



**ANÁLISIS DEL MARCO LÓGICO EN LA EVALUACIÓN DE  
PROGRAMAS SOCIALES. CASO: PROGRAMA 3X1 PARA MIGRANTES**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

**PRESENTA:**

**LIC. MARGARITA CRUZ CRUZ**

**DIRECTOR DE TESIS: DR. IVICO AHUMADA LOBO.**

**“LA PRESENTE TESIS CORRESPONDE A LOS ESTUDIOS REALIZADOS CON UNA BECA OTORGADA POR EL CONSEJO NACIONAL DE  
CIENCIA Y TECNOLOGÍA (CONACYT - MÉXICO)”**

**CIUDAD DE MÉXICO D.F., SEPTIEMBRE DE 2008.**

## **AGRADECIMIENTOS**

**AGRADEZCO AL CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA-MÉXICO POR LA BECA OTORGADA PARA REALIZAR LOS ESTUDIOS DE MAESTRÍA Y A LA FLACSO- MÉXICO POR FINANCIAR EL TRABAJO DE CAMPO NECESARIO PARA QUE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN CUMPLIERA LOS OBJETIVOS PROPUESTOS.**

Agradezco al Director de tesis Dr. Ivico Ahumada Lobo por la orientación y por compartir sus conocimientos en la realización de la presente investigación. Gracias también a los lectores: Dra. Landy Sánchez y al Dr. Jorge Mario Soto, por compartir su experiencia académica y profesional y por los pertinentes y valiosos comentarios realizados.

Agradezco a los actores relevantes en materia de evaluación y a los funcionarios encargados de la operación del programa 3x1 para Migrantes, cuya información es de mayor importancia para el sostenimiento de la investigación. Especial agradecimiento para el Mtro. Gerardo Franco Parrillat (SEDESOL) por permitir realizar exitosamente la pasantía profesional y aprender de su apreciable labor.

## **RESUMEN**

Recientemente la estimación de resultados y el desempeño de los programas de la política social en México, es apoyada por el análisis del marco lógico como metodología de preparación y evaluación.

El uso generalizado del marco lógico se debe en parte, a que permite presentar iniciativas de intervención en forma estructurada. El método comunica información básica de los programas exponiendo sus objetivos de forma ordenada y lógica. Además de las ventajas de formato y presentación sintetizada, para decidir hacer uso del marco lógico como metodología se requiere analizar sus limitaciones en relación al propósito del proceso de evaluación solicitado y a los requerimientos particulares para su aplicación. El análisis referido previene la presentación de resultados erróneos producto de una selección metodológica equivocada.

El presente ejercicio de investigación tiene como propósito analizar las particularidades del marco lógico de tal forma que sea posible identificar tanto sus limitaciones de construcción teórica como sus limitaciones de aplicación. El diseño, ejecución y evaluación externa del programa 3x1 para migrantes es el caso de estudio a través del cual son identificadas las limitaciones de aplicación.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPITULO I. EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL.....</b>	<b>5</b>
<b>I.1 PROCESO Y DESARROLLO ANALÍTICO DE INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>5</b>
<i>I.1.1 Metodología del marco lógico como tema de análisis.....</i>	<i>5</i>
<i>I.1.2 Relevancia de la evaluación de programas sociales.....</i>	<i>6</i>
<i>I.1.3 Hipótesis de investigación.....</i>	<i>7</i>
<b>I.2 DISEÑO Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL .....</b>	<b>8</b>
<b>I.3 EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN MÉXICO .....</b>	<b>11</b>
<b>I.4 MÉTODOS Y ENFOQUES DE EVALUACIÓN .....</b>	<b>12</b>
<b>I.5 METODOLOGÍA DEL MARCO LÓGICO.....</b>	<b>14</b>
<i>I.5.1 Tipos de evaluación y el marco lógico.....</i>	<i>15</i>
<i>I.5.2 Funciones de evaluación y el marco lógico.....</i>	<i>15</i>
<i>I.5.3 Origen del método.....</i>	<i>16</i>
<i>I.5.4 Características del método.....</i>	<i>17</i>
<i>I.5.5 La matriz de indicadores.....</i>	<i>18</i>
<i>I.5.6 Críticas a la matriz de indicadores.....</i>	<i>19</i>
<b>I.6 DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>22</b>
<b>CAPÍTULO II. CASO DE ESTUDIO: PROGRAMA 3X1 PARA MIGRANTES.....</b>	<b>24</b>
<b>II.1 PROGRAMA 3X1 PARA MIGRANTES COMO CASO DE ESTUDIO .....</b>	<b>24</b>
<b>II.2 JUSTIFICACIÓN TEÓRICA DEL DISEÑO DEL PROGRAMA .....</b>	<b>24</b>
<i>II.2.1 Desarrollo local y migración.....</i>	<i>26</i>
<i>II.2.2 Mecanismos de desarrollo local.....</i>	<i>27</i>
<b>II.3 ORIGEN DEL PROGRAMA 3X1 PARA MIGRANTES .....</b>	<b>29</b>
<b>II.4 DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA 3X1 PARA MIGRANTES .....</b>	<b>30</b>
<b>II.5 RESULTADOS OBTENIDOS .....</b>	<b>32</b>
<b>II.6 ESTUDIOS Y EVALUACIONES DEL PROGRAMA 3X1 PARA MIGRANTES .....</b>	<b>37</b>
<i>II.6.1 Evaluación externa de consistencia y resultados 2006.....</i>	<i>38</i>
<i>II.6.2 Evaluación externa de consistencia y resultados 2007.....</i>	<i>40</i>
<b>CAPÍTULO III: ANÁLISIS DE LA METODOLOGÍA DEL MARCO LÓGICO.....</b>	<b>43</b>
<b>III.1 LA METODOLOGÍA COMO PROBLEMA DE EVALUACIÓN .....</b>	<b>43</b>
<b>III.2 LAS LIMITACIONES METODOLÓGICAS.....</b>	<b>44</b>
<b>III.3 PROBLEMÁTICAS ASOCIADAS A LA METODOLOGÍA DEL MARCO LÓGICO.....</b>	<b>44</b>
<i>III.3.1 Referentes al diseño.....</i>	<i>44</i>
<i>III.3.2 Referentes al monitoreo.....</i>	<i>48</i>
<i>III.3.3 Referentes a la evaluación externa.....</i>	<i>50</i>
<b>III.4 PROBLEMÁTICAS DE APLICACIÓN EN EL PROGRAMA 3X1 PARA MIGRANTES .....</b>	<b>52</b>
<i>III.4.1 Referentes al diseño.....</i>	<i>52</i>
<i>III.4.2 Referentes al monitoreo.....</i>	<i>56</i>
<i>III.4.3 Referentes a la evaluación externa.....</i>	<i>58</i>
<b>III.5 CORRECCIÓN DEL DISEÑO COMO FUNCIÓN DE EVALUACIÓN.....</b>	<b>61</b>
<b>III.6 EXPERIENCIA DE LA APLICACIÓN METODOLÓGICA .....</b>	<b>63</b>

<b>CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA .....</b>	<b>65</b>
IV.1 LA FUNCIÓN DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES .....	65
IV.2 LA PRÁCTICA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES .....	65
IV. 3 COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN .....	67
IV.4 RECOMENDACIONES A LIMITACIONES IDENTIFICADAS .....	74
IV.5 CONSIDERACIONES INMEDIATAS .....	75
IV.5.1 <i>Requerimientos del diseño de programas</i> .....	75
IV.5.2 <i>Requerimientos de información</i> .....	76
IV.5.3 <i>La definición de un objetivo</i> .....	76
IV.5.4 <i>El proceso de evaluación externa</i> .....	77
IV.6 CONTRIBUCIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS .....	77
IV.7 AGENDA FUTURA .....	79
IV.7.1 <i>Posibles líneas de investigación</i> .....	81
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>82</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>87</b>
ANEXO 1: ANTECEDENTES DE EVALUACIÓN EN MÉXICO .....	87
ANEXO 2. ESTRUCTURA DE LA MATRIZ DE INDICADORES Y SU LÓGICA .....	88
ANEXO 3: IDENTIFICACIÓN DE ACTORES Y SU RELEVANCIA .....	89
ANEXO 4: GUIA DE ENTREVISTAS .....	92
ANEXO 5: DESCRIPCIÓN DE LAS REGIONES BENEFICIADAS SELECCIONADAS .....	95
ANEXO 6: DIAGRAMA DE FLUJO DEL PROGRAMA 3X1 PARA MIGRANTES .....	96
ANEXO 7: MATRIZ DE INDICADORES PROGRAMA 3X1 PARA MIGRANTES .....	97

## **ANÁLISIS DEL MARCO LÓGICO EN LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES. CASO: PROGRAMA 3x1 PARA MIGRANTES**

### **INTRODUCCIÓN**

La política social en México se compone de un conjunto de acciones y programas para atender necesidades orientadas a igualar el acceso a oportunidades de desarrollo y mejorar el bienestar de las personas. Los recursos presupuestales destinados a ello han aumentado progresivamente durante los últimos diez años. Simultáneamente ha aumentado la exigencia social al respecto de una intervención efectiva del estado en la promoción del desarrollo.

Siendo las acciones del gobierno motivo de interés y observación a partir del año 1999, por mandato legal inscrito en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), se solicitó a las dependencias del Gobierno Federal emitir las reglas de operación que definieran con transparencia e imparcialidad, los mecanismos de operación aplicados para el funcionamiento de los programas sociales. Asimismo se estableció la obligatoriedad de crear sistemas de monitoreo y evaluación que permitan identificar el destino de los recursos, así como los beneficios económicos y sociales generados en la población atendida.

Posteriormente en el período 2007-2008 con fundamento en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, con el fin de fomentar una evaluación orientada a resultados, las dependencias llevaron a cabo la evaluación de consistencia y resultados de los programas sujetos a reglas de operación. Entre sus objetivos principales se encuentran el análisis del diseño de los programas con base en el marco lógico, la obtención de información relevante de operación y la exposición sobre la percepción de los beneficiarios y los resultados obtenidos.

