en los asuntos públicos y por consiguiente, más pendiente de los resultados de las políticas.

En la actualidad, la mayoría de los autores coinciden en que toda política pública debe ser evaluada, pero vale la pena examinar el concepto de evaluación desde una perspectiva general para después analizar cómo puede ser entendida y utilizada en un contexto de políticas públicas; entonces, puede afirmarse que la evaluación se da en numerosos ámbitos de las organizaciones, ya sean privadas o públicas, con un fin, si no único, sí determinante: auxiliar en la toma de decisiones.

No existe una definición universalmente aceptada para el concepto de evaluación, aunque la mayoría de los autores coinciden en ciertos elementos. Según la Real Academia Española, el significado de evaluar es “señalar el valor de algo”, así como “estimar, apreciar, calcular el valor de algo”,<sup>5</sup> concepto del que parte Briones, para quien evaluar es el “acto de juzgar o apreciar la importancia de un determinado objeto, situación o proceso en relación con ciertas funciones que deberían cumplirse o con ciertos criterios o valores, explicitado o no”.<sup>6</sup> Esto también coincide con la aportación de Bhola, quien considera a la evaluación como una “asignación de valores para juzgar la cantidad, el grado, la condición, valor, calidad o efectividad de algo”.<sup>7</sup> En cambio, Cohen y Franco van más allá, al describir que la fijación del valor al evaluar requiere un procedimiento para comparar lo que se evalúa con respecto de un criterio o patrón previamente dado.<sup>8</sup> Por su parte, Cardozo prefiere referirse a la evaluación como:

aquella investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria, realizada mediante la aplicación de un método sistemático, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar una realidad, así como aportar elementos al proceso

de toma de decisiones, que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada.<sup>9</sup>

Ya en el contexto de evaluación de políticas, Ramos y Villalobos señalan que “consiste en la afirmación de un juicio de valor sobre los productos y los efectos de las políticas públicas”,<sup>10</sup> en tanto que Gertler las define como “exámenes periódicos y objetivos de un proyecto, programa o política programada, en curso o completada [...], las cuales] se usan para responder a preguntas específicas, relacionadas con el diseño, la ejecución y los resultados”.<sup>11</sup> La importancia que se le da a los efectos de la política la comparte Weiss, cuya noción privilegia la valoración de los resultados de los programas públicos, lo que implica “medir los efectos de un programa por comparación con las metas que se propuso alcanzar, a fin de contribuir a la toma de decisiones subsiguientes acerca del programa y mejorar la programación futura”.<sup>12</sup> Franco coincide, pues integra la idea de los resultados en su concepto de evaluación de políticas, cuando la define como la valoración de “los efectos para determinar cómo ha cambiado una determinada situación una vez que ha culminado la acción del gobierno”.<sup>13</sup>

Por su parte, Salcedo fortalece la idea de que la evaluación de políticas públicas busca medir los efectos que éstas tienen y además hace una división con relación a los tipos de evaluación en este contexto, al considerar evaluación propiamente dicha a aquella que “pretende conocer, descubrir, explicar los efectos o impacto de la gestión pública”, en tanto que define como “auditoría del desempeño” a la investigación que “se instaura para fiscalizar el cumplimiento de los objetivos y metas de una política pública a partir de la rendición de cuentas”.<sup>14</sup> Así, define como evaluación de políticas públicas a “la valoración de la acción emprendida por los poderes públicos para abordar un problema de la agenda pública; pone el énfasis en los efectos reales de la acción gubernamental”;<sup>15</sup> indica que la evaluación implica “la utilización de los métodos de las ciencias sociales para medir y valorar los efectos reales, previstos o no, de las políticas públicas”.<sup>16</sup>

9 Myriam Cardozo Brum, *La evaluación de políticas y programas públicos* (México: Miguel Ángel Porrúa, 2006), 13.

10 José María Ramos y Alberto Villalobos, “La evaluación del desempeño en México: experiencias y retos para el desarrollo local”, en Ramos, Sosa y Acosta, *La evaluación*, 82.

11 Paul Gertler et al., *La evaluación de impacto en la práctica* (Washington, DC: World Bank, 2011), 6.

12 Carol Weiss, *Investigación evaluativa* (México: Trillas, 1985), 16.

13 Julio Franco Corzo, *Diseño de políticas públicas* (México: IEXE Editorial, 2012), 92.

14 Roberto Salcedo, *Evaluación de políticas públicas*, 13 (México: Siglo XXI Editores-Biblioteca Básica de Administración Pública, 2011), 20-21.

15 Salcedo, *Evaluación*, 23.

16 Salcedo, *Evaluación*, 29.

- 17 Arístides Vara Horna, *La evaluación de impacto de los programas sociales. Fundamentos teóricos y metodológicos y aplicación al caso peruano* (Lima: Fondo Editorial de la Universidad de San Martín de Porres, 2007), 36.
- 18 José Sosa, “Bases conceptuales para el abordaje de la política federal de evaluación en México: una propuesta analítica”, en Ramos, Sosa y Acosta, *La evaluación*, 102.
- 19 María Bustelo Ruesta, “La evaluación en el marco del análisis de políticas públicas”, Salcedo, *Evaluación de políticas públicas*, 196.
- 20 Félix Acosta, *Evaluando la política social y el desempeño del gobierno en México: tensiones y dificultades institucionales*, en Ramos, Sosa y Acosta, *La evaluación*, 123.
- 21 OECD, Development Assistance Committee, “Principles for evaluation of development assistance”, en: [www.oecd.org/dac/evaluation/2755284.pdf](http://www.oecd.org/dac/evaluation/2755284.pdf) (consultado el 1 de mayo de 2014).

Así mismo, dado que con este trabajo se persigue la instauración de un sistema de evaluación para dos programas sociales, es pertinente la revisión de la teoría relacionada con la evaluación de programas. Al respecto, Vara define a los programas sociales como un “conjunto específico de acciones humanas y recursos materiales, diseñados e implantados organizadamente en una determinada realidad social, con el propósito de resolver algún problema que atañe a un conjunto de personas”;<sup>17</sup> la evaluación, por lo tanto, indicará cómo estas acciones humanas solucionan los problemas planteados y alcanzan sus propósitos, calificará su gestión y además valorará si la implementación de los mismos se dio de manera organizada.

Por su parte, Grover en Sosa deduce que “la evaluación puede entenderse como el sistemático examen de un programa para proveer información sobre toda la gama de efectos de corto y largo plazos que tiene sobre los ciudadanos”.<sup>18</sup> Como muestra Bustelo, es posible trascender dicha propuesta, al relacionar la evaluación de programas con algunas etapas del proceso de las políticas públicas, dado que “la evaluación de programas es la aplicación de métodos de investigación sistemáticos para la valoración del diseño, la implementación y la efectividad de un programa”.<sup>19</sup> Acosta, por su parte, señala que la evaluación “proporciona evidencia sobre la eficacia y los beneficios derivados de un programa social”.<sup>20</sup>

En suma, se observa cierta coincidencia entre los elementos definitorios de la evaluación de políticas públicas y la de programas sociales; con respecto de estos últimos, los autores consultados incluso ofrecen mayor grado de especificidad en cuanto a las diferentes etapas del proceso.

Desde la perspectiva de este artículo, se considera más pertinente la utilización de la definición que aporta la OCDE,<sup>21</sup> la cual entiende que la evaluación “es una valoración tan sistemática y objetiva como sea posible de un proyecto, programa o política que se está desarrollando o se ha completado, su diseño, implementación y resultados”; tal noción se ajusta a los alcances de este estudio ya que integra tanto el concepto de evaluación como sus características y los tiempos en que se aplica, cuestión que fue determinante para el diseño del sistema que más adelante se propone.

## Contexto de los programas

### Mujeres jefas de familia y en condición vulnerable y Por ti, adulto mayor del gobierno municipal de Zapopan

Zapopan es el segundo municipio más poblado del estado de Jalisco, con 1 243 538 habitantes –según el censo de 2010–,<sup>22</sup> y el primero en extensión territorial de la zona metropolitana de Guadalajara, con 893.15 kilómetros cuadrados. Fue refundado en el año 1542 y reconocido como Ayuntamiento por vez primera en 1821.<sup>23</sup> Su historia ha estado ligada a la del municipio vecino de Guadalajara, capital del estado, con el que ha compartido tanto el desarrollo como la problemática, aunque guardando sus particularidades.

A pesar de su crecimiento económico y demográfico, actualmente cuenta con 190 localidades rurales;<sup>24</sup> además el Ayuntamiento reconoce a 12 poblaciones como agencias y a 12 como delegaciones municipales, algunas ya alcanzadas por la mancha urbana.

En ciertos poblados de Zapopan se conservan tradiciones y costumbres ancestrales, como lo son las festividades anuales de los *tastoanes* durante el mes de julio. Asimismo, el municipio es sede de una de las celebraciones religiosas más concurridas del occidente del país, la romería de la Virgen de Zapopan, cuya asistencia ha oscilado en los dos millones de personas en los años recientes.

En las últimas décadas, Zapopan ha pasado de ser un municipio con preponderancia del sector primario a convertirse en un polo importante de industria, comercio y servicios; se han establecido en su territorio algunos de los centros comerciales más visitados, campus universitarios y zonas industriales.

La presión urbana en ciertas zonas del municipio, como Tesistán, el bosque La Primavera, el bosque El Nixticuil y la zona de la carretera a Colotlán –originada por la especulación inmobiliaria–, ha ocasionado la proliferación de fraccionamientos y colonias demandantes de servicios públicos. Además, la geografía de la zona metropolitana ha conformado

- 22 INEGI, “Censo de Población y Vivienda 2010: Tabulados del cuestionario básico”, en: [www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/default.aspx?c=27302&s=est](http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/default.aspx?c=27302&s=est) (consultado el 15 de mayo de 2014).
- 23 Fernando Martínez Reding, *Zapopan, tierra de amistad y respeto* (Zapopan: H. Ayuntamiento de Zapopan, 1984), 29, 43.
- 24 INEGI, “Censo de población y vivienda 2010”. Principales resultados por localidad (ITER), en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/iter/default.aspx?ev=5> (consultado el 12 de abril de 2014).

25 Dirección de Programación, Gobierno Municipal de Zapopan. Centro de Información Municipal. “Clasificación de colonias”.

los cinturones de miseria en los municipios vecinos a Guadalajara, siendo la región conocida como Las Mesas en el norte y las colonias aledañas al cerro El Colli en el sur del municipio las dos regiones de Zapopan con mayor cantidad de colonias en situación de pobreza –tema que se analizará más adelante en este documento. Según datos del Centro de Información Municipal (CIM) de la dirección de Programación, Zapopan cuenta con 506 colonias, cuya clasificación se muestra en la tabla 1.<sup>25</sup> Tal agrupación y su descripción indican los contrastes que existen en el municipio, lo que hace particularmente difícil la creación de políticas públicas que resuelvan la problemática de la sociedad que lo conforma.

