

Opinión Institucional de la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015 del Programa para el Desarrollo de Zonas de Atención Prioritaria (PDZP) a cargo de la Unidad de Microrregiones (UMR): SEDESOL

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) sintetiza y presenta de forma homogénea los avances alcanzados por los programas en el logro de sus metas y objetivos. Sin embargo, el lector deberá considerar que este esfuerzo de síntesis puede dejar de lado información sustancial o de contexto que es esencial para la interpretación de los resultados.

Por ello, la UMR, Unidad Responsable de la Operación del Programa y la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales (DGEMPS), como unidad responsable de supervisar la calidad y cumplimiento normativo de las evaluaciones, emiten la siguiente opinión del Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015 elaborado por El Colegio de México (COLMEX)

- **Comentarios UMR:**

La Unidad de Microrregiones, manifiesta su agradecimiento al CONEVAL por las facilidades brindadas para la realización del presente estudio, asimismo, reconoce la labor realizada por El Colegio de México, que en todo momento mostró disposición para la interacción y trabajo en conjunto.

En este contexto, la Unidad de Microrregiones, reconoce que los hallazgos del equipo evaluador son importantes; sin embargo, considera pertinente realizar las siguientes precisiones:

- Con la finalidad de contextualizar al lector, la UMR considera importante especificar que en el apartado "DATOS GENERALES DEL PROGRAMA", cuando el equipo evaluador se refiere a los "rezagos asociados" a las carencias descritas, se hace referencia al menos a 8 tipos de *insuficiencias específicas* en el ámbito de la vivienda: *la carencia de calidad y espacios de la vivienda*: 1) en la que el material de los pisos de la vivienda es de tierra; 2) el material del techo de la vivienda es de lámina de cartón o desechos; 3) el material de los muros de la vivienda es de embarro o bajareque; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto; o material de desecho; 4) la razón de personas por cuarto (hacinamiento) es mayor que 2.5; y *la carencia de acceso a servicios básicos en la vivienda*: 1) el agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa; o bien, el agua entubada la obtienen por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante; 2) no cuentan con servicio de drenaje, o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta; 3) no disponen de energía eléctrica; 4) el combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin chimenea. De manera adicional, el programa contempla la instalación de baños con biodigestores o conectados a una red pública de drenaje.

Especificar esta particularidad (limitada primordialmente por el insuficiente espacio de caracteres otorgado al evaluador), posibilita que la visión sobre las acciones del Programa se aprecien a la luz de los **esfuerzos integrales que se realizan vivienda a vivienda**, valorando en su justa dimensión, la apreciación “El programa está consolidado” (Cfr. Pág. 9/23), al ser prácticamente el único Programa que atiende dichas necesidades **desde el ámbito del desarrollo social, con el propósito de abatir dos de las carencias que integran la definición de la pobreza multidimensional del CONEVAL**, en las regiones de muy alta marginación y concentración de pobreza en el país.

- En el apartado “RESULTADO Y HALLAZGOS”, se menciona “*El programa no cuenta con evaluaciones de impacto debido a cuestiones relacionadas con: La dificultad de definir el grupo control*”. Al respecto se señala que existen estudios de impacto que refieren cambios directamente atribuibles a los tipos de apoyo otorgados por el PDZP. De manera concreta, la sustitución de piso de tierra por piso firme y la dotación de estufas ecológicas con chimenea en viviendas que antes cocinaban con fogón abierto o tradicional, constituyen acciones en las que claramente se pueden advertir efectos importantes no sólo en la disminución de índices de pobreza y aumento de la calidad de vida de los beneficiarios del PDZP, sino además, para favorecer la salud de los habitantes de la vivienda (Cfr. Meta Evaluación 2007-2012 del PDZP, disponible en:

http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramasSociales/2012/META_EV_2012/PDZP_MetaEvaluacion0312.pdf).