Por su parte los gobiernos estatales y las autoridades locales han fortalecido su presencia en la toma de decisiones, a partir de una política que les confiere mayores recursos financieros para el desarrollo de obras de infraestructura social exigiéndoles corresponsabilidad en la atención a demandas sociales planteadas al interior de las comunidades. Ellos son responsables rendir cuentas a la sociedad sobre los avances alcanzados y los retos sociales que persisten. Los beneficiarios son percibidos como actores centrales de la acción pública que demandan atención de la autoridad y quienes en algunos casos se convierten en protagonistas del desarrollo social y económico de sus comunidades.

A pesar de los esfuerzos orientados a mejorar las acciones de gobierno, poco se ha estudiado la capacidad de las metodologías de evaluación para mostrar resultados que estimen y mejoren dichas acciones.

El marco lógico es una metodología que evalúa las políticas en términos del nivel de alcance de metas predeterminadas a través de indicadores cuantitativos del desempeño. Analiza el diseño de los programas a través de formatos sintetizados. En algunos casos la aplicación de la metodología modifica el diseño de los programas con el propósito de cumplir los criterios de los formatos. Son ajustados también los contextos de ejecución de los programas para cumplir con los requerimientos del marco lógico. Los ajustes probablemente provocan tensiones entre la propuesta de intervención de los programas y los resultados que se exponen.

Ante la tensión identificada se plantea como hipótesis de investigación que el marco lógico tiene limitaciones para evaluar los resultados y el desempeño de los programas de desarrollo social. El análisis expuesto a continuación contribuye a mejorar el razonamiento y presentación de resultados de evaluación previniendo la adecuada selección y aplicación metodológica.

El proceso de investigación desarrolló tres actividades sustantivas: revisión de la información contenida en estudios, manuales de ejecución e informes que describen los procesos de evaluación y sus metodologías, así como la información descriptiva y normativa al respecto del diseño y evaluación del programa 3x1 para migrantes, como caso de estudio seleccionado con el propósito de identificar las limitaciones de aplicación del marco lógico.

La segunda actividad fue la aplicación de entrevistas semidirigidas a catorce actores relevantes, seleccionados por su experiencia temática o involucramiento en el proceso de evaluación del programa 3x1 para migrantes. Los funcionarios entrevistados fueron seleccionados incluyendo representantes de los tres niveles de gobierno relacionados con el programa. Atendiendo a criterios de alta participación en el programa y fuerte tradición migratoria de sus localidades, las delegaciones SEDESOL Michoacán y SEDESOL Jalisco fueron seleccionadas para representar el nivel estatal de gobierno.

La tercera actividad fue analizar la información recabada aplicando técnicas que complementaran las fuentes documentales y normativas con las pesquisas obtenidas por la aplicación de entrevistas. El análisis complementario fue necesario dado que aun no se ha documentado un análisis del marco lógico como metodología de evaluación y una reflexión sobre sus requerimientos de aplicación. A diferencia del proceso de evaluación que se encuentra documentado y apoyado en instrumentos normativos, detalles de selección y aplicación metodológica carecen de estudio.

Los resultados obtenidos generaron recomendaciones dirigidas a instancias gubernamentales y consultores externos, con el propósito de mejorar el diseño y el proceso de evaluación de programas sociales al contribuir en la reflexión sobre la selección y aplicación de metodologías, evitando mostrar resultados equivocados.



En el Capítulo I son descritos los procesos de evaluación, sus objetivos, tipos y los instrumentos y enfoques que utiliza cada una, con particular énfasis en las características del marco lógico y algunas de las críticas dirigidas a su aplicación.

En el Capítulo II se describe el caso de estudio, las características del programa 3x1 para migrantes, el contexto en el que es ejecutado, los involucrados, el monto de su presupuesto, los argumentos teóricos que considera su diseño, sus principales resultados, los estudios académicos de su ejecución y las evaluaciones externas que han estimado su diseño.

En el Capítulo III se muestra la verificación de la hipótesis al respecto de las limitaciones del marco lógico como metodología de evaluación analizando sus características, requerimientos, procesos e instrumentos. Las limitaciones de aplicación son analizadas a través del estudio y características del diseño, monitoreo y el proceso de evaluación externa del programa 3x1 para migrantes.

El Capítulo IV presenta las conclusiones, resultados relevantes y la aportación en materia de política pública al presentar las limitantes del marco lógico y establecer recomendaciones para poder corregirlas. Asimismo se expone la agenda futura de investigación producto de las interrogantes originadas en el desarrollo del presente análisis.

## CAPITULO I. EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

A continuación se presentan los argumentos que justifican el presente ejercicio analítico de investigación. En una segunda parte del presente capítulo se describen las características de los métodos de evaluación; enfatizando que su selección obedece a los objetivos del proceso, la disponibilidad de recursos y el interés de los solicitantes.

### I.1 Proceso y desarrollo analítico de investigación

#### I.1.1 Metodología del marco lógico como tema de análisis

En los últimos años la política social de México ha recibido montos crecientes de recursos<sup>1</sup>. La obligación de publicar las reglas de operación que norman los programas, así como la exigencia de realizar evaluaciones externas, muestran el interés por garantizar la efectividad de los programas.

La necesidad de evaluar los programas ha despertando interés por disponer de información confiable y oportuna, que permita hacer análisis de los procesos y verificar su logro mediante sistemas de monitoreo y la estimación de indicadores. El interés proviene de dos áreas: la primera de carácter interno al sector público ocupado en que sus acciones alcancen los objetivos previstos. La segunda de carácter externo se relaciona con la exigencia social de transparencia y rendición de cuentas, lo cual obliga a las dependencias a comunicar las actividades desarrolladas y justificar el uso de los recursos.

Para satisfacer el interés se han diseñado metodologías con diferentes niveles de rigurosidad, cuya aplicación como herramienta de verificación de resultados estima aspectos determinados por miembros de las agencias que solicitan ser evaluados o por instituciones financiadoras.

---

<sup>1</sup> En el último quinquenio se han destinado montos históricos de recursos al desarrollo social, en particular se ha invertido significativamente en el desarrollo de las capacidades de las personas. Esta situación permitió que el gasto social por habitante se incrementara 12%, en términos reales entre 2000 y el 2005. Asimismo, en 2005 el gasto social con relación al programable alcanzó el 61%, en tanto que como porcentaje del PIB representó la cifra histórica del 9.6%. CEPAL. "Panorama Social de América Latina". Santiago de Chile, 2006.

Atendiendo recomendaciones emitidas por Organismos Internacionales, las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública en coordinación con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social han emitido un conjunto de normatividades y criterios que obligan a los programas federales sujetos a reglas de operación y que reciben presupuesto federal, a realizar evaluaciones externas. De ésta manera la política social experimenta una nueva cultura de evaluación cuyo adecuado rigor técnico y científico debe ser objeto de análisis.

La presente investigación describe la experiencia que la política social mexicana está desarrollando en materia de evaluación de consistencia y resultados. Aunque se han registrado avances importantes aún no se dispone de un sistema de evaluación y monitoreo que satisfaga las necesidades de los programas sin alterar la justificación de sus diseños. Ante tal vacío la investigación expone un análisis que identifica las limitaciones del marco lógico para estimar políticas sociales en sus principales etapas. Asimismo, se presentan las limitaciones de aplicación metodológica a través del caso de estudio: programa 3x1 para migrantes. La investigación identificó las condiciones y los recursos necesarios para que la metodología pueda ser aplicada de tal forma que logre presentar información útil para la toma de decisiones.

#### I.1.2 Relevancia de la evaluación de programas sociales

El riesgo de destinar recursos en procesos de evaluación no satisfactorios esta relacionado con la capacidad de las metodologías para observar y minimizar los posibles conflictos que obstaculizan el diseño y la ejecución de proyectos.

En México se aplica el marco lógico como metodología general de análisis de los programas sociales, con el propósito de que éstos se diseñen posibilitando acciones participativas entre el ámbito social y el ámbito de la administración pública, relacionando objetivos e identificando responsables a través de una

terminología uniforme y un formato preciso. Ante tales condiciones los evaluadores tendrían una base de comparación entre lo planeado y lo ejecutado en cada etapa de los programas.

El presente análisis tiene relevancia en cuanto permite observar:

- a. La capacidad metodológica para considerar el contexto de los individuos o regiones que serán beneficiados por una intervención pública.
- b. La capacidad del método para incluir involucrados con los comportamientos adecuados para la solución de una problemática socialmente identificada.
- c. La consistencia del diseño de los programas públicos, expresada en su lógica de ajuste hacia el logro de objetivos y metas.
- d. El diseño de indicadores y su capacidad para estimar la consecución de objetivos relevantes.
- e. El proceso de definición de los propósitos de los programas como la contribución a la consecución de un fin de mayor magnitud socialmente deseado.

### I.1.3 Hipótesis de investigación

El riesgo de presentar resultados erróneos o incompletos en procesos de evaluación por la aplicación metodológica equivocada o con limitaciones, justifica la presente investigación. Para analizar la metodología aplicada en procesos de evaluación en México, se presenta la siguiente hipótesis de investigación:

El marco lógico tiene limitaciones como metodología de evaluación originadas en la rigidez de los requerimientos de sus instrumentos, en la débil consideración de teorías de cambio social que justifican las relaciones causales implícitas en toda intervención, y en su ambigüedad para comunicar información posibilitando interpretaciones erróneas.

La aplicación del marco lógico tiende a considerar de manera incompleta las relaciones causales que explican los comportamientos de los involucrados y la disponibilidad y uso de los recursos en contextos locales. La correcta aplicación de

la metodología la hace útil para explicar las intervenciones y para generar conocimiento transmitiendo su contenido, siempre que sus instrumentos complementarios sean correctamente diseñados y comprendidos.

La hipótesis planteada tiene el propósito de responder la siguiente pregunta de investigación: **¿Cuáles son las limitaciones metodológicas y de aplicación del marco lógico para estimar programas de desarrollo social?**

## **I.2 Diseño y evaluación de la política social**

En la segunda mitad del siglo XX en la disciplina de la Administración Pública destaca el estudio de las políticas públicas como un fenómeno social, administrativo y político, resultado de un proceso de tomas de posición que se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones tomadas por los gobiernos con legitimidad y competencia, en respuesta a problemas sociales. De acuerdo a Oslak y O'Donnell el diseño de políticas enfrenta dos modelos: la *intelección* y la *interacción*<sup>2</sup>.