**Tabla 1. Clasificación de colonias de Zapopan**

Tipo	Descripción	Número de colonias
Residencial	Sin problemas de servicios públicos, con infraestructura moderna y funcional. Casas grandes con jardines amplios y densidad poblacional baja. Nivel socioeconómico y educativo alto; A menudo existe control en los accesos, vigilancia privada y autosuficiencia en servicios. La organización vecinal recae en asociaciones civiles. Zonas exclusivamente habitacionales con centros comerciales y educativos cercanos.	65
Media	Comunidades con viviendas de muy buen nivel, con todos los servicios funcionando. Cuentan a menudo con parques públicos o jardines muy bien cuidados. Las más nuevas cuentan con accesos restringidos. Pueden contar con zonas comerciales dentro de las colonias. Los habitantes son en su mayoría de clase media alta y de buen nivel educativo.	75
Campestre	Fraccionamientos de buen nivel, con casas tipo cabañas, que son habitados sólo en periodos vacacionales y fines de semana.	20

Tipo	Descripción	Número de colonias
Popular	Colonias habitadas por personas de clase media y media-baja. Densidad poblacional alta. Cuentan con buena infraestructura pública, centros educativos dentro de los polígonos de la colonia, al igual que comercio formal e informal. En ellas se permite el paso de transporte público y la instalación de tianguis. Pueden existir problemas sociales tales como vandalismo y pandillerismo, deterioro de calles y fallas en algunos servicios.	197
Marginación	Colonias de densidad alta localizadas principalmente en los límites de la mancha urbana, habitadas por población de clase socioeconómica baja y con dificultades para subsistir en muchos casos. Existen carencias de infraestructura urbana, como agua, drenaje y electricidad; las calles se encuentran en mal estado, en muchos casos intransitables. Los niveles de delincuencia y drogadicción son altos; el comercio se puede ver en las calles, existiendo abundantes puestos callejeros y comercio ambulante. La inmensa mayoría de las viviendas no están terminadas y están habitadas en obra negra.	96
Rural	Comunidades ubicadas dispersamente en el municipio, no integradas a la zona urbana. Poblados y rancherías que conservan tradiciones y costumbres específicas; la población es reducida y los pobladores entre ellos se conocen. En muchos casos no cuentan con servicios instalados como el agua y drenaje, pero los suplen con pozos naturales y fosas sépticas. Los pobladores se dedican a la agricultura y ganadería principalmente.	31
No habitacional	Zonas en las que prácticamente no existen viviendas, sino industrias, comercio u oficinas.	13
Sin dato		9

Fuente: Elaboración propia con datos de la dirección de Programación (2010).

Con relación a la situación política, este municipio fue gobernado ininterrumpidamente por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) hasta 1995, cuando el Partido Acción Nacional (PAN) obtuvo la mayoría de los votos, conservando su hegemonía hasta el año 2004, cuando el PRI regresó al gobierno. En 2007 el PAN de nuevo consiguió la victoria y el PRI lo relevó en 2010 y en 2012 alcanzó de nuevo la mayoría, aunque en esa elección el Partido Movimiento Ciudadano (MC) consigue por vez primera una importante votación que les permitió contar con tres regidores en el Ayuntamiento. En la elección de 2015, el PRI y el PAN pierden presencia ante MC, que resulta ganador en el municipio; asimismo, se elige al primer candidato independiente a diputado en la historia del estado de Jalisco, en el distrito x con cabecera en Zapopan.

Si bien Zapopan se destaca como uno de los municipios jaliscienses con más actividad económica y buenas condiciones de vida, es también

**Gráfico 1. Pirámide poblacional de Zapopan (2010)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI, *Censo de población y vivienda*, 2010.

uno de los quince del país con un mayor número de pobres y el segundo en el estado, según datos del CONEVAL.<sup>26</sup>

En 2010 existían en Zapopan un total de 295 643 personas que subsistían en condiciones de pobreza, equivalentes a 22.8% de sus habitantes. De éstos, 28 012 –que representan a 2.2% de la población– vivían en situación de pobreza extrema en ese año.

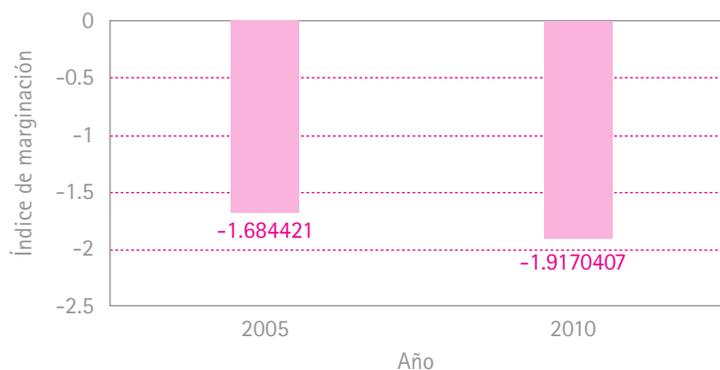
Con relación a las cifras de marginación, al comparar la situación de Zapopan con respecto a periodos anteriores, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) dio a conocer que en 2010 el índice de marginación se ubicó en -1.91704, lo que representó una mejoría con relación a -1.684421 que se obtuvo en 2005 (gráfico 2).<sup>27</sup> Con esta cifra, se ubicó como el segundo municipio con menor marginación a nivel estatal, con una calificación de *Muy baja marginación*. En el ámbito nacional, Zapopan mejoró considerablemente su posición, ya que pasó de ser el lugar 96 de los municipios con menor marginación en 2005, al número 18 un lustro después.

El Consejo Estatal de Población en Jalisco (COEPO) generó cifras de marginación a nivel de lo que se conoce como Área Geoestadística Básica Urbana

26 Coneval Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Resultados de pobreza por municipios 2010”, en: [www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Medicion-de-la-pobreza-municipal-2010.aspx](http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Medicion-de-la-pobreza-municipal-2010.aspx) (consultado el 15 de marzo de 2014).

27 Conapo, Jalisco, “Población total, indicadores socioeconómicos, índice y grado de marginación, lugar que ocupa en el contexto nacional y estatal por municipio, 2010”, en: [www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices\\_de\\_Marginacion\\_2010\\_por\\_entidad\\_federativa\\_y\\_municipio](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Marginacion_2010_por_entidad_federativa_y_municipio) (consultado el 15 de marzo de 2014).

**Gráfico 2. Índice de marginación del municipio de Zapopan (comparativo 2005-2010)**



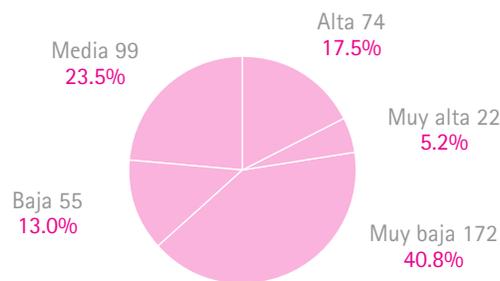
Fuente: Elaboración propia con base en datos de las estimaciones de CONAPO, proporcionados por el INEGI, *Conteo de población y vivienda, 2005 y Censo de población y vivienda, 2010*.

- 28 La AGEB representa un polígono geográfico definido por INEGI, mismo que agrupa manzanas y viviendas.
- 29 Coepo, Jalisco, “Población total, indicadores socioeconómicos. Índice y grado de marginación urbana y lugar que ocupa en el contexto nacional y estatal, 2010”, en: [iieg.gob.mx/contenido/PoblacionVivienda/IMxAgeb2010.xls](http://iieg.gob.mx/contenido/PoblacionVivienda/IMxAgeb2010.xls) (consultado el 27 de marzo de 2014).

- 30 Gobierno Municipal de Zapopan, Jalisco, “Plan municipal de desarrollo Zapopan 2012-2015”, en: [www.zapopan.gob.mx/pmd/Zapopan-PMD.pdf](http://www.zapopan.gob.mx/pmd/Zapopan-PMD.pdf) (consultado el 11 de diciembre de 2013).
- 31 En su momento, Tonatiuh Guillén reconoció este tipo de focalización de la política social local, al señalar que “los esfuerzos municipales tienden a concentrarse en poblaciones precisas, seleccionadas por criterios de prioridad definidos de antemano”. Según este autor, existe una tendencia en la política social municipal hacia la atención a grupos vulnerables de niños, jóvenes, mujeres jefas de familia y ancianos, apreciación que coincide con los grupos definidos por el gobierno de Zapopan. Tonatiuh Guillén, “Municipio y política social: experiencias y nuevo paradigma en México”, en: [siare.clad.org/fulltext/0052919.pdf](http://siare.clad.org/fulltext/0052919.pdf) (consultado el 11 de septiembre de 2015).

(AGEB),<sup>28</sup> lo cual permite ubicar geográficamente las zonas con más carencias y de prioritaria atención dentro del municipio.<sup>29</sup> Así, en Zapopan se tiene que existen 422 AGEB urbanas, de las cuales 22 están clasificadas con marginación “muy alta” y 74 con “alta” (gráfico 3). La localización de las AGEB con “muy alta” marginación se concentra principalmente en el norte en la zona conocida como Las Mesas, aunque también hay “alta” marginación en el área de Santa Lucía, en San Juan de Ocotán y hacia el sur, en las faldas del cerro El Colli y en colindancia con el bosque de La Primavera.

**Gráfico 3. Número y porcentaje de AGEBS urbanas del municipio de Zapopan según su índice de marginación (2010)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de las estimaciones de COEPO, proporcionados por el INEGI, *Censo de población y vivienda, 2010*.

Ante un escenario de grandes contrastes socioeconómicos como el de Zapopan, la autoridad municipal, además de seleccionar las zonas geográficas que requerían atención especial dadas sus circunstancias de marginación, identificó a los grupos sociales más vulnerables. Ello se realizaba con el fin de impulsar estrategias y programas focalizados en ellos, según consta en el “Eje 3: Inclusión y equidad” del *Plan municipal de desarrollo Zapopan 2012-2015*.<sup>30</sup> Los grupos de atención prioritaria identificados son: a) la infancia, b) los jóvenes, c) las mujeres jefas de familia, d) los adultos mayores y e) las personas con discapacidad.<sup>31</sup>

El reconocimiento del problema público y su focalización permitieron la asignación de una cantidad considerable de recursos públicos para política social en Zapopan. Según Guillén, con este tipo de acciones, los gobiernos municipales buscan generar “un efecto de corrección en los desbalances sociales, a pesar de la limitada escala de estos programas, que evidentemente depende del grado de desarrollo municipal y de los recursos financieros de los ayuntamientos”.<sup>32</sup>

### El programa Mujeres jefas de familia y en condición vulnerable

Este programa (MJFCV) fue concebido por el equipo de transición de Héctor Vielma Ordóñez, antes del arranque de su periodo de gobierno (2010-2012).<sup>33</sup> Una vez iniciada la administración, se examinó el presupuesto con que se contaba y se comenzó con la etapa de diseño, para lo cual se crearon las reglas de operación (ROP), en las que se estableció como objetivo “apoyar a las mujeres zapopanas en situación de vulnerabilidad, a desarrollar y aumentar sus capacidades, aptitudes y habilidades otorgándoles oportunidades para su capacitación y protección mediante el acceso a apoyos económicos que pueden ser monetarios o en especie”.<sup>34</sup>

Asimismo, se planteó como universo a toda mujer habitante de Zapopan que subsistiera en condiciones de vulnerabilidad, con ingresos insuficientes para atender las necesidades básicas de su familia. La meta inicial de atención fue de 10 mil beneficiarias, quienes debieron cumplir con requisitos como ser mujer, habitar en Zapopan, presentar alguna situación de vulnerabilidad, no recibir apoyo alimentario o económico de algún otro programa social y llenar el formato de registro del programa —que incluía estudio socioeconómico. Inicialmente se proyectó que los componentes del programa fueran apoyos económicos, en especie, actividades productivas y de capacitación, así como asistencia médica y legal.

