

Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (S216)

En el contexto de una orientación de los programas sociales hacia una visión de rendición de cuentas y una política dirigida a resultados, la SEDESOL considera que la Evaluación Específica de Desempeño (EED) es un instrumento útil para sintetizar y homogeneizar los avances alcanzados por los programas en el logro de sus metas y objetivos. Sin embargo, es necesario considerar que tanto el nuevo enfoque a resultados, como la implementación de este tipo de evaluaciones, constituyen un esfuerzo de mediano plazo que requiere aún ser consolidado.

La EED se realiza por segundo año consecutivo. Si bien se observan avances respecto al ciclo anterior, aún se detectan necesidades de mejora. Específicamente, se requiere hacer ajustes para flexibilizar el Sistema de Evaluación del Desempeño, a fin de que pueda consolidarse como el sistema único de información documental para llevar a cabo las evaluaciones.

En relación con la restricción de únicamente considerar Evaluaciones de Impacto¹ para documentar los resultados alcanzados por los programas, la SEDESOL considera que esta visión es limitativa, ya que existen diversos tipos de evaluaciones mediante las cuales se pueden documentar los cambios en la situación de los beneficiarios de los programas.

Por otra parte, y para futuros ejercicios, se sugiere que durante el proceso de implementación de la evaluación exista una mayor interacción y retroalimentación entre los evaluadores y los responsables de los programas a fin de poder realizar las precisiones necesarias que permitan al evaluador contar con toda la información y el contexto necesario para alcanzar conclusiones con respecto al programa evaluado.

Por lo anterior, el lector de las evaluaciones de desempeño, deberá considerar que el formato de la evaluación implica realizar una síntesis que en ocasiones puede dejar de lado información sustancial o contextual esencial para la interpretación de los resultados.

Comentarios Específicos:

En cuanto al Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2009, elaborado por el Colegio de México al Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, se debe considerar lo siguiente:

- Los datos del Presupuesto para el ejercicio fiscal 2008 se refieren sólo al monto ejercido por el Programa para el Desarrollo Local, Microrregiones. El Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) surge en 2009 y es resultado de la fusión de los Programas para el Desarrollo Local y de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria (PAZAP).
- En la sección Hallazgos Relevantes el evaluador menciona que no es claro de dónde provienen los datos de las líneas basales registradas en las fichas técnicas de los indicadores. Tal como se establece en las fichas técnicas cargadas al SED, las líneas base de los indicadores de componente consideran el avance registrado por el Programa en los ejercicios fiscales anteriores; en cada ficha técnica se señala el año de la línea base correspondiente y la fuente de la información. El evaluador confunde los valores del rezago que sirven de referencia para el diseño de las metas de los indicadores de la MI del Programa con las líneas base de los indicadores de componente.
- Las cifras correspondientes al avance del indicador de pisos firmes no son correctas, el evaluador menciona que se alcanzó cerca del 50% de la meta de pisos firmes terminados en localidades de 15 mil habitantes y más, sin embargo, se debe considerar que un recorte

¹ Evaluaciones difíciles de llevar a cabo por el rigor técnico que se necesita y los costos que esto involucra.

presupuestal y la contingencia sanitaria requirió necesariamente un ajuste a la baja en las metas planeadas originalmente para diversos indicadores, entre ellos pisos firmes en localidades de 15 mil habitantes y más. En este sentido se considera muy importante que para ejercicios posteriores, el formato de avance de metas físicas presentado por la EED destine un apartado que tome en cuenta, además del presupuesto modificado, las metas modificadas, con el fin de que la valoración realizada por el evaluador sea lo más objetiva posible y deje de lado este tipo de errores, los cuales pueden afectar la percepción de la opinión pública sobre el avance de resultados del programa. Las conclusiones del evaluador de algunos apartados de la EED son contradictorias. Por citar sólo un ejemplo en el apartado Hallazgos Relevantes se señala la reducción presupuestal y la consecuente modificación en metas, sin embargo el análisis y los datos utilizados en el documento de evaluación no consideran estas reducciones. (Ver en Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2009 “Análisis del cumplimiento de los indicadores para resultados. Secretaría de Desarrollo Social”).

(http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2009/documentos/g20/g2000t25.pdf).