La *intelección* presupone que la acción puede subordinarse a la razón y que el comportamiento puede dirigirse hacia el logro de determinados fines eligiendo los medios más racionales. Los objetivos de las políticas son establecidos conociendo la relación causa-efecto entre la acción y los resultados. La *interacción* supone que la acción es producto de transacciones entre partes, y que la persistencia del interés individual logra el fin colectivo que las vincula.

La *intelección* diseña las políticas orientando la acción hacia la satisfacción de objetivos mediante la aplicación de criterios técnicos racionales. Si los comportamientos responden a los criterios, siguiendo un procedimiento legítimo el desempeño se habrá maximizado. Toda desviación aparece como un signo de

---

<sup>2</sup> Oslak, Oscar y O'Donnell, Guillermo, "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación, Doc. CEDES/G.E. CLACSO No 4, 1976.

patología contra la materialización de la política<sup>3</sup>. Generalmente los planificadores de este modelo no consideran que en política el comportamiento se encuentra en conflicto y permanente negociación. Ajena a la política están las premisas de neutralidad valorativa, racionalidad sustantiva y certidumbre. El modelo puede fracasar por el conocimiento limitado de los planificadores y por su reducida capacidad para forzar la ejecución de las opciones sugeridas.

Por el contrario la interacción considera el intercambio como elemento característico de la acción política. Cada decisor es libre de perseguir sus objetivos, suponiendo que el poder de cada uno es similar. Las decisiones se toman en consenso y los actores pueden ejercer veto sobre las propuestas.

En acuerdo con el modelo de interacción, el diseño de la política social en general responde a cuestiones disputadas. En la medida en que se intenta implementar encuentra oposición, siendo probable que los objetivos iniciales deban modificarse<sup>4</sup>, procurando la conciliación entre principios socialmente valorados y la eficiencia con el objetivo de obtener los mejores resultados al mejor costo. Para conocer si la implementación ha sido eficiente, se precisa utilizar métodos cuyos resultados apoyen la toma de decisiones, evaluando las alternativas y seleccionando la que permita lograr el objetivo previsto.

El diseño de la política social ha evolucionado a la par de exigencias contextuales inducidas en Europa en el marco del Estado de Bienestar al finalizar la segunda guerra mundial, ampliando los derechos humanos y procurando mejorar la condición de vida para el conjunto de la sociedad. En los años ochenta el modelo entró en crisis debido a la insuficiencia de ingresos para solventar los gastos, por lo que se propusieron nuevas formas de provisión de servicios. El paradigma emergente introdujo reformas de ajuste estructural involucrando a actores privados en la provisión de bienes y servicios. En la década de los noventa los problemas

<sup>3</sup> Oslak Oscar, "Política y Organización Estatal de las Actividades Científicas Técnicas en la Argentina: Crítica de modelos y prescripciones corrientes, Buenos Aires: CEDES, Estudios Sociales No 2; 1976.

<sup>4</sup> Pressman, J. L. y Wildavsky, A.B. "Implementation: How Great Expectations in Washington are Dished in Oakland, or why it's amazing that federal programs work at all, Berkley: University of California Press; 1973.

de desigualdad y cambios demográficos incentivaron reformas centradas en la eficiencia<sup>5</sup>.

En este contexto la participación ciudadana fue considerada fundamental para propiciar el desarrollo de proyectos sociales<sup>6</sup>. Al respecto Cunill apela una racionalidad comunitaria por la vía de la participación, compensando asimetrías de representación e intermediación política y operando como instancia crítica y de control sobre el aparato del Estado<sup>7</sup>. Bresser Pereira propone afianzar la democracia mediante el control civil del servicio público<sup>8</sup>.

Duran y Monnier indican que la complejidad de la acción y las dificultades de los gobiernos para justificarse, explican el desarrollo de los procesos de evaluación. Los gobiernos tratan de resolver problemas al mismo tiempo que intentan recuperar el mayor consenso posible, actúan en una cultura compuesta de reglas internas y razonamientos implícitos, provocando que errores de cálculo y consecuencias no deseadas sean elementos constitutivos de la acción pública<sup>9</sup>.

Los primeros procesos de evaluación se desarrollaron en Holanda, Gran Bretaña y Estados Unidos en los setenta, con el propósito de controlar las acciones de los funcionarios públicos<sup>10</sup>. Desde entonces la evaluación de políticas,<sup>11</sup> es entendida como “una investigación interdisciplinaria, realizada mediante la aplicación de un método 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>12</sup>”. Considerando las características del marco lógico, en la

<sup>5</sup> Nickson, Andrew, “Transferencias de Políticas y Reforma en la Gestión del Sector Público, el caso del New Public Management”, en Revista del CLAD, Reforma y Democracia, No 24, Venezuela; 2002.

<sup>6</sup> Kliksberg, “Capital Social y Cultura”, EUA: Instituto de Integración Latinoamericana, INTAL-BID; 2000.

<sup>7</sup> Cunill, Nuria, “Repensando lo Público a través de la Sociedad: Nuevas Formas de Gestión Pública y Representación Social” Venezuela: CLAD, 1997.

<sup>8</sup> Bresser Pereira, Luis y otros, “Política y Gestión Pública”, Buenos Aires: FCE, 2004.

<sup>9</sup> Thoening, Jean-Claude, “La Evaluación en actos. Lecciones del pasado y Preguntas para el Futuro”, en revista Gestión y Política Pública, Vol. XI, No 2, México: CIDE, 2002.

<sup>10</sup> Subirats, J.; “Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración”, Ed. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Colección: Estudios. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid. 1989.

<sup>11</sup> “El término evaluación de políticas no tiene una definición aceptada por la literatura”, Ballart, X.; “¿Cómo Evaluar Programas y Servicios Públicos? Aproximación Sistemática y Estudios de Caso”. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. Colección: Estudios. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid. 1992.

<sup>12</sup> Definición con la aportación de los siguientes autores e institución: Guba y Lincoln, 1981; Noche, 1982; Stufflebeam y Shinkfield, 1987; Mény y Thoening 1995, Duran 1999, y Banco Mundial 2004.

presente investigación el concepto es completado con el argumento sociológico que indica que la evaluación de políticas requiere llevar a cabo un proceso sociohistórico construido por consensos que modifican la acción pública<sup>13</sup>.

La evaluación impulsada por el enfoque New Public Management para hacer efectiva la reforma del paradigma emergente busca incrementar la eficacia, economía, eficiencia y calidad de los bienes y servicios, a través de la aplicación de un conjunto de modelos con instrumentos particulares<sup>14</sup>. El enfoque propone diseñar indicadores del desempeño y la realización de evaluaciones periódicas. La primera prevé la existencia de problemas y la segunda los verifica, explica y valora. De esta forma las actividades de evaluación se integran con las de planeación-presupuestación, intentando implementar una administración por resultados.

Abate señala que aplicar los instrumentos sugeridos por la reforma requiere nuevas formas de controlar los factores que determinan los logros relativos a la sociedad provocados por las acciones de gobierno<sup>15</sup>. Duran y Thoening afirman que superar la ejecución multiorganizacional y asegurar que los reportes del desempeño sean considerados en procesos decisorios<sup>16</sup> son los principales retos del proceso de evaluación.

### **I.3 Evaluación de los programas sociales en México**

En México la evaluación de programas sociales es considerada un elemento técnico que corrige el diseño y operación de los programas como base para la implementación del presupuesto por resultados<sup>17</sup>. Sus antecedentes se encuentran en prácticas de control del gasto público, la legalidad de los procesos, el combate a la corrupción y la evaluación ejercida por la SHCP, la Secodam y la

<sup>13</sup> Monnier, E. "Evaluación de la Acción de los Poderes Públicos". Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Colección: Estudios de Hacienda Pública, 2. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

<sup>14</sup> Barzelay, Michael (2001), "The New Public Management. Improving, Research and Policy Dialogue", New York: University of California Press, Russell Sage Foundation.

<sup>15</sup> Abate, Bernard, « La Nouvelle Gestion Publique », Collection Systemès, Paris : L.G.D.J, 2000.

<sup>16</sup> Duran, P. y J. C. Thoening, "L'État et la Gestion Territoriale", en Revue Francaise de Science Politique, Francia. 1996.

<sup>17</sup> Cardozo Brum, Myriam Irma, "La Evaluación de Políticas y Programas Públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México". Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 2006.



Cámara de Diputados. El ANEXO 1 sintetiza los principales antecedentes al respecto.

Desde el año 2001 para brindarle mayor autonomía al proceso de evaluación, la aplicación es llevada a cabo por consultores externos, presentando los resultados a través de informes analizados por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, a efecto de que los programas sean considerados o no en el proceso de aprobación del PEF del siguiente ejercicio fiscal. Posteriormente con el propósito de mejorar las acciones gubernamentales y dar cumplimiento a la política de Desarrollo Social fue instalado el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)<sup>18</sup>. Su objetivo es mejorar la eficacia, la eficiencia y la rendición de cuentas mediante la dirección de procesos de evaluación que informen la contribución de los recursos gastados<sup>19</sup>.

A partir del año 2006 el CONEVAL ha impulsado el marco lógico como parte de metodologías de preparación y evaluación de programas, incorporando el uso de la matriz de indicadores como procedimiento para la evaluación de resultados e impactos atendiendo el objetivo de presupuesto basado en resultados. En coordinación con la SHCP y la SFP ha emitido una serie de lineamientos en materia del marco lógico para regular y homogenizar su diseño, presentación y análisis; proporcionando información y los procedimientos que las dependencias deben atender para asegurar la alineación de los objetivos con los ejes rectores de política y con las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo.

#### **I.4 Métodos y enfoques de evaluación**

Método de evaluación es un “proceso de investigación que se desprende de una postura epistemológica y un marco teórico, en el que un agente bajo un conjunto de principios y normas realiza operaciones que le permiten seleccionar y coordinar técnicas para alcanzar objetivos”. La aplicación de un método tiene que ser

<sup>18</sup> Instalado el 8 de mayo de 2006, reglamentado por la Ley General de Desarrollo Social como un organismo público descentralizado agrupado en el sector coordinado por la SEDESOL, con capacidad técnica para generar información en materia de la política social y la estimación de la pobreza.