La modalidad de apoyos económicos constaba de la entrega cuatrimestral de mil pesos, mismos que deberían servir para mejorar la cober-

32 Guillén, “Municipio y política social”, 6.

33 Entrevista de Santos Joel Flores Ascencio al doctor Leonardo Adalberto Gatica Arreola, Tesorero Municipal de Zapopan. Zapopan, Jalisco, 17 de marzo de 2015.

34 Gobierno Municipal de Zapopan, Jalisco. *Reglas de operación del programa de apoyo a “Mujeres jefas de familia y en situación vulnerable (Zapopan: H. Ayuntamiento de Zapopan, 2011), 2-3.*

tura de necesidades básicas; los apoyos en especie suponían la entrega mensual de una despensa con productos para el consumo básico; las actividades productivas y de capacitación se conformaron por instrucción a través de diversos talleres, vinculación posterior a una bolsa de trabajo de acuerdo con el tipo de adiestramiento y canalización para la obtención de microcréditos para emprender un negocio. Asimismo, se pretendía proporcionar asistencia médica, psicológica y legal a las mujeres inscritas en el programa.

Sin embargo, las reglas de operación fueron difíciles de cumplir,<sup>35</sup> puesto que surgieron situaciones no previstas y tuvieron que darse cambios durante su implementación.<sup>36</sup> Con todo, la dirección general de Desarrollo Social y Humano se encargó de ejecutar el programa, para lo que se valió principalmente de la dirección de Programación, que se ocupó de su diseño y de la conformación del padrón de beneficiarias. Asimismo, el Instituto de la Mujer Zapopana fue la instancia encargada de operar el programa.

En el transcurso del año 2011 las inscripciones al programa MJFCV se realizaron directamente en las colonias con los niveles más altos de marginación en el municipio, recabándose más de 50 mil solicitudes, de las que solamente 10 mil fueron aceptadas de acuerdo con su alto grado de vulnerabilidad, mismo que se obtuvo de los resultados arrojados por un cuestionario socioeconómico levantado al momento de la inscripción de las interesadas.<sup>37</sup>

Durante 2011 y 2012, se otorgó a las beneficiarias un apoyo de mil pesos cuatrimestrales depositados en una tarjeta de débito, así como una despensa mensual; adicionalmente, las participantes seleccionaron de un catálogo el taller de capacitación de su preferencia, para así cumplir con la obligación de asistir a cursos y pláticas, asentada en las ROP.

Así, el programa operó de manera parcial durante los años 2011 y 2012, puesto que el componente de revisiones médicas nunca se puso en marcha formalmente, como tampoco se eligieron los comités de promoción, que harían las veces de vigilancia y promoción comunitaria (tabla 2).

35 Entrevista de Santos Joel Flores Ascencio al doctor Leonardo Adalberto Gatica Arreola, Tesorero Municipal de Zapopan. Zapopan, Jalisco, 17 de marzo de 2015; Entrevista de Santos Joel Flores Ascencio a la maestra María del Rosario Ruiz Hernández, directora de Ingresos de Zapopan. Zapopan, Jalisco, 18 de febrero de 2015.

36 Las ROP tuvieron que adecuarse dado que surgieron dificultades para hacer cumplir la obligatoriedad de los cursos de capacitación y las revisiones médicas; asimismo, algunos requisitos solicitados inicialmente cambiaron, pues dejaban fuera a jefas de familia menores de edad, por ejemplo.

37 Cabe señalar que la información socioeconómica asentada no se verificó debido a que no se contaba con recursos para hacerlo, tomándose como cierta la información proporcionada por las solicitantes.

A raíz del cambio de gobierno, en octubre de 2012 se suspendió el programa de manera temporal y se convocó a las beneficiarias a una reinscripción. La nueva titular en el Instituto de la Mujer, impulsó una revisión del padrón, mismo que se organizó por zonas geográficas a fin de facilitar la entrega de apoyos, sin embargo los cursos de capacitación fueron suspendidos. La dotación de despensas continuó como se precisaba en las ROP, pero los apoyos económicos se limitaron y condicionaron, otorgándosele sólo a las mujeres sin pareja. En febrero de 2015 el padrón estaba conformado por 13 519 mujeres.<sup>38</sup>

38 Gobierno Municipal de Zapopan, “Información fundamental programas sociales enero-febrero 2015”, en: [www.zapopan.gob.mx/transparencia/rendicion-de-cuentas/beneficiarios/](http://www.zapopan.gob.mx/transparencia/rendicion-de-cuentas/beneficiarios/) (consultado el 27 de marzo de 2015).

**Tabla 2. Análisis de mecanismos de operación del programa MJFCV y apreciaciones sobre su implementación**

Mecanismo	Descripción en ROP	Comentarios sobre la implementación*
Operación del programa	La operación consta de las siguientes etapas: a) Convocatoria b) Inscripción c) Elaboración de expediente d) Selección de beneficiarias e) Instrucción y capacitación de beneficiarias sobre la operación del programa f) Calendarización g) Entrega de beneficios h) Cursos de capacitación i) Evaluación del programa	Todas las etapas se ejecutaron, excepto la de evaluación del programa.
Difusión	Se realizará por medio de una convocatoria, carteles, así como los medios que se determinen idóneos (como difusión en programas de radio y televisión local) dentro de las colonias o localidades seleccionadas para la inscripción de las jefas de familia.	Fue realizada principalmente por personal del gobierno municipal, ya que no se contrató publicidad en medios.

Mecanismo	Descripción en ROP	Comentarios sobre la implementación*
Recepción de solicitudes	Las solicitudes serán recibidas por personal asignado por parte de la dirección general de Desarrollo Social y Humano, las cuales serán estudiadas por dicho personal y de acuerdo con los criterios de selección y priorización establecidos en las reglas de operación, serán seleccionadas las mujeres que integrarán el padrón de beneficiarias.	Tal como se establece en las ROP, fueron recibidas y estudiadas en esta etapa, más de 50 mil solicitudes.
Padrón de beneficiarias	Se integrará el padrón considerando los elementos escritos en las reglas de operación. Una vez integrado el padrón se procederá a una validación de la información proporcionada por las beneficiarias, de forma aleatoria, la cual se realizará en conjunto con las instancias ejecutoras.	Se capturaron todas las solicitudes, se depuraron y se seleccionaron 10 mil beneficiarias, sin embargo no se realizó la validación de información por falta de recursos.
Seguimiento médico	El Gobierno Municipal establecerá módulos de salud para dar seguimiento a las familias beneficiadas; se asignará según su ubicación física, la unidad médica a la que deben dirigirse las familias para seguimiento y consultas con las cartillas de salud que se les proporcionarán en el momento de ser seleccionadas. Desde esta lógica se pretende cubrir por zonas de prioridad a la población objetivo, para ello se determinan los aspectos de salud que se atenderán, dejando establecida la responsabilidad y obligación de las beneficiarias a dar un seguimiento a las citas de salud que sean necesarias.	No se realizó seguimiento médico alguno.

Mecanismo	Descripción en ROP	Comentarios sobre la implementación*
Comités de promoción	Estarán integrados por vocales promotoras de educación, salud y de vigilancia, las cuales son elegidas por las titulares beneficiarias de la comunidad.	No se conformaron los citados comités.

\* Los comentarios sobre la implementación se obtuvieron del análisis empírico y las entrevistas realizadas a funcionarios.

Fuente: Elaboración propia con datos del Gobierno Municipal de Zapopan, Jalisco, *Reglas de operación del programa Mujeres jefas de familia y en condición vulnerable*, 2011.

## Descripción del programa

### Por ti, adulto mayor

El PTAM surgió dada la insuficiencia de los programas federales y estatales para atender la problemática de la población en situación más vulnerable; es decir, a pesar de la existencia de los programas 70 y más (federal) y Vive grande (estatal), se detectó que existía aún un número importante de adultos mayores del municipio sin atender.<sup>39</sup>

Así, en 2010 la dirección de Desarrollo Social y Humano comienza con los trabajos para fundamentar el programa y redactar las ROP, mismas que se dan a conocer a principios de 2011. En ellas se establece que el PTAM tiene como objetivo “mejorar la calidad de vida de los adultos mayores que viven en condiciones de pobreza y marginación en las zonas urbanas del municipio de Zapopan”.<sup>40</sup> Al poco tiempo, se dio a conocer una convocatoria a través de promotores del gobierno municipal en las colonias con marginación alta y muy alta, en la que se invitó a aquellos

adultos mayores a partir de 70 años y más, que vivan en condiciones de pobreza, marginación y/o desamparo en el municipio de Zapopan, que no reciban jubilación y que no sean beneficiarios de algún otro programa

39 Entrevista de Santos Joel Flores Ascencio al doctor Leonardo Adalberto Gatica Arreola, tesorero municipal de Zapopan. Zapopan, Jalisco, 17 de marzo de 2015.

40 Gobierno Municipal de Zapopan, *Reglas de operación del programa de Por ti, adulto mayor* (Zapopan: H. Ayuntamiento de Zapopan, 2011), 2.

41 Gobierno Municipal de Zapopan, Reglas de operación del programa de Por ti, adulto mayor, 1.

de transferencia monetaria o apoyo alimenticio ya sea federal, estatal o municipal.<sup>41</sup>

42 Las reglas de operación del programa fueron redactadas por personal de la dirección de Programación.

Por otra parte, es importante puntualizar que si bien hasta 2010 existía dentro de la dirección general de Desarrollo Social y Humano un área dedicada a la atención del adulto mayor, ésta se enfocaba en dar seguimiento a los programas federales y estatales; así, ante el surgimiento del PTAM se crea formalmente la jefatura de Atención al Adulto Mayor, que fue la encargada de operar el programa y seleccionar a los beneficiarios según lo establecido en las ROP.<sup>42</sup>

En principio, se escogieron los primeros 2 000 adultos mayores que conformarían el padrón de acuerdo con los datos obtenidos del estudio socioeconómico aplicado en las instalaciones de la oficina de la jefatura de Atención al Adulto Mayor. Estos datos no fueron verificados en campo; a estos beneficiarios se les otorgaba una despensa mensual y un apoyo económico bimestral de 500 pesos en tarjeta de débito. La entrega de despensas se realizaba por zonas, a fin de evitar largos traslados a los beneficiarios, dada su edad avanzada.