- El evaluador señala que el Programa no está sujeto al Mecanismo para el Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora, derivado de informes y evaluaciones en 2008; sin embargo en el apartado de conclusiones el evaluador se contradice al señalar que el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias –producto de la fusión del Programa para el Desarrollo Local (PDL) y Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria (PAZAP)- cuenta con un adecuado seguimiento a los ASM del mecanismo 2008. Es probable que esta contradicción se deba al desconocimiento de la normatividad aplicable a los Mecanismos para el Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora. (Ver “Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora, derivados de los informes y evaluaciones externas a programas federales, 2008 y 2009”, emitido por el CONEVAL, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública. Publicado por el CONEVAL en: <http://www.coneval.gob.mx/contenido/normateca/2339.pdf>)
- En el apartado “Aspectos que el Programa ha decidido realizar”, el evaluador enuncia correctamente los compromisos asumidos por la SEDESOL para mejorar la operación del Programa. Sin embargo, no distingue las responsabilidades específicas asumidas por el Programa respecto de las que corresponden a otras Unidades Administrativas de la SEDESOL para realizar las actividades que contribuirán con el mejoramiento del diseño y operación del Programa. Por citar sólo un ejemplo, en seguimiento del mecanismo 2008 - 2009 de ASM se señala que la Dirección General de Estadística y Padrones de Beneficiarios será la encargada de realizar actividades con el fin de Mejorar los Sistemas de Información que Permitan la Descripción y Localización de las Obras (Cfr. Documento Institucional de los ASM 2008 – 2009).
- En la evaluación se sugiere relacionar el Índice de Acceso a Infraestructura Social Básica y Servicios con el Índice de Marginación Absoluta (sic) para tener un indicador más completo a nivel de Fin. En las reuniones realizadas con el evaluador, se mostró evidencia teórica y empírica, para demostrar que esta sugerencia incluye una serie de variables que no están en función del ámbito de aplicación del Programa. Es decir, se demostró que un incremento o reducción del valor del Índice Absoluto de Marginación no podría ser atribuido al funcionamiento del Programa, pues este índice incluye algunas variables sobre las que el Programa no incide de manera directa, como por ejemplo las variables educativas y del nivel de ingreso, entre otras. El evaluador no consideró los diferentes “pesos” que tienen las variables en la conformación del Índice de Marginación, aspecto que invalida la sugerencia. (Ver “Anexo C Metodología de estimación del índice de marginación”, en Índice de Marginación 2005. CONAPO.

<http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/margina2005/AnexoC.pdf>.

- El evaluador recomienda justificar la priorización en la asignación de recursos otorgada a diversos rubros del Programa, en particular a piso firme. En el marco de los Enfoques Ecosistémicos en Salud Humana (Ecosalud), con las acciones de piso de concreto, llevadas a cabo por el Programa, se atiende uno de los aspectos de la vivienda, especialmente en las zonas rurales de nuestro país con mayor marginación y pobreza, que asociados a otros rezagos, aumenta la incidencia en enfermedades infecciosas. Los pisos firmes o de concreto no deben ser vistos como una acción particular de política pública en la vivienda, sino como parte de un entramado acciones necesarias para mejorar la salud humana y la calidad ambiental. En nuestro país, la ausencia de condiciones sanitarias tanto al interior de la vivienda como en su entorno se han transformado en la causa de la presencia de enfermedades infecciosas en las vías respiratorias, las intestinales (IRAS y EDAS) y problemas en la piel. Los efectos favorables de las acciones de piso firme, también están evidenciados empíricamente en literatura académica (ver: Cattaneo et al, Housing, Health and Happiness; World Bank Policy Research Working Paper 4214, April 2007).
- Por otra parte, la sugerencia del evaluador escapa a la evaluación de desempeño del programa y atiende a los perfiles de diseño no sólo del programa sino de la concepción de política pública definida por el Gobierno Federal. En este sentido, el evaluador desconoce el ámbito global de las políticas públicas mexicanas, en particular la Agenda de Gobierno, definida en el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Sectorial de Desarrollo Social y los marcos en los que tienen lugar, como el Presupuesto basado en Resultados (PbR). De la misma manera, el evaluador no considera el enfoque territorial del Programa, en el cual el territorio está dotado de una determinada base de recursos naturales, ciertas formas de producción, consumo e intercambio, y una red de instituciones y formas de organización, los cuales son elementos de cohesión dentro del mismo. La subutilización de este capital local incide en el desarrollo del propio territorio. Considerando este enfoque teórico, el Programa ha diseñado una política de intervención orientada por la demanda, en la cual son los actores locales quienes identifican la subutilización o carencia de capital local; priorizar la asignación de recursos por rubros de acción contravendría el diseño teórico del Programa.
- En las observaciones realizadas por el CONEVAL, se afirma que el *“Programa no cuenta con evaluaciones de impacto que presentan (sic) resultados atribuibles a éste. Sin embargo, el CONEVAL está trabajando junto con el programa en una evaluación de impacto de la estrategia 100x100, que involucra la operación del PDZP”*. Al respecto, se debe de considerar que si bien el PDZP participa de manera importante en la estrategia 100x100, no es el único programa o dependencia involucrada en dicha estrategia. De la misma manera deberá tenerse en cuenta que la Estrategia 100x100 tiene definido como universo de atención 125 municipios, mientras que el PDZP define un universo potencial de 1,276 municipios. En este contexto, la inferencia que se pudiera realizar del impacto del programa, como consecuencia de la evaluación de impacto que se realice a la estrategia, deberá ser analizada de manera cuidadosa, ya que sería erróneo atribuir totalmente los resultados de esta evaluación a uno solo de los programas involucrados en dicha estrategia o subestimar la actuación del PDZP.

Finalmente, se agradece a los funcionarios de CONEVAL por la coordinación de esta evaluación, así como al evaluador externo por su esfuerzo y la retroalimentación aportada. Se valorarán las debilidades observadas con la perspectiva de continuar trabajando en resolver las deficiencias, así como de mantener el compromiso de potenciar las fortalezas detectadas.