<sup>19</sup> CONEVAL. Objetivo Estratégico 2007. [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)

precedido por un estudio analítico que justifique las afirmaciones sobre las regularidades o causas de dicha aplicación<sup>20</sup>.

La utilización de métodos cuantitativos o cualitativos ha sido un tema de discusión que nace con las ciencias sociales; resaltando que ambas aplican métodos según lo requiera su objeto de estudio<sup>21</sup>. Para Nioche limitarse a métodos cuantitativos implica renunciar al aprendizaje de efectos no previstos u objetivos ocultos<sup>22</sup>. Le Centre d'Études sur les Réseaux de Transport et l'Urbanisme indica que los métodos cuantitativos son reduccionistas, proveen instrumentos que estiman logros pero no son suficientes para explicar los resultados alcanzados.

El marco lógico utiliza métodos para ordenar los elementos de la evaluación y para estimar la operación de los programas identificando conductas o circunstancias. Su aplicación atiende las sugerencias de los involucrados participantes, quienes evalúan los objetivos, los costos, los riesgos de ejecución y los resultados óptimos mediante criterios cuantitativos. También requiere el diseño y análisis de indicadores que expresen logros a través de objetivos ordenados que permitan la adecuada ponderación de su valor.

Los métodos cualitativos por su parte suponen rasgos universales como construcción social de significados, permitiendo introducir el análisis de valores, motivación, intereses, conductas y diferencias culturales de beneficiarios, operadores y diseñadores. Su propósito es explicar el proceso de implementación para comprender los resultados alcanzados<sup>23</sup>.

El mejor método de evaluación no existe, tampoco hay que intentar diseñar alguno que sirva para todos los estudios, sino que demuestre ser útil en el cumplimiento del objetivo de una determinada investigación. Su aplicación es guiada por

<sup>20</sup> Pizzaro, Fina; "Aprender a Razonar", Biblioteca de Recursos didácticos Alhambra. Editorial Alhambra, S. A. Madrid. 1986.

<sup>21</sup> Tarrés, María Luisa, "Observar, Escuchar y Comprender. Sobre la Tradición Cualitativa de la Investigación Social". COLMEX-FLACSO- M. A. Porrúa, 2001.

<sup>22</sup> Nioche, Jean Paul, «De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques», revue Francaise de Science Politique, No 1, Francia, Febrero de 1982.

<sup>23</sup> Monier, Eric, "Evaluación de la Acción de los Poderes Públicos", España: Instituto de Estudios Fiscales, 1995.

enfoques determinados por los recursos y conductas presentes en la ejecución de los programas.

El enfoque constructivista indica que los métodos de evaluación deben enfatizar en efectos de contexto, resaltando la pluridimensionalidad de los problemas y la diversidad de perspectivas de los involucrados<sup>24</sup>. El propósito es que la evaluación se aplique a todos los campos evitando valoraciones subjetivas<sup>25</sup>. Investiga intervenciones con cobertura parcial, distinguiendo un grupo de tratamiento de un grupo de control, y supone que los efectos en los miembros del segundo grupo son los que resultarían sin la intervención<sup>26</sup>.

Con un enfoque pluralista el marco lógico implica una reflexión sobre el conjunto de procesos que permiten en una sucesión de interacciones y decisiones más o menos conflictivas, la evaluación por los actores sociales, institucionales, políticos, administrativos, etc.<sup>27</sup>. El enfoque prioriza la identificación de los objetivos planteados explícita o implícitamente.

Para ambos enfoques identificar la teoría del cambio social implícita en la política es esencial para comprender la relación causal que se pretende accionar<sup>28</sup>.

### **I.5 Metodología del marco lógico**

El marco lógico es una metodología que estructura los elementos de un proyecto determinando lazos entre los insumos, actividades planeadas y resultados deseados; con lo que se espera que las actividades de gobierno sean más claras, transparentes, monitoreables y medibles<sup>29</sup>.

<sup>24</sup> Cambell, D. y J. Stanley, "Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research", Chicago; Rand Mc Nally. 1996.

<sup>25</sup> Lindblom, Charles E. "El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas". MAP. Madrid, 1991.

<sup>26</sup> Feinstein, O. "Evaluation of Development Interventions and Humanitarian Action" con Tony Beck, en SHAW, I. et al. (eds.): Handbook of Evaluation, Sage, Londres; 2006.

<sup>27</sup> Lauscomes, P y M. Setbon, « L'évaluation pluralista des politiques publiques. Enjeux, pratiques, produits », Francia : GAPP-CNRS-CGP, 1996.

<sup>28</sup> Mény Yves y J. C. Thoening, « Evaluation des Politiques Publiques: Méthodes et Pratiques », en Problèmes Politiques et Sociaux, No. 599, 1989.

<sup>29</sup> Aguirre Vara Ramón, Bernabé Loranca Beatriz, Bañuelos Sánchez Jorge, Zamora Alcocer Enrique M, "El Enfoque de Marco Lógico como punto de partida de investigación de operaciones en proyectos del mundo real". Ingenio Santa Fe Associates Internacional, Ingeniería Estratégica de Negocios, México. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

### I.5.1 Tipos de evaluación y el marco lógico

A través del tiempo la evaluación se ha aplicado con diferentes objetivos creando variaciones de acuerdo a criterios. Dentro de los tipos de mayor aplicación, el marco lógico rompe con la distinción que establecen Cohen y Franco<sup>30</sup>, pues es aplicada temporalmente tanto ex ante, como ex post al proceso decisorio y a la observación de resultados alcanzados. También altera la distinción entre evaluación de procesos y evaluación de impacto si consideramos que permite analizar tanto la eficiencia operacional como el impacto social de la intervención<sup>31</sup>.

Los agentes que realizan la evaluación son especialistas externos a la dependencia evaluada. Analizan los resultados a partir del establecimiento de objetivos en la etapa de diseño, otorgando mayor importancia al marco lógico como metodología que al conocimiento sustantivo de la dependencia ejecutora, (evaluación interna).

La aplicación del marco lógico es identificada con las evaluaciones participativas, donde se prioriza crear las condiciones que posibiliten generar soluciones endógenas a un grupo afectado por un problema, asumiendo que la participación tiene potencial para diseñar, ejecutar y evaluar proyectos sociales.

### I.5.2 Funciones de evaluación y el marco lógico

Stufflebeam y Shinkfield<sup>32</sup>, distinguen tres funciones básicas del proceso de evaluación: la corrección de programas, la rendición de cuentas y el aprendizaje. La evaluación de consistencia y resultados tiene como prioridad mejorar el diseño de los programas sociales. La evaluación supone que el aprendizaje producto del análisis del diseño posibilita mejorar o garantizar la calidad del mismo.

Las acciones correctivas producto de la aplicación metodológica pueden ser de dos tipos: (a) aquéllas que sólo buscan mantener el programa dentro de lo

<sup>30</sup> Cohen Ernesto, y Franco Rolando; "Evaluación de Proyectos Sociales". Siglo Veintiuno Editores. Argentina, 2006.

<sup>31</sup> Gregersen, M. H. y Contreras H. A. "Análisis económico de proyectos forestales", FAD. Roma, 1981.

<sup>32</sup> Bustelo, M.; "La evaluación de las Políticas Públicas de Igualdad de Género de los Gobiernos Central y Autónomos de España 1995-1999. Madrid", Tesis digitales de la Universidad Complutense de Madrid. 2001.

establecido en su diseño; y (b) aquéllas que corresponden a cambios de diseño, motivados por modificaciones en las condiciones de expectativas externas al programa, o por la convicción de la necesidad de modificar la gerencia. Los procesos conducentes al primer tipo de decisiones se denominan “Monitoreo”, mientras que los procesos conducentes al segundo tipo se denominan “Evaluación”.

### I.5.3 Origen del método.

La aplicación del marco lógico tiene su origen en el desarrollo de técnicas de administración por objetivos en la década de 1960. A principios de los años 70, la U.S. Agency for International Development – USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) comenzó a utilizar el método en la planeación de sus proyectos públicos<sup>33</sup>. Su propósito fue evitar tres problemas frecuentes: la presencia de múltiples objetivos y la inclusión de actividades no conducentes a su logro, los fracasos en la ejecución por no definir las responsabilidades y no contar con métodos de monitoreo, y solucionar la inexistencia de una base objetiva y consensuada para comparar lo planificado con los resultados. Tras la aplicación en el ámbito de los proyectos, se empezó a extender al terreno de los programas que adolecían de los mismos problemas<sup>34</sup>.

Desde su implementación en la USAID, la metodología ha sido adoptada por otras agencias e instituciones. Una de las primeras fue la GTZ, quien la utilizó como parte de su método “Planeación de proyectos orientada a objetivos” - ZOPP (Ziel Orientierte Project Planung)<sup>35</sup>. Recientemente el BID impulsa su uso en Latinoamérica<sup>36</sup>. Naciones Unidas la utiliza para la planeación y control de su

<sup>33</sup> Ver: Practical Concepts Inc. | U.S. Agency for International Development (USAID), “Logical framework”, 18 Jun 1971. Disponible en: [http://www.dec.org/pdf\\_docs/PNABI452.pdf](http://www.dec.org/pdf_docs/PNABI452.pdf) y Brown, Albert L., “Program Design Guidelines using a Logical Framework- Goal Hierarchy Combination”. USAID, 1977. Disponible en: [http://www.dec.org/pdf\\_docs/PNAAK106.pdf](http://www.dec.org/pdf_docs/PNAAK106.pdf).

<sup>34</sup> Las diferencias entre un proyecto y un programa no están unánimemente establecidas. Lo más frecuente es considerar que un proyecto es un hecho individual, único, que por lo tanto se acota en el tiempo y en el uso de recursos; mientras que un programa es un instrumento de política compuesto de múltiples intervenciones individuales similares.