43 Entrevista de Santos Joel Flores Ascencio a Emerita Arias, responsable del programa “Por ti, adulto mayor”. Zapopan, Jalisco, 20 de abril de 2015.

A comienzos del año 2012, el gobierno de Zapopan acordó con la administración federal la inclusión de los beneficiarios del PTAM al programa 70 y más, por lo que el componente económico del programa municipal se dejó de aportar, dada la naturaleza monetaria del apoyo de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). Ante esto, se decide ampliar la cobertura del programa a todo el municipio, sin importar el grado de marginación del polígono de procedencia del adulto mayor, lo que redundó en el incremento del número de beneficiarios.<sup>43</sup> En febrero de 2015 el padrón de beneficiarios ascendía a 3 600 adultos mayores.

Con relación a los componentes del programa, a partir de 2012 sólo se otorgan la despensa mensual y la atención médica a quien lo solicita, no así la vinculación productiva, el apoyo económico ni el de defunción (tabla 3). A fin de hacer eficientes los costos de operación y a solicitud de

los beneficiarios, a partir de 2013 se realizó la entrega de dos despensas cada bimestre en vez de una mensual.

**Tabla 3. Análisis de los componentes del programa  
Por ti, adulto mayor asentados en las reglas de operación y  
apreciaciones sobre su implementación**

Componente	Descripción según ROP	Comentarios sobre la implementación*
Apoyos económicos	a) Entrega bimestral de \$500.00 para la cobertura de sus necesidades básicas. b) Apoyo por defunción en una sola exhibición de \$3,000.00 pesos en promedio según características de la familia.	Se otorgaron los apoyos tal y como se establece en las ROP hasta el año 2012, cuando se suspenden debido a la integración de los beneficiarios de este programa al de 70 y más del gobierno federal.
Asistencia alimentaria	Entrega bimestral de una despensa con productos de consumo básico.	Desde el inicio del programa se otorga este apoyo.
Actividades productivas	a) Generar una base datos con las capacidades laborales de los adultos mayores que deseen y tengan las condiciones de salud necesarias para reintegrarse a la vida laboral. b) Vincular a los adultos mayores con otras bolsas de trabajo ya existentes y dirigidas por diversas instituciones con presencia en el municipio. c) Vincular con talleres de capacitación laboral ya impartidos por otras instituciones municipales tales como CEMAM, DIF y la dirección de Promoción Económica.	No se han dado hasta la fecha este tipo de actividades dentro del programa.

Componente	Descripción según ROP	Comentarios sobre la implementación*
Asistencia médica	Atención médica de primer nivel, a través de visitas programadas periódicamente a las colonias identificadas con un grado de marginación alto y muy alto.	Existe personal médico que atiende a los beneficiarios que así lo solicitan, dentro de las instalaciones de la dirección general de Desarrollo Social y Humano.

\* Los comentarios sobre la implementación se obtuvieron del análisis empírico y las entrevistas realizadas a funcionarios.

Fuente: Elaboración propia con datos del Gobierno Municipal de Zapopan, Jalisco, *Reglas de operación del programa Por ti, adulto mayor*, 2011.

## Contexto y fundamentos del sistema de evaluación

Existen evidencias de que desde el periodo 1995-1997 de la administración municipal se dio el interés de monitorear las actividades y resultados de las dependencias. Según Ricardo Montes,<sup>44</sup> desde la Oficialía Mayor Administrativa se operaba el Sistema Permanente de Información Estadística (SPIE), mismo que estaba integrado por una serie de indicadores cuantitativos que daban cuenta del número de servicios o actividades realizadas por las dependencias.

Para la alimentación de la base de datos del SPIE existían formatos estandarizados, que se llenaban por cada área y se entregaban de acuerdo con una calendarización determinada. Al final, el uso principal de los datos del SPIE era el de facilitar la integración de los informes de gobierno anuales del presidente municipal. El SPIE estuvo vigente hasta el año 2003, es decir, durante el primer ciclo de gobiernos emanados del PAN.

Por otra parte, durante el periodo 2001-2003, el gobierno del doctor Macedonio Tamez firmó un convenio con la Asociación Mexicana de Municipios, A. C., con el fin de participar en el Sistema de Indicadores del

44 Entrevista de Santos Joel Flores Ascencio al licenciado Ricardo Montes Martínez. Zapopan, Jalisco, 28 de febrero de 2014.

Desempeño (Sindes), que estaba conformado por 70 indicadores desarrollados colectivamente entre los gobiernos participantes y la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (ICMA por sus siglas en inglés), para así medirse y compararse con otros municipios.

Cada indicador del SINDES contaba con una ficha descriptiva, en la que se incluía su nombre, objetivo, fórmula, unidad de medida y significado, entre otros datos. Zapopan participó en el SINDES hasta el año 2003, dado que la administración de Arturo Zamora (2004-2006) decidió suspender su membresía. Los indicadores y mediciones tuvieron poca repercusión en ese periodo, ya que según Ricardo Montes “los indicadores se alinearon a los objetivos para la calidad que en ese momento requerían las 6 áreas implicadas en sistemas de gestión de calidad: dirección de Padrón y Licencias, Alumbrado Público, Cementerios, Rastro Municipal, Aseo Público y Agua Potable y Alcantarillado”.

Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se dieron en 2007, comprometieron al municipio a retomar el tema de las mediciones de resultados, ya que a partir de esa fecha, el artículo 6, fracción V establece que:

Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

Así pues, durante el gobierno de Juan Sánchez Aldana (2007-2009) se asienta en el *Plan municipal de desarrollo*, dentro de la estrategia “Modernidad Administrativa”, la línea de acción “5.4.1: Implementación de indicadores de gestión e impacto”. En este contexto, el gobierno de Zapopan renueva su convenio con el ICMA para reintegrarse al SINDES.

La dirección de Calidad y Planeación de Proyectos, área entonces dependiente de la Oficialía Mayor Administrativa, coordinó la creación del Sistema de Indicadores Zapopan (siz), mismo que en 2009 estaba conformado por cerca de 400 indicadores (tabla 4), siendo las direcciones de Desarrollo Social y Humano, Servicios Públicos y Seguridad Pública las que operaban un mayor número.<sup>45</sup>

45 Los indicadores del siz se publicaron en internet en una plataforma desarrollada ex profeso.

El siz continuó operando a pesar de los cambios de administración y hasta el año 2015 seguía vigente, sin embargo, a partir de 2010 no se le dio impulso alguno y desde esa fecha solamente se ha mantenido la plataforma y se actualizan los indicadores que la contienen de manera periódica.

**Tabla 4. Total de indicadores del siz por dependencia (2009)**

Dirección General	Total de Indicadores
Tesorería	7
Oficialía mayor administrativa	20
Oficialía mayor de padrón y licencias	6
Promoción económica y turismo	37
Servicios públicos	52
Ecología y fomento agropecuario	37
Obras públicas	12
Secretaría general	35
Sindicatura	31
Seguridad pública, protección civil y bomberos	50
Inspección de reglamentos	8
Desarrollo social y humano	53
Instituto de cultura	10
DIF	27
COMUDE	9
<b>Total</b>	<b>394</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Gobierno Municipal de Zapopan, Jalisco; *Dictamen de comisiones y propuesta de acuerdo del Ayuntamiento* del 29 de septiembre de 2009.

Por otra parte, la oficina de Coordinación de Gabinete, dependiente del presidente municipal, lleva a cabo el monitoreo y evaluación tanto del *Plan municipal de desarrollo* como de los programas operativos anuales; para esto, cuenta con formatos establecidos en los que se debe informar mensualmente el seguimiento dado a cada actividad planteada, así como el porcentaje de avance en cada tarea.

En cuanto a evaluaciones externas, Leonardo Gatica y Ricardo Montes identificaron al ejercicio denominado Agenda desde lo local, operado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) de la Secretaría de Gobernación.<sup>46</sup> Este programa consiste en una metodología que “parte de un diagnóstico integral de la situación en la que se encuentran los municipios en materia de desarrollo local y con base en éste, poder focalizar acciones de los tres órdenes de gobierno que mejoren el nivel y la calidad de vida de la población”.<sup>47</sup>

Agenda desde lo local, está conformado por 39 indicadores y 270 parámetros que miden las condiciones mínimas que no deben dejar de existir en el ámbito local; estos son evaluados por personal del gobierno municipal, que señala la evidencia para cada caso y ubica cada indicador en una métrica tipo semáforo, en la que el color rojo representa un estado no deseable en la situación del municipio, el amarillo indica un escenario donde existen acciones de mejora pero no de manera permanente o continua y el color verde señala una situación mínima aceptable en materia de desarrollo municipal.<sup>48</sup>

Una vez realizado el autodiagnóstico, instituciones independientes validan de manera neutral los resultados, tomando en consideración la evidencia presentada por el municipio y turnan los resultados al INAFED, donde éstos se analizan y se expiden los certificados a los gobiernos que cumplan con los estándares establecidos.

Desde 2008 y hasta 2013, Zapopan participó en la evaluación de Agenda desde lo local, obteniendo siempre la certificación del INAFED.

46 Entrevista de Santos Joel Flores Ascencio al doctor Leonardo Adalberto Gatica Arreola, tesorero municipal de Zapopan. Zapopan, Jalisco, 17 de marzo de 2015; Entrevista de Santos Joel Flores Ascencio al licenciado Ricardo Montes Martínez. Zapopan, Jalisco, 28 de febrero de 2014.

47 Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). “¿Qué es agenda desde lo local?”, en: [snim.gob.mx/es/inafed/inafed\\_que\\_es\\_agenda](http://snim.gob.mx/es/inafed/inafed_que_es_agenda) (consultado el 6 de abril de 2015).