Por otra parte, durante el 2014, se llevó a cabo la Evaluación de Satisfacción de Beneficiarios del PDZP, cuyos resultados arrojaron algunas consideraciones interesantes que refieren a la lectura que hacen los beneficiarios de los bienes entregados por el programa. De acuerdo con el estudio, “(...) la percepción de impacto tiene que ver con las vivencias y como éstas modifican en el individuo sus condiciones de vida, por lo que se registra un proceso de adaptación y asimilación respecto al uso y apropiación de las mejoras en las condiciones materiales de vida derivadas del uso cotidiano del beneficio.” (Pág. 39). Derivado del análisis cuantitativo presentado, se concluye que en el ámbito de la “Percepción de impacto: Se aprecia que los beneficiarios perciben cambios significativos en su dinámica diaria a partir de las mejoras en sus viviendas derivadas de los apoyos del Programa.” (Pág. 93). Asimismo se concluye que “el Programa contribuye con el mejoramiento de las condiciones de vida de la población beneficiaria; el beneficiario se encuentra satisfecho con el beneficio; y existe apropiación en el uso del apoyo otorgado por el programa.” (Pág. 86). Los resultados de la Evaluación mencionada se pueden consultar en:

http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramasSociales/2014/ESB_PDZP/IF_ESB_PDZP_2014.pdf

Es importante mencionar que la UMR ha propuesto con anterioridad al CONEVAL, la realización de un estudio de impacto. En 2011 se presentó una propuesta muy concreta para medir el impacto del Programa a través del apoyo piso firme, en el *PROYECTO "INCUBADORAS DE EVALUACIONES DE IMPACTO A PROGRAMAS SOCIALES"*, coordinado por el Consejo, sin que se tuviera una respuesta favorable.

- En el apartado "Avances del Programa en el Ejercicio Fiscal 2015", se señala: "4. En el documento *"Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016"* se menciona que para ese año este Programa se fusionará con otros cuatro: i) Hábitat; ii) Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales; iii) Rescate de Espacios Públicos, y iv) Fomento a la Urbanización Rural. El nombre de esta nueva instancia será *Programa de Infraestructura*, y estará adscrito al Ramo 15, Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.", al respecto es importante realizar la siguiente aclaración:

La información utilizada para consignar la idea del texto, **no es un insumo previsto en la evaluación, pues el documento referido no es extraído del MEED y forma parte de la propuesta de Estructura Programática presentada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la H. Cámara de Diputados.** A pesar de ello –y de que en el momento de emitir la presente Posición Institucional, dicha información se mantiene en calidad de propuesta–, la UMR aprovecha este espacio para reiterar que el PDZP es el único programa que enfoca esfuerzos y recursos, desde la lógica de la **atención a la pobreza** (mandatada constitucionalmente a la SEDESOL) a un conjunto de localidades que están determinadas en el Decreto por el que se emite la Declaratoria para las Zonas de Atención Prioritaria año con año, en apego a lo establecido por la Ley General de Desarrollo Social, y aquellas que presentan un grado de marginación alto o muy alto, de acuerdo con lo establecido por el CONAPO.

Por lo anterior, y por los importantes resultados que el PDZP en su contribución en la disminución de población en carencias de calidad y espacios en la vivienda en sus zonas de cobertura (como se indica en el presente estudio), es imprescindible que el lector tome en cuenta que, la referida fusión del PDZP, trunca la atención a la población que se encuentra en situación de pobreza –incluida aquella en situación de pobreza extrema– que se localiza de forma mayoritaria en los territorios de cobertura del PDZP.

- En el apartado CONCLUSIONES, se establece *"Se justifica un aumento en el presupuesto del programa debido a su consolidación, correcta identificación de su Población Objetivo y líneas de acción que inciden directamente en la superación multidimensional de la pobreza en áreas rurales"*. Teniendo en cuenta el objetivo del Programa –**contribuir a la superación multidimensional de la pobreza**–, la UMR enfatiza la importancia de esta aseveración, considerando la caída del presupuesto asignado iniciada durante el ejercicio 2014 y agudizada en 2015, siendo que actualmente el Programa opera prácticamente con la mitad del presupuesto asignado en el ejercicio inmediato anterior (la cantidad más baja de recursos desde su existencia).

- Por último, sobre la valoración contenida en el apartado “Observaciones Generales sobre los Indicadores Seleccionados”, donde se dice que: *“Los Indicadores de Fin y Propósito no son sencillos de calcular, ya que involucran la adición de distintas acciones, y/o la actuación en varios años”*, la UMR precisa que dichos indicadores, si bien no muestran sencillez, son claros y relevantes para cuantificar el objetivo de orden superior al que se alinea el Programa, el cual por su naturaleza es sumamente complejo tanto en su definición como en su constitución cuantitativa. A este respecto, se menciona que el Programa se encuentra bien vinculado a la planeación nacional, y en todo caso, los indicadores reflejan tanto la complejidad de las acciones del PDZP, como la importancia de que un programa como éste se ubique precisamente en la SEDESOL, a fin de brindar atención a objetivos muy específicos del Ramo 20, que actualmente no son atendidos por otros Programas de la Administración Pública Federal.