<sup>35</sup> Ver: Helming, Stefan y Göbel, Michael, GTZ, “Planificación de proyectos orientada a objetivos (ZOPP), Orientaciones para la planificación de proyectos y programas nuevos y en curso”. Disponible en: [http://www.campo-latino.org/paginas/descargas/Documentos/GTZ\\_ZOPP-sp.pdf](http://www.campo-latino.org/paginas/descargas/Documentos/GTZ_ZOPP-sp.pdf)

<sup>36</sup> Ver: Banco Interamericano de Desarrollo - BID, Oficina de Supervisión y Evaluación - EVO, “Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos, Anexo I: La Matriz de Marco Lógico”. Disponible en: <http://www.iadb.org/ove/spbook/lamatrix.htm>

programa “Integrated Monitoring and Documentation Information System”<sup>37</sup>. También es utilizada por gobiernos latinoamericanos como metodología de diseño de programas y de evaluación de resultados<sup>38</sup>.

#### 1.5.4 Características del método

A decir de USAID la metodología contribuye a una buena administración de los programas puesto que permite focalizar la atención en la información más importante, fomenta el consenso para definir los objetivos y genera un lenguaje común que facilita la comunicación entre los involucrados.

Antes de preparar el marco lógico las agencias que lo impulsan recomiendan realizar un trabajo de estimación de la iniciativa, para ello existen numerosas metodologías siendo la más común el desarrollo de talleres del marco lógico<sup>39</sup>, cuya aplicación prepara la información necesaria de diagnóstico, los involucrados, los modelos organizacionales, la identificación de problemas, objetivos y alternativas<sup>40</sup>. Su diseño requiere de agentes externos que guíen procesos participativos, incentivando las condiciones para generar desde el grupo afectado las posibles soluciones a sus problemáticas.

El marco lógico es aplicado en todo el proceso de los programas, siendo relevante en el diseño, monitoreo y evaluación. En el diseño estima previamente los factores que influyen en el cumplimiento de los objetivos y que no son controlables, en el monitoreo estima el nivel de alcance de tales objetivos y en la evaluación presenta información para tomar decisiones respecto a los resultados efectivamente alcanzados. La metodología estima los procesos a través del ámbito administrativo y los impactos a través de ámbito sociopolítico; siempre que sean integrados en la

---

<sup>37</sup> Ver: Office of Internal Oversight Services, “Procedures for Programme Performance Monitoring and Reporting biennium through the use of IMDIS”, 21 de Julio de 2008. Disponible en: [http://imdis.un.org/textFiles/PPR\\_guidelines\\_2002-2003\\_revised.pdf](http://imdis.un.org/textFiles/PPR_guidelines_2002-2003_revised.pdf)

<sup>38</sup> En Chile y Colombia la usan como metodología de diseño de programas y evaluación de resultados.

<sup>39</sup> Propuesto en “Enfoque del Marco Lógico como herramienta para Planificación y Gestión de Proyectos orientados por Objetivos”. Grupo de Trabajo Metodológico de la NORAD.

<sup>40</sup> Para mayor conocimiento al respecto de los instrumentos complementarios Véase Propuesto en “Enfoque del Marco Lógico como herramienta para Planificación y Gestión de Proyectos orientados por Objetivos”. Grupo de Trabajo Metodológico de la NORAD.

matriz de indicadores y expresen una hipótesis de intervención con probabilidades de ocurrencia.

#### 1.5.5 La matriz de indicadores

Consta de dos partes vinculadas: (i) la Lógica Vertical y (ii) la Lógica Horizontal. La primera trata de asegurar que las acciones tengan una clara correspondencia con las razones consideradas en el diseño del programa, sin que sobren o falten acciones conducentes a la obtención de una solución. La Lógica Horizontal pretende que los responsables puedan encontrar los indicadores de referencia para determinar si en su acción, el programa sigue alineado con sus objetivos, ya sea en cuanto a resultados esperados como en el uso racional de recursos. El ANEXO 2 presenta una forma general de su diseño.

La matriz de indicadores identifica cuatro objetivos: dos exógenos pertenecientes al contexto político, económico y social en el que se ejecuta: propósito y fin; y dos endógenos, relacionados con la administración del programa: actividades y componentes. La categoría exógena refleja el impacto esperado en la población y el entorno, expresando la razón por la que el programa es socialmente necesario. La categoría endógena describe la administración a través de relaciones del tipo insumo-producto, detallando lo que el programa produce y las actividades por medio de las cuáles se produce.

La categoría exógena constituye la demanda social, a la cual el diseño del programa responde con una oferta de bienes y servicios (Componentes). El éxito se obtiene sólo si lo que ofrece el diseño del programa coincide con la demanda externa.

La correcta aplicación del método implica considerar la existencia de una especie de bisagra, donde concurren dos planos: la demanda social y la oferta programática. Esa bisagra es el propósito.

Clasificación Lógica de Objetivos del Entorno de un Programa Público				
AMBITO	PREGUNTAS CLAVES	CATEGORIAS LOGICAS	CONTENIDO	GENERACION DE OBJETIVOS
POLÍTICO ECONÓMICO Y SOCIAL	¿Por qué realizar el programa?	Fin	Política Pública	EXÓGENA
		Propósito	Impacto en la Población	
GERENCIAL	¿Cómo realizar el programa?	Componentes	Productos Entregados	ENDÓGENA
		Actividades	Acciones Emprendidas	

Fuente: Elaboración propia con información y comentarios del Curso- Taller de Metodología del Marco Lógico, ofrecido por el facilitador Fernando Cartes M. en cumplimiento al Convenio de Cooperación Técnica ILPES/CEPAL-NAFIN-CONVAL. Ciudad de México, D.F. 21-23 de Julio 2008.

### I.5.6 Críticas a la matriz de indicadores.

Las críticas se relacionan con la débil inclusión de relaciones causales y la capacidad para adaptarse a las particularidades de los programas<sup>41</sup>. La rigidez de los formatos dificulta la actualización durante su aplicación convirtiéndolo en un instrumento que no refleja nuevas condiciones. A continuación las principales críticas:

**a. Falta de teoría en el diseño de la matriz de indicadores.** El diseño de la MI carece de criterios teóricos para evaluar sistemáticamente las prescripciones incluidas como objetivos, suponiendo que su jerarquía necesariamente converge en un fin<sup>42</sup>. La determinación de relaciones lógicas (hipótesis) que orientan las intervenciones de gobierno se apoyan de marcos empíricos que garanticen en algún nivel, que los esfuerzos y gastos realizados contribuirán a solucionar una problemática determinada.

La ausencia de criterios claros que determinen las relaciones lógicas; conduce a intervenciones erróneas, establecidas por el desconocimiento empírico de sus predicciones o por el interés de uno o algunos involucrados para garantizar la inclusión de actividades para su beneficio. La matriz es usada por estos actores como un instrumento de conceptualización acorde a los modelos que expresan los resultados deseados por ellos mismos.

<sup>41</sup> Algunos de los académicos que han contribuido en el debate son: Bell 2000, Biggs y Smith 2000; Des Gasper 2000, Hubbard 2000, Valle 2003, Hailey y Sorgenfrei 2004.

<sup>42</sup> Des Gasper; "Evaluating the Logical Framework Approach, Towards Learning-Oriented Development Evaluation"; Institute of Social Studies, The Hague, The Netherlands, Public Administration and Development; Dev. 20, 17-28, 2000.



**b. Simplificación peligrosa.** La ventaja de formatos simplificados es que obligan a pensar cuidadosamente lo que se planea hacer, estimulando un pensamiento ordenado donde los involucrados consideran sistemáticamente de qué manera sus actividades deben contribuir a lograr el fin y propósito esperados. Sin embargo la presentación resumida de la información proporciona una breve descripción de los principales elementos de los proyectos, incentivando diversas interpretaciones.

Los responsables pueden interpretar el breve contenido de información para justificar posibles errores y omisiones cometidas<sup>43</sup>. La descripción que proporciona es conveniente para involucrados con amplio conocimiento al respecto al comportamiento del resto de actores, del contexto en el cual se ejecutan los proyectos y con posibilidad de calcular la influencia de factores externos.

Las interpretaciones se originan debido a que la simplificación deja sin explicación aspectos necesarios y relevantes, excluidos de toda expresión de resultados, tales como la consideración de análisis costo-beneficio, análisis costo-efectividad y los supuestos que garantizan los insumos. Lo que no es presentado podría aportar a la observación de resultados para conseguir fallos que al tomador de decisión le parezca favorecedores.

**c. Rigidez del modelo.** La capacidad de la metodología para adecuarse a circunstancias cambiantes es limitada. La inflexibilidad dificulta la modificación o cambio de objetivos o indicadores sin que suponga transformar la lógica de la intervención, provocando el riesgo de incluir indicadores irreales. Supone que el efecto previsto del proyecto está en función de sus resultados, sin considerar la presencia o transformación de otros factores; y que la estimación de resultados está en función de la disponibilidad de información.

---

<sup>43</sup> Des Gasper, "Evaluating the Logical Framework approach, Towards Learning-oriented Development Evaluation" Institute of Social studies, The Hague, The Netherlands, 2000

La observación de otros factores se refiere a desarrollar la capacidad para identificar variables necesarias para fortalecer los vínculos entre los involucrados a través del proceso del programa. La metodología supone que el comportamiento de los actores se mantendrá durante la ejecución del proyecto, sin embargo, regularmente las condiciones e intereses modifican los comportamientos.

La rigidez en cuanto a que las fuentes de datos no pueden ser modificadas o complementarias en programas de ejecución descentralizada, ocasiona que la disponibilidad de información sea incompleta o poco confiable. Para identificar las fuentes útiles para verificar el comportamiento de los indicadores es necesario como lo indica Baker:<sup>44</sup> conocer detalladamente lo social, administrativo e institucional que rigen el entorno, comunicar una única interpretación de datos siendo eclécticos ante fuentes informales y muestras representativas, y asegurar la existencia de datos que aborden la heterogeneidad social.

**d. Énfasis en impactos deseables.** El diseño de un programa es controlado por una dependencia de gobierno que centra su atención en resultados para el logro de efectos previstos a través de procedimientos previstos. Sin embargo algunos indicadores pueden crear tensión entre los involucrados y los resultados. Incluyendo visiones proféticas al pensar que el acceso a determinados bienes y servicios tienen el mismo efecto entre los beneficiarios. Es más real suponer que el efecto es diferente entre los participantes, y que los responsables tienen la información necesaria en función de las características personales observadas y no observadas para intentar garantizar los impactos positivos<sup>45</sup>. Excluir o incluir grupos de personas con determinadas características provocará que los programas sean más o menos exitosos.