48 Secretaría de Gobernación, INAFED, “¿Qué es agenda?”.

## Propuesta para la conformación del sistema de evaluación de los programas Mujeres jefas de familia y en condición vulnerable y Por ti, adulto mayor

Un sistema es un conjunto de elementos organizados y relacionados, que interactúan entre sí para la consecución de un fin; asimismo, la evaluación en sí es un sistema, tal como lo explica Vega:

La evaluación es a su vez un sistema, pero con la característica que es un sistema cognitivo, es decir, mide el comportamiento efectivo del proyecto de acuerdo con el espacio en que éste se realiza. Como tal, la evaluación genera un conocimiento respecto a lo que está evaluando. Los elementos que debe tener el sistema evaluativo están en relación a los elementos que contiene el sistema programa y/o proyecto.<sup>49</sup>

49 Pedro Vega Morales, “Teoría de sistemas y evaluación de programas sociales”, Última Década 9 (1998): 2.

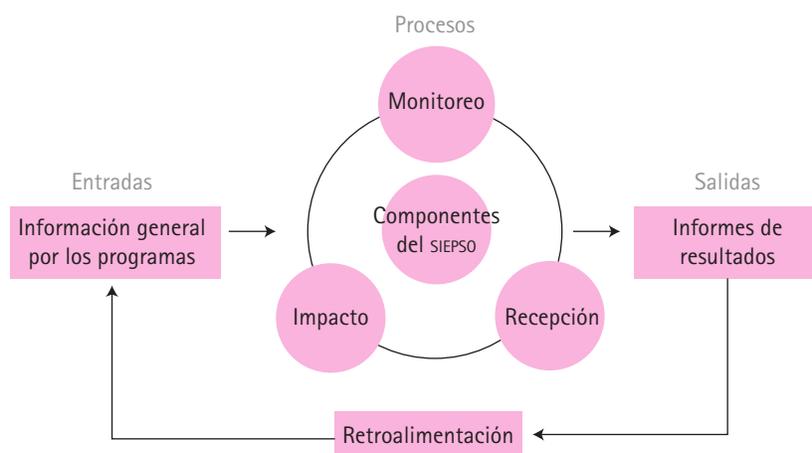
Así pues, se buscó que la propuesta que se presenta a continuación, aportara un engranaje de elementos evaluativos que conformen como tal un sistema que genere información de calidad con el propósito principal de auxiliar en el proceso de toma de decisiones atendiendo la singularidad de los casos de estudio.

Dado que se pretende la consolidación del sistema de evaluación, se buscó un nombre pertinente para el mismo a fin de facilitar el proceso de implementación y su posterior posicionamiento dentro de la administración municipal de Zapopan. Se propone denominarlo *Sistema de Evaluación de Programas Sociales*, a identificarse con las siglas SIEPSO, utilizadas de manera gráfica para la construcción de la imagen oficial en el software, reportes y papelería.

El objetivo del SIEPSO es evaluar los programas Mujeres jefas de familia y en condición vulnerable y Por ti, adulto mayor, a fin de contar con información que facilite y sustente la toma de decisiones sobre los mismos.

Como premisa, se buscó integrar en el SIEPSO los enfoques cuantitativo y cualitativo de la evaluación de forma complementaria (figura 1), con el fin de que, al tiempo que se conocen los resultados duros y tangibles propios de una perspectiva positivista –responsable esta de los analistas y estrategias del gobierno–, se obtiene también información subjetiva y descriptiva, que aporte las percepciones del beneficiario.

**Figura 1. Las instituciones: una aproximación conceptual**



Fuente: Elaboración propia.

Una vez realizada la investigación aplicada, se propone que el sistema de evaluación se conforme por tres componentes (tabla 5):

- a) Monitoreo: Indicadores para evaluar el desempeño y resultados de los programas
- b) Percepción: Incluye la encuesta de la que se obtendrán datos sobre la percepción subjetiva de los beneficiarios. Adicionalmente, contiene estudios de grupos de enfoque, con los que se conocerán las fortalezas y debilidades desde la perspectiva del beneficiario y se obtendrán recomendaciones acerca de los programas.
- c) Impacto: A través de métodos cuasi experimentales como la regresión discontinua y comparaciones apareadas, se obtendrán datos sobre los

cambios en las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios atribuibles a los programas estudiados.

**Tabla 5. Componentes del sistema de evaluación**

Tipo de evaluación	Método	Insumos	Producto	Periodicidad	Observaciones
Monitoreo	Indicadores de desempeño.	Datos sobre la operación del programa.	Una ficha por cada indicador resultante.	Variable. Cada indicador tiene su propia periodicidad.	El sistema de evaluación contiene los indicadores necesarios para evaluar el desempeño y resultados de los programas.
Percepción	Encuesta de percepción.	Padrón de beneficiarios actualizado, instrumento probado (encuesta), personal que lo aplique, lo capture y procese.	Informe de resultados de la encuesta.	Anual.	El sistema de evaluación puede arrojar resultados y datos sobre los cambios en la percepción de los beneficiarios.
	Grupos de enfoque.	Padrón de beneficiarios actualizado, personal capacitado para llevar las sesiones, grabarlas y presentar resultados (o contrato con empresa especializada).	Informe de resultados.	Anual.	El sistema de evaluación se vale de esta técnica para obtener recomendaciones para el programa, así como para conocer sus fortalezas y debilidades desde la perspectiva del beneficiario.
Impacto	Regresión discontinua (Mujeres jefas de familia y en condición vulnerable).	Listado de interesados en los programas, con los puntajes que sirvieron para definir beneficiarios, padrón actualizado, equipo de evaluación debidamente capacitado.	Informe de resultados de la evaluación de impacto.	Quinquenal.	El sistema de evaluación genera datos sobre los cambios en las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios atribuibles a los programas estudiados.

Tipo de evaluación	Método	Insumos	Producto	Periodicidad	Observaciones
	Comparaciones apareadas (Por ti adulto mayor).	Bases de datos de solicitantes y beneficiarios, equipo de evaluación debidamente capacitado.	Informe de resultados de la evaluación de impacto.	Quinquenal.	El sistema de evaluación genera datos sobre los cambios en las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios atribuibles a los programas estudiados.

Fuente: Elaboración propia.

Conocer el desempeño de los programas sociales es factible utilizando indicadores, aunque no existe un consenso en la literatura con relación a si este tipo de mediciones debe llamarse evaluación o monitoreo; sin embargo, lo que es indiscutible es que la información resultante de estas prácticas puede ser determinante para la toma de decisiones.

Para el desarrollo del *monitoreo*, utilizando la metodología del marco lógico se reflexionó sobre el problema de la pobreza y marginación en los sectores vulnerables del municipio de Zapopan y cómo los programas PTAM y MJFCV buscan aminorarlo y mejorar las condiciones de vida de sus beneficiarios. Asimismo, se realizó un análisis puntual del cómo estos programas operan a fin de precisar los indicadores que describieran su desempeño en forma integral y que por lo tanto tuvieran más utilidad para la toma de decisiones.

El resultado es la creación de 12 indicadores, de los cuales 5 son compartidos entre ambos programas, 5 son exclusivos del programa MJFCV y 2 de PTAM. Estos indicadores se dividen en dos tipos, según lo que buscan medir: de gestión y de resultados (tabla 6). De igual forma, se buscó que los indicadores del SIEPSO estuvieran ligados a los objetivos, metas e indicadores establecidos en las ROP, así como a los que ya se manejan en la dirección de Programación.

Con respecto del componente de *percepción*, es importante el análisis cualitativo, el cual se obtendrá a partir de dos técnicas que aportarán

**Tabla 6. Resumen de indicadores que conforman el SIEPSO**

Nombre del indicador	Programa	Tipo	Objetivo
Porcentaje de apoyos económicos realmente otorgados a los beneficiarios del programa con respecto al número de apoyos proyectados.	MJFCV, PTAM	Gestión	Medir la eficacia de la entrega del recurso económico contemplado en el programa.
Porcentaje de apoyos en especie realmente otorgados a los beneficiarios del programa con respecto al número de apoyos proyectados.	MJFCV, PTAM	Gestión	Medir la eficacia de la entrega de despensas contempladas en el programa.
Porcentaje de beneficiarias que tomaron los cursos de capacitación impartidos con respecto al número total de beneficiarias del programa.	MJFCV	Gestión	Medir la eficacia en la asistencia a los cursos de capacitación impartidos.
Variación porcentual anual en el número de consultas médicas brindadas a beneficiarios.	MJFCV, PTAM	Gestión	Medir el porcentaje de la variación del número de consultas médicas brindadas a beneficiarios del programa en el año en curso respecto al número de consultas médicas brindadas a beneficiarios en el año anterior.
Variación porcentual anual en el número de asesorías jurídicas brindadas a beneficiarias.	MJFCV	Gestión	Medir el porcentaje de la variación del número de asesorías jurídicas brindadas a beneficiarias del programa en el año en curso respecto al número de asesorías jurídicas brindadas a beneficiarias en el año anterior.

Nombre del indicador	Programa	Tipo	Objetivo
Promedio de beneficiarias asis- tentes por grupo a cada curso de capacitación brindado.	MJFCV	Gestión	Conocer el tamaño promedio de los grupos de cada curso de capacitación brindado.
Porcentaje de participantes que han recibido beneficios directos de los cursos y talleres otorga- dos por el programa.	MJFCV	Resulta- dos	Medir el porcentaje de personas que han conseguido un nuevo empleo, se han autoempleado, y/o han reducido sus gastos gracias a los cursos y talleres impartidos dentro del programa.
Porcentaje de beneficiarios empleados por empresas vin- culadas con el programa con respecto al número total de beneficiarios del programa en búsqueda de empleo.	PTAM	Resulta- dos	Medir la eficacia del programa en la colocación de adultos mayores en puestos de trabajo.
Variación anual del porcentaje de beneficiarios que perci- ben mejoría en su situación económica.	MJFCV, PTAM	Resulta- dos	Medir la variación anual del porcentaje de beneficiarios del programa que perciben mejoría en su situación económica con respecto a cuando no tenían el programa.
Promedio de la diferencia en el ingreso del hogar de los bene- ficiarios del programa.	MJFCV, PTAM	Resulta- dos	Medir el promedio de la diferen- cia en el ingreso del hogar de los beneficiarios del programa en el presente año con respecto al ingreso manifestado en el año de inscripción.
Variación en el porcentaje de mujeres zapopanas en situación de vulnerabilidad.	MJFCV	Resulta- dos	Medir la diferencia en el porcen- taje de mujeres que subsisten en situación de vulnerabilidad en Zapopan en la última medición.

Nombre del indicador	Programa	Tipo	Objetivo
			con respecto a medición próxima anterior.
Variación en el porcentaje de adultos mayores que subsisten en situación de pobreza.	PTAM	Resultados	Medir la diferencia en el porcentaje de adultos mayores que subsisten en situación de pobreza en Zapopan en la última medición con respecto a medición próxima anterior.

Fuente: Elaboración propia.

información subjetiva, es decir, desde la perspectiva de los beneficiarios. Una de las técnicas a utilizar para cubrir la parte cualitativa del SIEPSO es el diseño, aplicación y análisis de una encuesta de percepción de los beneficiarios con relación a diversos aspectos de los programas; así, durante la elaboración de este instrumento se consideraron, entre otros, los siguientes temas: difusión, componentes de los programas, efectos, destino de los apoyos y operación.

Para lo anterior se redactaron nueve preguntas, de las cuales seis son simples y tres compuestas.<sup>50</sup> El cuestionario está conformado de tal manera que puede aplicarse a los beneficiarios de cualquiera de estos dos programas.<sup>51</sup> En diciembre de 2013 se realizó una prueba piloto de la encuesta, consistente en 20 aplicaciones exitosas,<sup>52</sup> distribuidas entre beneficiarios de ambos programas.