- **Comentarios DGEMPS**

- En el apartado “Resultados y Hallazgos”, particularmente en el “Hallazgo de propósito 1”, numerales 2 y 6, se indica que los beneficiarios del programa hacen poco uso de los proyectos terminados de infraestructura social comunitaria, debido a la falta de información sobre su existencia y que los beneficiarios tendrían un mayor aprovechamiento de éstos si hubiera una mayor difusión de los mismos. Sin embargo en el argumento planteado por el evaluador, no se especifica que la Evaluación de Satisfacción de Beneficiarios referida, únicamente tomó en cuenta el apoyo “Centros Comunitarios de Aprendizaje (CCA)” para el análisis de la vertiente, considerando que esta última incluye, además de los CCA, acciones en redes de agua, drenaje, electrificación, infraestructura de salud, educación, entre otros, lo que podría causar confusión al momento del análisis y lectura de la EED.

También se considera importante mencionar que el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, en la referida evaluación, obtuvo una calificación general de 8.5, en una escala de 1 a 10.

- Por otro lado, en el apartado “Análisis de la Cobertura”, se menciona que [...] La población objetivo fue menor en número entre 2010 y 2011, como resultado del cambio de unidad de medida hacia localidades”, sin embargo de acuerdo a las Reglas de Operación del Programa, el cambio en la unidad de medida de la población objetivo fue de 2012 a 2013, pasando de “habitantes” a “localidades”.
- Como comentarios de forma, en el apartado, “Principales Indicadores Sectoriales 2013-2018”, numeral “2. Definición”, se corta la oración “[...] el material del techo de la vivienda es de lámina de...”,

quedando inconclusa la idea que pretende expresar el evaluador, lo que podrá generar posible interpretaciones no adecuadas de la misma.

- En el apartado “Principales Indicadores de Resultados”, particularmente en el indicador “disminución estimada del rezago de viviendas con algún tipo de hacinamiento en las Zonas de Atención Prioritaria Rurales y localidades de alta y muy alta marginación en municipios de media marginación como contribución del programa”, el gráfico utilizado para dar cuenta de éste, no refleja la disminución paulatina en el rezago en cuestión, como el mismo nombre del indicador lo establece, haciendo complicada su interpretación.
- Finalmente, en los indicadores: Proyectos de espacios de salud terminados por el Programa, Proyectos de Espacios deportivos aprobados por el Programa y Proyectos de Espacios educativos aprobados por el Programa, no se incluyó la información, “Año del Valor Intermedio Anterior” y “Valor Intermedio Anterior”, información disponible en las Fichas Técnicas de los indicadores señalados.

A manera de conclusión, se reitera el compromiso de valorar conjuntamente, entre las áreas técnicas de la DGAGP y de la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional, los hallazgos de la evaluación con la perspectiva de una agenda de trabajo en 2015 y 2016 que atienda las áreas de oportunidad detectadas, así como de mantener el compromiso de potenciar las fortalezas identificadas y contribuir al proceso de mejora continua del PDZP.

Es importante destacar el esfuerzo realizado por el CONEVAL al procurar una mayor interacción y retroalimentación entre los evaluadores, los responsables de los programas y las unidades de evaluación; esfuerzo que año tras año se evidencia notablemente. En este sentido, y para ocasiones posteriores, se sugiere que el instrumento de evaluación de la EED precise el alcance de las valoraciones a realizar por parte de los evaluadores, de manera tal que éstas sean consistentes con lo establecido en los criterios específicos de diversos apartados de las Evaluaciones de Consistencia y Resultados o Evaluaciones de Diseño, de acuerdo a los Modelos de Términos de Referencia emitidos por el CONEVAL.

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 los hallazgos observados con la perspectiva de continuar trabajando en atender las áreas de oportunidad, así como de mantener el compromiso de potenciar las fortalezas detectadas.