---

<sup>44</sup> Baker Judy L; "Evaluación del Impacto de los Proyectos de Desarrollo en la Pobreza", Manual para profesionales. Banco Mundial. Washington, D.C. Directivas de Desarrollo, 2000.

<sup>45</sup> Por ejemplo, en los programas de capacitación laboral para jóvenes se puede pensar que los jóvenes de bajos ingresos pero con cierto nivel de educación o con cierta experiencia pueden aprovechar más los programas que el resto de los jóvenes, en términos de obtener mejores ingresos a posteriori.

El marco lógico es relevante para la investigación preliminar de las alternativas pero débil para valorar las soluciones, al observar únicamente los efectos previstos. Los anteriores tienen la capacidad de invertir el propósito de los proyectos, impidiendo que la población beneficiaria experimente cambios de comportamiento que mejoren sus condiciones de vida.

### **I.6 Diseño de la investigación**

Considerando la anterior descripción del marco lógico se desarrolló un análisis de la metodología que identifica sus limitaciones a través de las etapas de diseño, monitoreo y evaluación de los programas sociales. El desarrollo analítico fue posible mediante la integración teórica, documental y normativa al respecto de los procesos y metodologías de evaluación, y aspectos de diseño y operación del caso de estudio: programa 3x1 para migrantes. La información fue complementada con argumentos y percepciones provenientes de actores relevantes en el proceso de evaluación. La selección de actores responde a su conocimiento y experiencia sobre procesos y metodologías de evaluación; y por su relevancia en la toma de decisiones o ejecución del programa 3x1. El ANEXO 5 presenta la identificación de actores y su relevancia.

Se eligieron dos regiones de estudio con características migratorias similares y elevada participación en el programa 3x1. Las regiones son: el municipio de Jamay, Jalisco, donde se apoyan proyectos de infraestructura social básica y la localidad de Atacheo de Regalado, cuyos proyectos apoyados son de carácter productivo. A través de sus involucrados se estima si los procesos de evaluación y sus metodologías son entendidos y aplicados de la misma forma entre niveles de gobierno y regiones de atención.

Estudios organizacionales indican que las dinámicas administrativas, las rutinas institucionales, las restricciones financieras y restricciones operativas suelen

generar “ajustes” entre los involucrados, desviando las reglas formales<sup>46</sup>. En ocasiones los ajustes generan beneficios al fomentar reformas normativas, en otras derivan en fallas de implementación afectando los resultados de la intervención. Los ajustes desvían o complementan el diseño y ejecución de los programas, por ello se aplicó un cuestionario en el que se solicitó a los entrevistados reportar los objetivos y actividades cotidianas, así como su concepción de la distribución de funciones al interior del programa. Fueron aplicadas catorce entrevistas durante el periodo de marzo a mayo del presente año 2008, dirigidas a: dos consejeros académicos, dos evaluados externos (ambos con experiencia en la evaluación del caso de estudio), cuatro funcionarios públicos del nivel federal, tres del nivel estatal, dos del nivel municipal y un beneficiario. Las guías de entrevistas se exponen en el ANEXO 7.

El análisis con sentido crítico reconoce las ventajas de método, pero enfatiza sus limitaciones conceptuales y de aplicación en programas con determinadas características. La investigación no es generalizable en cuanto a las limitaciones de aplicación metodológica, sus argumentos pueden responder únicamente al caso de estudio y regiones seleccionadas.

---

<sup>46</sup> Shadish, William; Cook Thomas y Leviton Laura, “Foundations of Program Evaluation”, Sage Publications. En: Serrano Claudia y Raczynski “Políticas Sociales en Chile, asesorías para el desarrollo”. Enero 2002

## **CAPÍTULO II: CASO DE ESTUDIO: PROGRAMA 3X1 PARA MIGRANTES**

Con el propósito de identificar las limitaciones de aplicación del marco lógico en programas de desarrollo local, a continuación se exponen las particularidades, los supuestos teóricos, los resultados relevantes, las investigaciones y los informes de evaluaciones externas aplicadas al caso de estudio: programa 3x1 para migrantes.

### **II.1 Programa 3X1 para migrantes como caso de estudio**

A pesar de que la lógica de intervención del programa 3x1 para migrantes se ha ejecutado durante más de diez años, aun no se ha reflexionado al respecto de las formas e instrumentos para evaluar sus resultados. La aplicación del marco lógico requiere programas cuyo diseño se encuentre claramente establecido a través de un objetivo claro, apoyos (componentes) constantes e involucrados con características similares. Dado que el diseño actual del programa no contiene tales requerimientos, se genera una tensión entre el diseño del programa y la aplicación del marco lógico, la cual dificulta el proceso de evaluación.

La ausencia de indicadores cualitativos que estimen los comportamientos individuales y colectivos motivados por la ejecución de los proyectos refleja que la metodología no aplica criterios para incluir objetivos con relación teórica. Si el propósito del programa es promover el desarrollo local aprovechando los recursos de procesos migratorios y las ventajas de la descentralización, los objetivos e indicadores deben expresar la relación existente entre migración, remesas y desarrollo. Tampoco se han profundizado si la aplicación metodológica se dificulta en programas de diseño y evaluación central y ejecución descentralizada en contextos rurales y generalmente empobrecidos. Por la ausencia de los procesos analíticos señalados se seleccionó el caso de estudio.

### **II.2 Justificación teórica del diseño del programa**

Los argumentos de los comportamientos individuales e institucionales aportados por la teoría del Desarrollo y Crecimiento Económico, indican que todo proceso de

desarrollo implica un cambio organizacional no necesariamente común entre territorios y acontecimientos, comprendiendo dos procesos:

- a. Crecimiento del estándar de vida de los habitantes.
- b. Proceso de cambio institucional; que implica cambios en el comportamiento y conducta de los agentes, cambios en el papel político de los agentes y cambios en los niveles de infraestructura social básica y la participación en proyectos.

Los argumentos teóricos mencionados explican la participación migrante a través del programa 3X1 y su relación con el desarrollo local, suponiendo que los procesos migratorios son facilitadores de recursos benéficos para el desarrollo social y económico de las comunidades<sup>47</sup>. La perspectiva es apoyada por las siguientes corrientes teóricas sobre los recursos necesarios para el desarrollo:

**Teoría del capital social:** establece que la presencia y acciones de organizaciones sociales fomentan la inversión por la integración de diversos recursos. *“Recursos de un individuo o grupo en virtud de sus pertenencias a una red de relaciones institucionalizadas de conocimientos y reconocimiento mutuo”*<sup>48</sup>.

Putman considera que el capital social se puede construir cimentando un potencial sinérgico entre organizaciones privadas y gobierno. El Estado para estimular la confianza en sus acciones debe fortalecer los hábitos de colaboración de los ciudadanos con el propósito de generar cambios benéficos en el abasto de servicios o en la provisión de bienes públicos. Alain de Janvry y Elisabeth Sadoulet aseguran que el capital social es un potencial para producir desarrollo local a través de políticas que afecten positivamente la productividad<sup>49</sup>.

**Teoría de la economía de la migración:** afirma que las remesas colectivas maximizan los ingresos de las comunidades expulsoras minimizando los riesgos

---

<sup>47</sup> Supone una perspectiva desarrollista, cuyos principales exponentes son: De Janvry, A. et al; en “Determinants of Mexico-U.S Migration: The Role of Household”, 1997; Castles Stephen; en “Factores que Hacen y Deshacen las Políticas Migratorias”; Vertovec Steven; en “Transnacionalismo Migrante y Modos de Transformación”; y Taylor J.E. “The New Economics of Labour Migration and the Role of Remittances in the Migration process”, International Migration, 1999.

<sup>48</sup> Putman Robert “The Prosperious Community: Social Capital and Public Life”. The American Prospect 13. En: Cuadernos de CEPAL Serie Políticas Sociales: 2000. ¿Qué es el capital social comunitario?

<sup>49</sup> Alain de Janvry y Elisabeth Sadoulet, “Los enfoques del desarrollo Territorial, ‘¿Qué hemos aprendido?’”, Universidad de California en Berkeley, 2000.

en inversiones; y posibilitan la participación en proyectos de desarrollo local, coadyuvando de forma importante en mejorar el bienestar de sus miembros. Produciendo migrantes y recibiendo remesas las familias suplen las fallas y carencias de los mercados de su país de origen. Los hogares envían miembros al exterior para auto garantizar créditos, seguros, subsidios y otros medios para mitigar los riesgos, ampliar inversiones y mejorar el nivel de vida<sup>50</sup>.

### II.2.1 Desarrollo local y migración

Los crecientes movimientos migratorios han provocado preocupaciones a los gobiernos de carácter económico, demográfico, social y político. Rodolfo Tuirán<sup>51</sup> indica que los factores que contribuyen a los movimientos poblacionales se relacionan con la expansión y bajos costos de las comunicaciones y el transporte y por la importancia de las redes sociales transnacionales.

Una expresión de la migración es el flujo de remesas con potencial para impulsar el desarrollo de las localidades de origen, cuya cuantía y uso está relacionado con un tipo de migrante cuyas necesidades básicas han sido satisfechas. Cifras de CONAPO estiman que existen cerca de 4 millones de hogares con familiares en Estados Unidos, miembros con antecedentes migratorios o bien que reciben remesas. Más de cuatro de cada cinco municipios de alta intensidad migratoria registran un bajo índice de desarrollo humano<sup>52</sup>.

La relación entre desarrollo local y fenómenos migratorios es un tema en proceso teórico desde hace dos siglos, la visión neoclásica estipula que la aportación del migrante en el desarrollo es una variable sin incidencia. En contraposición y acorde a la hipótesis de intervención del programa 3x1, los economistas Portes y DeWind sostienen que los fenómenos migratorios influyen de forma importante en

<sup>50</sup> Mitchell, Christopher. "Western Hemisphere Immigration and United States Foreign Policy", The Pennsylvania State University Press, 1992.

<sup>51</sup> Tuirán, Rodolfo; "Migración, Remesas y Desarrollo", Documento de Trabajo, La Situación Demográfica en México; 2003.