Como herramienta del SIEPSO, se sugiere que el levantamiento de la información sea anual, dado que ese lapso es razonable para la detección de cambios en tendencias, si es que se llegaran a tomar decisiones con base en los resultados de la primera aplicación.

Dado que se conoce el número de beneficiarios de ambos programas, se supone la aplicación de la fórmula para poblaciones finitas con el propósito de obtener el tamaño de la muestra. Así, tomando como base el padrón actual de beneficiarios de cada programa, 95% de confiabilidad

- 50 Las preguntas simples son aquellas de elección única, ya sean dicotómicas o politómicas. Por otra parte, en las compuestas se examinan con la misma pregunta, diversos aspectos de los programas utilizando una escala nominal.
- 51 Se omitió en el caso de PTAM la parte del apoyo económico, dado que este dejó de otorgarse.
- 52 Las aplicaciones se calificaron como exitosas dado que el encuestado comprendió las preguntas de la herramienta, y la contestó de manera satisfactoria.

y un margen de error de  $\pm 5$ , el número de encuestas a aplicar para el programa MJFCV es de 374, en tanto que para el PTAM es de 347 (ver cuadro metodológico en la tabla 7).

El método de muestreo a utilizar es el aleatorio simple, mismo que asegura que todos los beneficiarios tengan la misma posibilidad de ser elegidos; dado que los padrones de ambos programas se encuentran en Excel, se sugiere la aplicación de la fórmula =RAND ó =ALEATORIO para determinar los sujetos que serán encuestados. Se aconseja que la aplicación de la encuesta la realice personal previamente capacitado, no vinculado directamente con los programas a fin de obtener datos más veraces.

**Tabla 7. Cuadro metodológico para la aplicación de la encuesta de percepción del SIEPSO**

Programa	Integrantes del padrón	Tamaño de la muestra	Confiabilidad	Método de muestreo
Mujeres jefas de familia y en condición vulnerable	13 519	374	95% con error de $\pm 5$	Aleatorio simple
Por ti, adulto mayor	3 600	347	95% con error de $\pm 5$	Aleatorio simple
Total	17 119	721		

Fuente: Elaboración propia.

Otra de las técnicas cualitativas propuestas para operar en el SIEPSO es la de *grupos focales*, misma que representa “un espacio de opinión para captar el sentir, pensar y vivir de los individuos, provocando auto explicaciones para obtener datos cualitativos”.<sup>53</sup> Este tipo de técnicas se realizan de manera grupal, en un ambiente de interacción con otras personas, lo que permite captar el pensamiento de los individuos participantes.

Su integración en el SIEPSO se da, ya que con esta técnica es factible la evaluación cualitativa tanto de retos como de aciertos de los programas, así

53 Alicia Hamui-Sutton y Margarita Varela, “La técnica de grupos focales”, en: [riem.facmed.unam.mx/sites/all/archivos/V2Num01/09\\_MI\\_HAMUI.PDF](http://riem.facmed.unam.mx/sites/all/archivos/V2Num01/09_MI_HAMUI.PDF) (consultado el 26 de abril de 2015).

como la detección de recomendaciones, sugerencias y el conocimiento del grado de satisfacción de los beneficiarios. El punto de partida de los grupos de enfoque del SIEPSO es una matriz FODA, misma que genera información con relación a las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de los programas. Se aconseja que el grupo focal se realice anualmente para cada programa por separado; el procedimiento para su ejecución consta de tres fases:

#### *Fase de preparación*

##### a) Diseño del cuestionario

Debido a las características socioeconómicas de los beneficiarios, se recomienda que el cuestionario se redacte en lenguaje sencillo y coloquial.

##### b) Invitación de beneficiarios participantes

Se sugiere elegir diez beneficiarios de cada programa, cuidando que existan las diferencias suficientes entre ellos para conformar un grupo relativamente heterogéneo. En el caso de PTAM se propone elegir un hombre y una mujer por cada zona del municipio (centro, norte, sur, Tesistán y rural). Para MJFCV una beneficiaria menor y otra mayor a los 30 años de edad de cada una de las cinco zonas. Es deseable que a cada beneficiario seleccionado para el estudio se le ofrezca un incentivo en especie,<sup>54</sup> y se les entregue una invitación personalizada con el lugar, día y hora establecidos para el encuentro.<sup>55</sup>

##### c) Selección del moderador

Es deseable que el moderador sea una persona con experiencia en manejo de grupos y con conocimientos sobre el contexto socioeconómico y cultural de los beneficiarios.<sup>56</sup>

##### d) Habilitación del lugar del encuentro

El sitio ideal para llevar a cabo las sesiones es una cámara de Gesell, sin embargo puede habilitarse un aula tipo sala de juntas, ordenada como mesa redonda, con dos cámaras que graben automáticamente la conversación, adecuadamente iluminada y ventilada, con servicio de refrigerio y baños cercanos.

54 Puede ser una despensa adicional o el que se determine en su momento.

55 Se sugiere confirmar la asistencia de los invitados previamente para asegurar la validez del estudio.

56 También se aconseja que conozca o en su defecto, estudie los pormenores de los programas, tenga facilidad de palabra y capacidad de análisis a fin de explorar las posibilidades que surjan durante la conversación.

e) Ensayos y pruebas previas

Con el fin de asegurar el éxito de las sesiones, se aconseja llevar a cabo un ensayo en el que el moderador acuda al aula designada y verifique que tanto la instalación como los materiales son los adecuados y funcionan correctamente.<sup>57</sup>

*Fase de aplicación*

a) Declaración inaugural

El moderador debe dar la bienvenida a los participantes, presentarlos, decirles el objetivo de la sesión y clarificar la mecánica de comunicación.

b) Desarrollo de la sesión

El moderador realizará las preguntas en el orden establecido, así también, detectará las ocasiones en las que se puede profundizar en la información generada. Para ello se valdrá del pizarrón y el material que haya preparado previamente. Es importante evitar las distracciones y las discusiones que no aporten al objetivo de la sesión.

c) Despedida

Una vez finiquitada la orden del día, el moderador agradecerá a los participantes su colaboración y les hará entrega del obsequio. Acto seguido, realizará una despedida y concluirá la sesión. El personal auxiliar recogerá los materiales generados durante el ejercicio.

*Fase de análisis*

a) Procesamiento de la información

El análisis de datos puede darse a manera de agrupamiento de significados y contenidos, identificando los temas principales y los patrones que se presenten. Asimismo, existe software especializado con el que se podría realizar el análisis cualitativo de forma automática, (por ejemplo, Atlas.ti).

b) Resúmenes y conclusiones

Una vez realizado el procesamiento de datos, éstos deben presentarse en un informe narrativo, en el que se enfaticen los hallazgos y se establezca la matriz FODA.

57 Se recomienda que el moderador calcule la duración de la sesión a fin de informar anticipadamente a los participantes del tiempo que le deben dedicar al estudio.

58 Para el Programa MJFCV se generó la siguiente información: “Padrón de solicitantes del programa”, el cual es una base de datos en Excel que incluye información principalmente socioeconómica, resultado de un cuestionario de línea de base aplicado a cada interesada que acudió a registrarse. Los datos se agrupan en los siguientes temas: generales de la jefa de familia; ingresos totales del hogar; acceso a programas sociales; características de la vivienda; servicios y bienes; integrantes del hogar. “Padrón de las 10 mil solicitantes aceptadas”: base de datos que incluye los datos de las 10 000 mujeres aceptadas como beneficiarias del programa en 2011. “Padrones de beneficiarias por mes”: bases de datos publicadas en la página oficial del gobierno municipal, que incluye el nombre de las beneficiarias. “Listas de dispersiones bancarias”: bases de datos de cada dispersión o depósito realizado a las tarjetas de las beneficiarias desde 2011 a la fecha. Para el Programa PTAM se cuenta con “Solicitudes”: cuestionarios que incluyen información de las personas interesadas en integrarse al programa. “Padrón de beneficiarios”: incluye información general de los adultos mayores que integran el programa. “Listas de dispersiones bancarias”: bases de datos de cada dispersión o depósito realizado a las tarjetas de los beneficiarios durante 2011.

La evaluación de impacto es un instrumento que permite la utilización de diversas metodologías con el fin de determinar y cuantificar los efectos que el programa logra en sus beneficiarios y conocer si estos cambios son atribuibles al mismo; es decir, la diferencia que pudo darse en las condiciones de los participantes de acuerdo con el cambio buscado, en comparación con la situación hipotética de que éstos no hubieran participado en el programa. Para ello existen diversas técnicas agrupadas en experimentales y cuasi-experimentales.

A continuación se presenta un esbozo con las generalidades de la evaluación de impacto para los programas MJFCV y PTAM, sin embargo es importante clarificar que más adelante en este artículo se reflexionará sobre la factibilidad de la evaluación de impacto para los casos de estudio.

Se propone que el SIEPSO incluya la posibilidad de evaluar el impacto de los programas dados sus objetivos, que buscan generar mejoras en la calidad de vida de las personas; sin embargo, la propia teoría de la evaluación de impacto manifiesta que no todos los programas son susceptibles de su utilización. Al respecto, el CONEVAL solicita que se elabore el *Guión del análisis de factibilidad para llevar a cabo una evaluación de impacto* a cada programa federal que requiera este tipo de mediciones, antes de brindar su aval. Los casos presentados son municipales y tienen características propias, sin embargo, enseguida se desarrollan los puntos requeridos en ese guión con el fin de facilitar la decisión de medir o no su impacto, a excepción de dos apartados que en el mismo se solicitan, a saber, los antecedentes del programa y el diseño de la intervención, dado que éstos se presentan antes en este documento.

Los objetivos de la evaluación consisten, respectivamente, en estimar en qué medida el programa MJFCV es efectivo en el incremento del ingreso de las beneficiarias, y en estimar en qué medida el programa PTAM es efectivo en la disminución de niveles de pobreza y marginación de los beneficiarios.

Por cada uno de los programas evaluados se integraron distintos padrones que están resguardadas en la dirección general de Desarrollo Social y Humano del municipio de Zapopan.<sup>58</sup>

El diseño de la *evaluación de impacto* del SIEPSO se basó en la información contenida en las reglas de operación de los programas y sus componentes, tal como lo recomienda Gertler.<sup>59</sup> En un inicio, ambos programas contaban con un subsidio de transferencias monetarias condicionadas, por lo que se clasificó a los hogares de los inscritos en función de su nivel estimado de pobreza<sup>60</sup> y aquellos que se encontraron por debajo de un umbral predefinido fueron seleccionados de la siguiente manera:

Según señala Rosario Ruiz,<sup>61</sup> en el caso del programa MJFCV, primero se eligieron las 10 000 mujeres más vulnerables de las 50 000 inscritas a través de una puntuación del tipo “proxy-mean”.<sup>62</sup> En un segundo momento, se definió el umbral, mismo que fue determinado por el puntaje de la seleccionada número 10 000. A continuación se informó a las beneficiarias elegidas y se les citó para darles a conocer los pormenores y solicitarles la documentación requerida en las ROP. En cuarto lugar, a aquellas beneficiarias que no se encontraron en su domicilio o a las que no cubrieron los requisitos, se les anuló de la selección y se procedió a sustituirlas por las primeras inscritas que fueron rechazadas en razón de su puntuación, hasta llegar a 10 000.

De acuerdo con la información proporcionada por Emerita Arias,<sup>63</sup> en el caso del programa PTAM se eligieron los primeros 2 000 beneficiarios inscritos que cubrieran los requisitos; los solicitantes que acudieron posteriormente al cierre se inscribían en una lista de espera, y se les informaba que serían considerados cuando surgieran vacantes en el programa.

Por lo anteriormente descrito, se deduce que el diseño de MJFCV cumple con los requerimientos para el método de regresión discontinua, recomendado por Gertler “para los programas en los que se clasifica a los posibles beneficiarios mediante un índice continuo y estos son seleccionados según superen o no alcancen un umbral previamente definido”.<sup>64</sup> Para el caso de PTAM la selección de beneficiarios no se determinó por un umbral, por lo cual este método no es aplicable, siendo el más factible el de comparaciones apareadas, que según el CONEVAL es útil para “cuando no se cuenta con un grupo de control. En éste se aparea participantes

59 Gertler et al., *La evaluación de impacto*.

60 De acuerdo con el estudio socioeconómico o encuesta de línea de base que contestaban los interesados al momento de inscribirse.

61 Entrevista de Santos Joel Flores Ascencio a la maestra María del Rosario Ruiz Hernández, directora de Ingresos de Zapopan. Zapopan, Jalisco, 18 de febrero de 2015.

62 “Proxy-mean” se refiere a la utilización de los bienes del hogar para estimar su grado de bienestar económico.

63 Entrevista de Santos Joel Flores Ascencio a Emerita Arias, responsable del programa Por ti, adulto mayor. Zapopan, Jalisco, 24 de abril de 2015.

64 Gertler et al., *La evaluación de impacto*, 82.

65 Coneval, “Guión del análisis de factibilidad para llevar a cabo una evaluación de impacto”, en: [www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES\\_PROGRAMAS\\_POLITICAS\\_DS/Evaluaciones%20de%20Impacto/guion\\_analisis\\_de\\_factibilidad.pdf](http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES_PROGRAMAS_POLITICAS_DS/Evaluaciones%20de%20Impacto/guion_analisis_de_factibilidad.pdf) (consultado el 28 de mayo de 2015).

y no participantes de un programa con las mismas características observables”.<sup>65</sup>

Los instrumentos a utilizar son los cuestionarios que se incluyen en las ROP de ambos programas, dado que ofrecen los datos socioeconómicos de línea de base, mismos que son los que prevalecían antes de implementar los programas.

Lo que se propone como estrategia de muestreo, es la selección de un grupo con datos recabados al momento de recibir las solicitudes; la muestra será igual para el grupo de control que para el de tratamiento; en el caso del programa MJFCV el grupo de control se tomará del umbral de las personas rechazadas cercanas a ser admitidas, pero que por cuestiones de presupuesto no hayan alcanzado a serlo y para que tenga validez externa e interna se debe dar en forma aleatoria, ya que se produce un grupo de control equivalente al de tratamiento, es decir, de ese conjunto cercano a recibir el apoyo, se hará una aleatorización que permita tener un grupo con características similares al de tratamiento. Asimismo, se deben realizar los cálculos pertinentes para asegurar la potencia de la muestra necesaria para detectar efectos estadísticamente significativos.

Por otra parte, para el programa PTAM se deberán elegir individuos con características similares entre los solicitantes que se aceptaron y los que se rechazaron como beneficiarios del programa, tal como lo requiere el método de comparaciones apareadas (*matching methods*).

Una vez determinada la estrategia de muestreo, se aplicarán los cuestionarios de seguimiento en los grupos de tratamiento y control a fin de observar si hay impactos y de qué tipo. El tiempo transcurrido desde el levantamiento de la información de base es de cinco años (2010-2015), adecuado para una evaluación de impacto y para poder observar cambios significativos si es que existieran.

Ya realizada la aplicación de la evaluación, se procederá a la captura y análisis de la información obtenida, lo que debe brindar datos que lleven a deducir si el programa ha tenido un impacto o no.

Al final, si se decide evaluar el impacto de estos programas, se sugiere que el procedimiento se lleve a cabo por parte de un organismo externo, con el fin de asegurar la veracidad e imparcialidad de la evaluación, así como reducir los riesgos políticos y cuestionamientos a los resultados de la misma.

## **Análisis de factibilidad del sistema de evaluación y sus componentes**

Dado que este documento busca presentar un sistema de evaluación de los programas MJFCV y PTAM del gobierno municipal de Zapopan, viable técnica, económica y políticamente, es determinante conocer la factibilidad del SIEPSO como se ha propuesto hasta ahora.

Por lo que hace a la *factibilidad técnica*, este tipo de viabilidad se refiere a la disponibilidad de los recursos técnicos necesarios para llevar a cabo cada tipo de evaluación contenida en el SIEPSO. Para ello, se presenta en la tabla 8 un análisis en el que se muestran las necesidades y los recursos disponibles para llevar a cabo cada componente del sistema, resultando una apreciación de su factibilidad en escala de alta, media y baja.

Dado lo anterior, se observa una factibilidad alta tanto para el componente de monitoreo como para el de percepción, dado que se cuenta con los recursos necesarios para realizarlos dentro de la administración municipal, sin embargo se aprecian dificultades en la evaluación de impacto, tanto en aspectos de información disponible de ambos programas, como por cuestiones de recursos humanos y tecnológicos; estos últimos pueden ser cubiertos si se contrata a una agencia externa para llevarla a cabo.

Gatica y Ruiz daban cuenta de las dificultades técnicas para la evaluación de impacto de estos programas,<sup>66</sup> debido a que ésta no se diseñó *ex ante*, por lo cual la conformación de grupos de tratamiento y control representa serias dificultades y se tendría que recurrir a técnicas como las propuestas –a saber, regresión discontinua para MJFCV y comparaciones apareadas para PTAM.

66 Entrevista de Santos Joel Flores Ascencio al doctor Leonardo Adalberto Gatica Arreola, tesorero municipal de Zapopan. Zapopan, Jalisco, 17 de marzo de 2015; Entrevista de Santos Joel Flores Ascencio a la maestra María del Rosario Ruiz Hernández, directora de Ingresos de Zapopan. Zapopan, Jalisco, 18 de febrero de 2015.

**Tabla 8. Factibilidad técnica del SIEPSO**

Tipo de evaluación	Técnica a utilizar	Necesidades técnicas	Análisis de recursos	Factibilidad
Monitoreo	Indicadores	Bases de datos	Existe información suficiente en las bases de datos para alimentar los indicadores.	Alta
		Software	Además de Excel, se puede utilizar la plataforma siz, vigente en el municipio.	Alta
		Equipo de computación	Existen en la dirección de Desarrollo Social y Humano los equipos suficientes para el seguimiento de indicadores.	Alta
		Recursos humanos	Existe personal capacitado y con experiencia para llevar a cabo el seguimiento de indicadores.	Alta
Percepción	Encuesta	Padrón de beneficiarios	Con la información incluida en los padrones de beneficiarios se puede llevar a cabo el muestreo.	Alta
		Software	En la dirección de Programación está instalado en varios equipos el programa SPSS.	Alta
		Recursos humanos	Existe personal capacitado y con experiencia tanto para llevar a cabo el trabajo de campo como la captura e interpretación de la información.	Alta
		Vehículos	Existen los vehículos necesarios en la dirección de Desarrollo Social y Humano para trasladar al equipo de encuestadores a través del municipio.	Alta
		Papelería	El presupuesto anual de las dependencias asegura recursos para papelería.	Alta
	Grupos de enfoque	Padrón de beneficiarios	Con la información incluida en los padrones de beneficiarios se puede llevar a cabo la selección de participantes.	Alta
		Software	Existe software básico para el análisis, pero se sugiere adquirir el programa Atlas.ti	Media
		Recursos humanos	Existe personal capacitado y con experiencia tanto para llevar a cabo las sesiones de trabajo como la captura e interpretación de la información.	Alta
		Instalaciones	Existen instalaciones adecuadas en edificios municipales para llevar a cabo las sesiones del grupo de enfoque.	Alta

Tipo de evaluación	Técnica a utilizar	Necesidades técnicas	Análisis de recursos	Factibilidad
		Equipamiento de instalaciones	Existen en diferentes áreas del gobierno municipal los requerimientos técnicos necesarios para adecuar las instalaciones para el grupo de enfoque.	Alta
Impacto	Regresión discontinua (MJFCV)	Bases de datos	Existe información suficiente en las bases de datos para la realización de la regresión discontinua.	Alta
		Encuestas de línea de base	Existe información de línea de base tanto en físico como en archivos electrónicos. Existe además la aplicación de un cuestionario socio-económico aplicado a las beneficiarias durante su reinscripción al programa, mismo que no está capturado.	Media
		Software	Los padrones se manejan en Excel. No existe un software adecuado para el manejo de tales cantidades de información.	Baja
		Recursos humanos	Se tendría que distraer recursos humanos de otras áreas para poder llevar a cabo el levantamiento de encuestas.	Baja
		Papelería	El presupuesto anual de las dependencias asegura recursos para papelería.	Alta
		Vehículos	Existen los vehículos necesarios en la dirección de Desarrollo Social y Humano para trasladar al equipo de encuestadores a través del municipio.	Alta
		Comparaciones apareadas (PTAM)	Bases de datos	Las bases de datos están dispersas. La información más confiable es el padrón de beneficiarios actualizado.
	Encuestas de línea de base		Los estudios socioeconómicos no se encuentran digitalizados.	Baja
	Software		Los padrones se manejan en Excel. No existe un software adecuado para el manejo de tales cantidades de información.	Baja
	Recursos humanos		Se tendría que distraer recursos humanos de otras áreas para poder llevar a cabo el levantamiento de encuestas.	Baja
	Papelería		El presupuesto anual de las dependencias asegura recursos para papelería.	Alta
	Vehículos		Existen los vehículos necesarios en la dirección de Desarrollo Social y Humano para trasladar al equipo de encuestadores a través del municipio.	Alta

Fuente: Elaboración propia.

Por lo que hace a la *factibilidad económica*, este tipo de viabilidad se refiere a la disponibilidad de recursos económicos para la realización de las técnicas de evaluación contenidas en el SIEPSO. Es sabido que existen procesos determinados para la asignación de presupuesto para efectuar cualquier acción de gobierno; en Zapopan, se realiza el ejercicio de conformación de los “programas operativos anuales” cada año durante los meses de septiembre y octubre. En éstos, se presentan los planes y proyectos de las distintas dependencias y se señala el recurso requerido para llevarlos a cabo. Después, la tesorería analiza los requerimientos de las áreas y realiza una propuesta de presupuestos que presenta ante el Ayuntamiento, donde se negocia entre las diferentes fracciones partidistas la asignación presupuestal.