<sup>52</sup> Índice de Desarrollo Humano (IDH), es una medición por país elaborada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se basa en un indicador social estadístico compuesto por tres parámetros: Vida larga y saludable, medida según la esperanza de vida al nacer, educación, medida por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta, y el nivel de vida digno, medido por el PIB per cápita en dólares. INFORME DE DESARROLLO HUMANO 2007, <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008/chapters/spanish/>

el comportamiento del desarrollo económico y social. Castles indica que las remesas colectivas representan recursos aprovechables para disminuir la pobreza y la desigualdad de oportunidades<sup>53</sup>. Para que el gobierno dirija su aprovechamiento tiene que recobrar la confianza de actores sociales en sus acciones. Vertovec indica que es probable que los migrantes se muestren escépticos a participar debido a la posibilidad de corrupción y a frustraciones con programas de desarrollo ineficientes<sup>54</sup>; por ello son necesarias políticas permisivas de modo que los migrantes puedan encontrar por sí mismos las rutas del desarrollo, regenerar los vínculos de confianza en el gobierno y ejecutar proyectos a través del aprovechamiento de recursos colectivos.

Para Durand y Massey la migración ha fomentado un sistema de comunicación que reduce los costos e incrementa el beneficio neto siempre que sea apoyado por mecanismos de reclutamiento activo de trabajadores y por el desarrollo de redes sociales que vinculan las regiones en el cumplimiento de determinados objetivos<sup>55</sup>. De las relaciones sociales conformadas en las comunidades de destino se han establecido organizaciones que mantienen vínculos con su comunidad mediante comportamientos solidarios que apoyan actividades que permitan disminuir la marginación, generando lo que Moctezuma ha denominado “*migrante colectivo*”<sup>56</sup>; cuyo capital social y conciencia comunitaria integran remesas colectivas para participar en el programa “3X1 para Migrantes”<sup>57</sup>.

### II.2.2 Mecanismos de desarrollo local

Considerando que la hipótesis de intervención del programa 3x1 se refiere a los argumentos de la teoría de desarrollo y crecimiento económico y aquellos provenientes de teorías de migración y desarrollo, los mecanismos que

<sup>53</sup> Castles Stephen “Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias”, en Repensando las migraciones: nuevas perspectivas teóricas y empíricas, Alejandro Portes y Josh DeWind (coord.), Instituto Nacional de Migración, Miguel Ángel Porrúa y Universidad Autónoma de Zacatecas, México, 2006.

<sup>54</sup> Vertovec Steven, “Transnacionalismo migrantes y modos de transformación”

<sup>55</sup> Durand, J., and D. Massey, “Mexican Migration to the U.S: A Critical Review.” *Latin American Research Review*, 1992.

<sup>56</sup> Moctezuma, M., “La Presencia migrante desde la distancia. Clubes de zacatecanos en los Estados Unidos”, en Lanly Guillaume y Valenzuela, Basilia (comp.), “clubes de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos. La política transnacional de la nueva sociedad civil migrante. México: Universidad de Guadalajara, p. 85-126; 2004

<sup>57</sup> Delgado R; Moctezuma, M. y Rodríguez H; “Evaluación de programas y proyectos comunitarios y productivos con participación de los migrantes: el caso de Zacatecas”. Mimeo para informe final de investigación. México, 2000.



contribuyen al desarrollo en las comunidades y que son observados en la ejecución de los proyectos, son los siguientes:

**Corresponsabilidad:** define una conducta de un tipo migrante y/o habitante de las comunidades de origen, comprometido con el proyecto y conocedor de sus resultados, procesos e impactos -tanto positivos como negativos-. En la medida en que tengan capacidades técnicas, capacidades administrativas, así como conocimiento y aplicación de la normatividad que sujete y controle su acción, se evitara n oportunismos y el programa generará mejores resultados.

**Capital Social:** es el recurso que determina la demanda de los productos ofrecidos por los proyectos; ya sea creando o fortaleciendo un mercado local interno y/o aprovechando relaciones locales o de mayor magnitud con capacidad de organización comunitaria en la solución a problemas colectivos.

**Confianza en acciones de Gobierno:** en la medida en que los migrantes y los habitantes de las comunidades de origen comprueben el compromiso a través del cumplimiento y responsabilidad de los gobiernos, mayor será la disposición de sus recursos; motivando la participación reiterada en la ejecución de proyectos.

**Cuantía de Remesas Colectivas:** tienen un efecto multiplicador sobre los ingresos y el consumo de las comunidades de origen. En función del tipo de consumo que hacen los receptores es el impacto de estos efectos. Mientras se consuman más bienes locales y nacionales mayor será este. Los efectos indirectos de lo que Durand llamaría "*migradólares*" podrían ser iguales o exceder a los efectos directos<sup>58</sup>. Rusell plantea que los migrantes envían dinero si existen las condiciones para que ese beneficio sea aprovechado<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> De acuerdo con las estimaciones que Adelman y Taylor realizaron para medir este efecto, por cada "migradólar" que entra al país se produce un aumento de 2.90 dólares en el Producto Interno Bruto. Sin embargo, esta perspectiva tiene detrás de sí el supuesto de que existe un sistema económico local, regional o nacional fuerte para que ese dinero tenga un efecto visible. Las remesas por sí mismas no pueden hacer caminar un sistema económico que de por sí es débil.

<sup>59</sup> Rusell, S. The impact of International Migration on Sending Countries. 1995

### II.3 Origen del programa 3x1 para migrantes

Habitantes de regiones marginadas emigran ante múltiples problemas sociales relacionados con la falta de empleo o bajos niveles de ingreso, prefiriendo establecerse en Estados Unidos a pesar de que constantemente se enfrentan a problemas laborales y sociales. Ante los anteriores problemas los migrantes suelen reunirse con familiares y otros oriundos actuando como una red de apoyo para compartir recursos e información evitando abusos. Con el paso del tiempo se organizan para continuar con sus tradiciones y costumbres; transformándose en organizaciones de migrantes<sup>60</sup>.

Miembros de organizaciones oriundos del estado de Zacatecas interesados en el desarrollo de sus comunidades ejecutaron proyectos con apoyo de gobiernos locales. Los municipios incentivados por la participación de las organizaciones migrantes, tuvieron interés en planear un programa que compensara sus necesidades; sin embargo no disponían de recursos autónomos que les permitiera invertir en proyectos. Ante ésta y otras necesidades de descentralización, en 1997 el Legislativo otorga a los municipios un presupuesto adicional a través del Ramo 33 cuyos recursos deberían ser aplicados bajo normas estatales y municipales con criterios federales, fortaleciendo su facultad para decidir sobre la aplicación de recursos<sup>61</sup>.

Asumiendo la responsabilidad de atender necesidades migrantes aprovechando sus ingresos, el Gobierno Federal establece en 2002 los elementos institucionales para que a través de la SEDESOL el programa 3x1 fuera ejecutado<sup>62</sup>. El constante aumento de procesos migratorios,<sup>63</sup> el incremento de la cuantía de remesas, los mejores accesos de comunicación y el potencial de redes sociales fueron los factores de incidencia en la aprobación del programa<sup>64</sup>.

<sup>60</sup> Rosemary Vargas Lundius. "Remesas y desarrollo rural". Documento preparado para el 27º período de sesiones del Consejo de Gobernadores del FIDA. Roma, 18 y 19 de febrero del 2004.

<sup>61</sup> Ramo 33: <http://www.funcionpublica.gob.mx>

<sup>62</sup> Instituto de los Mexicanos en el Exterior, Reporte bianual de actividades 2003-2004, México, SRE.

<sup>63</sup> Según cifras del Banco de México en 2002 la cuantía de remesas ascendió a 9,814 millones de dólares, consideradas como la segunda entrada de divisas para el país, mientras que para las familias receptoras son un recurso que destinan al consumo familiar básico, a la educación, la compra de vivienda y la inversión en proyectos sociales.

<sup>64</sup> Con cifras del 2002 del CONAPO el 98% del total de migrantes se concentra en Estados Unidos; en: [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)

## II.4 Descripción del programa 3x1 para migrantes

**Objetivo General:** *“Apoyar iniciativas de migrantes que promuevan el desarrollo de sus localidades de origen u otras en condiciones de marginación, rezago o alta concentración de pobreza que se determinen conjuntamente”.*

**Específicos:** 1. Impulsar iniciativas de proyectos que mejoren las condiciones sociales de las localidades 2. Promover que las propuestas se canalicen a localidades de alta marginación y migración 3. Fomentar los lazos de identidad de los connacionales radicados en el exterior hacia sus comunidades de origen.

**Cobertura y Población Objetivo:** opera en las 31 entidades siempre que existan recursos migrantes. La población objetivo son las localidades que requieran el mejoramiento de la infraestructura social básica, fomentando su desarrollo a través de proyectos diseñados y aprobados por migrantes.

**Monto y tipos de apoyos:** Los apoyos consisten en aportaciones financieras del gobierno federal, de los gobiernos estatales y municipales, y de los migrantes. Generalmente, el primero cubre hasta el 25% del costo total del proyecto, los segundos el 50% y el club de migrantes el 25% restante. El monto máximo que otorga la Federación es de \$800,000. Sus áreas de atención son diversas como las necesidades locales, apoyando proyectos de infraestructura social, proyectos productivos o de impulso a la actividad económica y la promoción social<sup>65</sup>.

### **Actores involucrados:**

Organizaciones Migrantes: proponen iniciativas de desarrollo local y monitorean el avance físico y financiero de los proyectos ejecutados.

Gobierno Federal: promueve el programa, emite las ROP e integra el Comité de Validación Central. Las responsabilidades operativas están a cargo de delegados estatales, recibiendo las solicitudes de apoyo y presidiendo el COVAM.

<sup>65</sup> GARCÍA Zamora, “El Programa 3X1 y los Retos de los Proyectos Productivos en Zacatecas”; en El programa 3X1 para Migrantes, ¿Primera Política Transnacional en México?, FERNÁNDEZ DE CASTRO Rafael, y otros Miguel Ángel Porrúa, ITAM, Universidad Autónoma de Zacatecas, 2006

Gobierno Estatal: representado por el Comité de Planeación de Desarrollo, asegura que los expedientes de obra cumplan con los requisitos técnicos, participa en el COVAM, emite la notificación de aprobación y maneja las cuentas bancarias donde se depositan las contribuciones.