Cuando no hay cambios sustanciales en el presupuesto solicitado de un año a otro para una misma actividad, no suele haber conflicto en la asignación de recursos, sin embargo, cuando se trata de políticas, programas o acciones nuevos, es muy posible que surjan dificultades para obtenerlos. En la tabla 9 se presenta un análisis que muestra una factibilidad económica alta para el SIEPSO en los componentes de monitoreo y percepción, dado que pueden realizarse con los recursos existentes, no así para la evaluación de impacto, que implicaría una cantidad considerable de recursos para dar seguimiento puntual a los grupos de tratamiento y control, ya sea que ésta se lleve a cabo por personal de la administración o por evaluadores externos.

**Tabla 9. Factibilidad económica del SIEPSO**

Tipo de evaluación	Técnica a utilizar	Análisis de recursos	Factibilidad
Monitoreo	Indicadores	El costo de alimentación de datos de los indicadores es relativamente bajo, dado que no se requieren recursos humanos, computacionales u operativos adicionales a los que ya se tienen en la administración municipal.	Alta

Tipo de evaluación	Técnica a utilizar	Análisis de recursos	Factibilidad
Percepción	Encuesta	Se cuenta con los recursos humanos, tecnológicos y de transporte necesarios para llevar a cabo el levantamiento y análisis de la información.	Alta
	Grupos de enfoque	La mayor parte de los recursos necesarios para llevar a cabo las sesiones de grupos de enfoque se tienen. Solamente se deben considerar gastos extras para la adquisición del software Atlas.ti, los premios e incentivos a otorgar a los participantes y el servicio de cafetería y alimentos en las sesiones.	Alta
Impacto	Regresión discontinua (MJFCV)	Comparadas con otras técnicas de evaluación, se deduce que las de impacto implican un alto costo, sea su aplicación interna o externa. Se debe planear el presupuesto de la evaluación para integrarlo a los programas operativos anuales, y se debe cabildear el recurso en las sesiones del Ayuntamiento.	Baja
	Comparaciones apareadas (PTAM)		Baja

Fuente: Elaboración propia.

Es innegable la importancia del factor político en el proceso de evaluación, por lo que de su *factibilidad política* depende desde la decisión de evaluar hasta la manera en que se presentan los resultados. Gatica menciona que en Zapopan la decisión de evaluar “difícilmente un gobierno (la) rechazaría, pero creo que es algo que tampoco van a apoyar, o sea, no es algo a lo que le van a estar dirigiendo muchos recursos”.<sup>67</sup> Esta apreciación implica que en un gobierno municipal con las características del de Zapopan se puede impulsar la idea de evaluar, sin embargo, ésta depende de manera sustancial de los actores involucrados, principalmente los políticos.

67 Entrevista de Santos Joel Flores Ascencio al doctor Leonardo Adalberto Gatica Arreola, tesorero municipal de Zapopan. Zapopan, Jalisco, 17 de marzo de 2015.

Así pues, la voluntad política es determinante a la hora de evaluar, sin embargo se daría una factibilidad alta para la aprobación del SIEPSO y sus componentes si se realiza una propuesta que sea aceptada por las diferentes fracciones partidistas que conforman el Ayuntamiento, sobre todo si se justifican las erogaciones y se logra presentar un proyecto que no requiera una alta asignación presupuestal, es decir, la evaluación de percepción y el monitoreo tienen una alta viabilidad política, sin embargo la evaluación de impacto requerirá un mayor trabajo de negociación, lo cual también implica tiempo y en una evaluación *ex post* –como lo es la de impacto–, puede darse la situación de que el periodo dado entre la implementación de un programa y la posibilidad y decisión de medir sus efectos sea tan amplio, que rebase los tres años de una administración municipal.

El análisis realizado hasta el momento da cuenta de la alta factibilidad de la implementación del SIEPSO, principalmente en sus componentes de monitoreo y percepción, sin el consumo de recursos adicionales a aquellos con los que ya se cuenta en el gobierno municipal; a continuación se presenta la propuesta de operación del sistema:

Se sugiere que la dirección de Programación, dependiente de la dirección general de Desarrollo Social y Humano sea la que opere el SIEPSO; adicionalmente, las ROP de ambos programas la señalan como el área responsable de la evaluación. En ella existe personal con perfil y experiencia adecuados para la implementación del sistema, principalmente en los componentes de monitoreo y percepción.

Para que el SIEPSO se pueda operar desde el área de Programación, es deseable que el personal comisionado que aparece en plantilla en otras áreas, sea asignado a ésta, es decir, que forme parte del organigrama para que se asegure su permanencia en el proceso; que los servidores públicos del área reciban capacitación constante sobre temas de evaluación, por lo que se sugiere la gestión de un convenio de colaboración con el CONEVAL, a fin de optimizar recursos. Asimismo, se pretende contar con un equipo de cómputo actualizado y que incluya las licencias para el software nece-

sario —SPSS, STATA, ATLAS.ti, ARCGIS— y gestionar la capacitación respectiva del personal en estos programas.

Asimismo, es aconsejable que personal de la dirección de Innovación Gubernamental diseñe la plataforma del SIEPSO, principalmente en su parte de indicadores y percepción, con el fin de facilitar su alimentación, presentación y consulta.

Se propone que la dirección de Programación asegure la asignación de los recursos necesarios para la operación del SIEPSO en el proceso de negociación presupuestal, tales como un vehículo, licencias de software, papelería e impresos, entre otros.

Por otra parte, debe considerarse que para la realización de evaluaciones de impacto se requerirá presupuesto adicional, ya sea para llevarla a cabo de manera interna o mediante la contratación de un organismo externo.

El éxito y trascendencia de cualquier acción gubernamental en buena medida depende de su fundamento legal; si el SIEPSO se adopta oficialmente por reglamento, recibirá los recursos y estabilidad necesarios para su implementación. Al respecto, se sugiere la gestión de la modificación del artículo 116 del *Reglamento interno del Ayuntamiento y la administración pública municipal de Zapopan, Jalisco* con el fin de incluir en las funciones de la dirección de Programación las labores evaluativas de los programas sociales y la consecuente implementación y operación del SIEPSO.

## Conclusiones

El diseño de sistemas y mecanismos de evaluación para programas sociales municipales es posible, tal como se demuestra en este trabajo con los casos expuestos, si se logran conjugar los esfuerzos políticos, técnicos y económicos de una administración municipal. El impulso necesario para la realización de evaluaciones en gobiernos locales, lo da la certidumbre de la correcta utilización de los recursos públicos en programas de naturaleza social; el cumplimiento de la normatividad vigente es también un aliciente

que puede llegar a dar peso a las decisiones sobre evaluación y en casos como los estudiados, llegar a buscar su institucionalización. Lo anterior, aunado al análisis de factibilidad presentado, responde a la pregunta planteada al inicio de este artículo.

Así pues, además de la configuración del sistema de evaluación que se propuso como objetivo, durante la elaboración de este trabajo se obtuvieron ciertos hallazgos, los cuales se presentan a continuación:

- a) La Ley General de Desarrollo Social provocó un auge en el surgimiento de programas sociales a nivel municipal: antes del año 2007 el gobierno de Zapopan no contaba con programas sociales propios y las acciones de asistencia social eran impulsadas por el Sistema DIF Municipal. La facultad de generar y operar programas sociales que se dio a los municipios con el surgimiento de la Ley General de Desarrollo Social en el año 2004, facilitó la creación y adopción de políticas públicas de carácter redistributivo en los gobiernos locales, lo que originó un auge importante de las mismas en Zapopan a partir de la administración 2007-2009.
- b) Existen esfuerzos de medición y evaluación en Zapopan desde la administración 1995-1997: hay evidencias de que las autoridades municipales en Zapopan han demostrado interés en el seguimiento y evaluación del desempeño de las diferentes dependencias, particularmente desde el periodo 1995-1997, llegando a consolidarse acciones importantes como el Sistema de Indicadores Zapopan (SIZ), que opera actualmente.
- c) Hay incumplimiento a la normatividad vigente en materia de evaluación en los casos de estudio: a pesar de que los programas sociales deben ser evaluados según lo dispone la Ley General de Desarrollo Social, en los casos de estudio esta práctica no se ha llevado a cabo; asimismo, la ausencia de mediciones contraviene las propias reglas de operación de estos programas, que establecen que deben evaluarse y además bosquejan el cómo esta tarea debe realizarse.

- d) Existe alta factibilidad para la implementación de evaluaciones de percepción y monitoreo de los programas sociales en Zapopan: el diseño de componentes de un sistema de evaluación para los programas PTAM y MJFCV dio cuenta de la alta viabilidad técnica, económica y política para la realización de evaluaciones a los programas sociales municipales en Zapopan. El éxito de esta práctica depende en buena medida de la voluntad política de los actores involucrados y su capacidad de gestión de recursos.
- e) Hay dificultades para evaluar el impacto de los programas PTAM y MJFCV: se detectaron algunos desafíos que pudieran hacer que la realización de evaluación de impacto para los programas estudiados sea difícil. Entre ellos se encuentran los siguientes: 1) la evaluación de impacto conlleva cierta inversión de recursos, lo que implica una ardua tarea de negociación presupuestal dados los escasos beneficios políticos que traen este tipo de mediciones; 2) el periodo de los gobiernos municipales es tan sólo de tres años, situación que hace improbable que en una misma administración se implemente un programa y se mida su impacto; 3) el diseño de la evaluación de impacto no se realizó desde las reglas de operación o antes de la implementación de los programas, situación que impide que se haya planeado la integración del escenario contrafactual, lo que supone serias dificultades técnicas para medir los efectos al carecer de grupos de control adecuados.

Así pues, la implementación de un sistema de evaluación para los programas PTAM y MJFCV es muy probable que sea factible en el corto plazo siempre y cuando éste se integre por métodos y técnicas que no impliquen retos técnicos, económicos y políticos difíciles de sortear en un periodo administrativo municipal de tres años.

Este estudio mostró que los componentes de percepción y monitoreo son más viables que el de impacto. Ahora bien, los efectos de los programas son medibles y es deseable conocerlos, por lo que si los principales actores involucrados presentan una actitud de apertura ante la evaluación

de impacto, ésta podría planearse e institucionalizarse en el caso de programas sociales; la manera de asegurarlo es que esto se formalice a través de un reglamento.

En este documento se propuso medir los efectos directos de los casos de estudio con algunas técnicas como la regresión discontinua y las comparaciones apareadas, sin embargo, en casos futuros es preferible diseñar a la par tanto los programas como su evaluación de impacto, para así asegurar el seguimiento puntual de los grupos de tratamiento y control.

Al final, se presenta el Sistema de Evaluación de Programas Sociales, como una propuesta realista, estructurada de tal manera que permite al Ayuntamiento contar con esta herramienta con los recursos de los que actualmente se dispone.

Artículo recibido: 27 de febrero de 2016

Aceptado: 16 de junio de 2016