Gobierno Municipal: informa a beneficiarios el seguimiento y los resultados de los proyectos, identifica las necesidades prioritarias y generalmente es el ejecutor de los proyectos; integra el expediente técnico, involucrándose en la solicitud, planeación, ejecución y monitoreo de proyectos aprobados; participa en la gestión del presupuesto y el monitoreo de su progreso.

Federación de Clubes de Migrantes<sup>66</sup>: brindan apoyo técnico y político a sus miembros para la negociación y aprobación de los proyectos<sup>67</sup>.

Comité de Validación y Atención a Migrantes (COVAM): lugar de deliberación, toma de decisiones y análisis de propuestas, garantiza el cumplimiento a las ROP al verificar la ejecución de proyectos, la difusión de los resultados y el manejo equitativo y transparente de cada actividad ejercida y cada recurso empleado.

Para solicitar los apoyos los migrantes identifican la problemática local y preparan una propuesta de proyecto para presentarla al gobierno municipal, quien otorga el apoyo necesario para integrar los expedientes técnicos de las iniciativas<sup>68</sup>. El COPLADE verifica que los expedientes que cumplan los requisitos técnicos sean sometidos a dictamen en el COVAM correspondiente, y finalmente las delegaciones SEDESOL informan la viabilidad de los proyectos y crea las condiciones institucionales para realizar la firma de convenios de concertación en el que la comunidad se hace responsable de la supervisión de las obras, se fijan plazos de los compromisos y se señalan los responsables del mantenimiento y de la supervisión. El ANEXO 6 precisa el diagrama de flujo de actividades.

<sup>66</sup> La Federación más importante es la de Clubes Zacatecanos del Sur de California, fundada en 1986 con una participación activa en el programa representa alrededor de 70 clubes en Los Ángeles, juega un papel determinante en la definición de las reglas de operación.

<sup>67</sup> BURGÚÉS Katrina, "El Impacto del 3x1 en la Gobernanza Local", en El programa 3X1 para Migrantes, ¿Primera Política Transnacional en México?, Fernández de Castro R. y otros, Miguel Ángel Porrúa, ITAM, U. A. de Zacatecas, 2006.

<sup>68</sup> El expediente técnico contiene: el anexo técnico de autorización y anexo de información complementaria, cédula de información básica, carta de la agrupación radicada en Estados Unidos, calendario de ejecución, croquis de ubicación, plano del proyecto, fotografía en dónde se ejecutará la obra, dictamen de factibilidad de la dependencia normativa competente, dictamen de impacto ambiental, acta de Comité Comunitario y constancia de capacidad de ejecución.

## II.5 Resultados obtenidos

Información generada por la ejecución del programa 3x1 contenida en: programas operativos anuales, reportes de evaluaciones externas (2006 y 2007), bases de datos proporcionadas por la coordinación del programa y por la Dirección General de Seguimiento de proyectos, montos y beneficiarios, y datos de indicadores sociodemográficos (INEGI y CONAPO); permiten identificar algunos resultados:

<b>Tabla 1: Número de Beneficiarios anuales del 3x1 (millones de personas)</b>	
<b>Ejercicio</b>	<b>Beneficiarios</b>
2002	1.3
2003	1.4
2004	1.53
2005	1.57
2006	1.51
2007	4.6

Fuente: Base de Datos Sedesol, unidad de microrregiones, marzo de 2008.

La participación financiera de migrantes motiva la participación de los gobiernos, beneficiando a millones de habitantes de localidades como lo muestra la tabla 1.

El COVAM aprueba los proyectos en un plazo menor a 30 días hábiles (con negativa ficta); el Delegado Estatal debe notificar la ausencia de elementos en los expedientes en un periodo de 10 días hábiles posterior a la solicitud y los migrantes contarán con 15 días naturales para solventarla.

<b>Tabla 2: Grado de Marginación</b>							
<b>Grado de Intensidad Migratoria</b>		<b>Muy Baja</b>	<b>Baja</b>	<b>Media</b>	<b>Alta</b>	<b>Muy Alta</b>	<b>Total</b>
	1 o 2	74 32.0%	93 22.3%	114 23.5%	392 43.3%	277 71.8%	950 39.2%
	3 o 4	149 64.5%	220 52.8%	202 41.6%	330 36.4%	83 21.5%	984 40.6%
	5 o 6	8 3.5%	104 24.9%	170 35.0%	184 20.3%	26 6.7%	492 20.3%
	<b>Total</b>	<b>231</b> 100.0%	<b>417</b> 100.0%	<b>486</b> 100.0%	<b>906</b> 100.0%	<b>386</b> 100.0%	<b>2426</b> 100.0%

Fuente: Anexo 4. Informe Final de Evaluación Externa 2007, con datos del CONAPO.

En vista de que la operación requiere de la acción concurrente de tres órdenes de gobierno y los migrantes, existen restricciones estructurales y coyunturales que

pueden deprimir la demanda de proyectos a pesar del atractivo esquema de financiamiento. “Las problemáticas a nivel estatal deben estudiarse pero entre las posibles causas se encuentran: la falta de difusión en dichos estados, los bajos niveles de migración o de capital social de los migrantes.

La resolución de problemáticas en zonas de marginación y en zonas de alta migración se justifica por la lógica de operación del programa (el co-financiamiento de migrantes), sin embargo no se justifica por las características de marginación de las localidades de alta migración, ya que no se conceptualizan las necesidades de las localidades con altas tasas de migración como eje central del programa.

<b>Tabla 3: Número de obras por grado de marginación municipal, 2003-2007</b>						
	<b>Muy Baja</b>	<b>Baja</b>	<b>Media</b>	<b>Alta</b>	<b>Muy alta</b>	<b>Total</b>
<b>2003</b>	115 12.43%	329 35.57%	290 31.35%	159 17.19%	32 3.46%	925 100.0%
<b>2004</b>	106 7.13%	613 41.25%	437 29.41%	288 19.38%	42 2.83%	1486 100.0%
<b>2005</b>	172 10.07%	682 39.93%	501 29.33%	306 17.92%	47 2.75%	1708 100.0%
<b>2006</b>	105 7.95%	496 37.58%	398 30.15%	283 21.44%	38 2.88%	1320 100.0%
<b>2007</b>	176 10.78%	546 33.44%	565 34.60%	295 18.06%	51 3.12%	1633 100.0%

Fuente: Base de Datos SEDESOL y CONAPO, marzo 2008.

<b>Tabla 4: Inversión federal 3x1 por grado de marginación municipal, 2003-2007 (miles de pesos)</b>						
	<b>Muy Baja</b>	<b>Baja</b>	<b>Media</b>	<b>Alta</b>	<b>Muy Alta</b>	<b>Total</b>
<b>2003</b>	11,329 12.50%	29,446 32.48%	28,841 31.81%	18,004 19.86%	3,034 3.35%	90,653 100.0%
<b>2004</b>	14,812 8.66%	57,554 33.65%	51,401 30.05%	40,950 23.94%	6,311 3.69%	171,028 100.0%
<b>2005</b>	23,817 10.85%	79,883 36.38%	67,566 30.77%	40,627 18.50%	7,712 3.51%	219,605 100.0%
<b>2006</b>	14,900 8.15%	68,300 37.38%	54,400 29.77%	38,700 21.18%	6,440 3.52%	182,740 100.0%
<b>2007</b>	23,700 11.72%	72,700 35.94%	57,800 28.57%	39,900 19.73%	8,180 4.04%	202,280 100.0%

Fuente: Base de Datos SEDESOL y CONAPO, marzo 2008.

En términos de la Ley General de Desarrollo Social, las Zonas de Atención Prioritaria deben obedecer los criterios definidos por el CONEVAL (índice de rezago social). Por esta razón, y por el tipo de primacía que corresponde por ley al

Ramo 20, la atención a localidades de alta migración no se justifica en sentido estricto en la medida en que dichas comunidades no coincidan con aquellas de mayor rezago y marginación. El diagnóstico del problema del programa incluye el deseo expreso de migrantes de colaborar en acciones sociales para el desarrollo de sus comunidades. Esta orientación, *per se*, es un objetivo legítimo y relevante de política pública, pero no asegura la atención prioritaria a las zonas más marginadas. La no correlación entre intensidad migratoria y marginación se confirma con la información contenida en las tablas 3 y 4.

**Tabla 5: Obras e Inversión aprobada por tipo de proyecto 2006-2007 (ordenado por % de inversión 2006)**

Tipo de obra	2006				2007			
	No. obras	%	Inversión Federal	%	No. obras	%	Inversión Federal	%
Servicios comunitarios	274	20.76	46,369,148	24.60	333	20.34	45,652,203	20.10
Urbanización	323	24.47	31,847,793	16.89	383	23.40	44,509,875	19.60
Pavimentación	172	13.03	26,184,131	13.89	218	13.32	36,472,580	16.06
Carreteras	27	8.36	14,913,076	7.91	33	2.02	14,982,742	6.60
Electrificación	124	9.39	11,674,262	6.19	153	9.35	14,331,029	6.31
Alcantarillado	74	5.61	7,739,379	4.11	107	6.54	9,879,409	4.35
Caminos Rurales	32	2.42	7,719,132	4.09	50	3.05	11,223,484	4.94
Agua potable	67	5.08	7,462,207	3.96	113	6.90	10,021,188	4.41
Infraestructura educativa	56	4.24	6,915,329	3.67	85	5.19	11,425,214	5.03
Fomento a la producción	34	2.58	6,892,070	3.66	27	1.65	5,285,079	2.33
Infraestructura deportiva	48	3.64	6,677,212	3.54	65	3.97	9,157,460	4.03
Sitios culturales	36	2.73	6,074,520	3.22	28	1.71	5,987,127	2.64
Centros de salud	25	1.89	5,256,518	2.79	14	0.86	1,802,911	0.79
Infraestructura hospitalaria	1	0.08	654,253	0.35	6	0.37	3,498,092	1.54
Protección de áreas Federales.	2	0.15	531,224	0.28	2	0.12	351,786	0.15
Apoyo a la producción	5	0.38	511,250	0.27	2	0.12	50,000	0.02
Vivienda	14	1.06	494,210	0.26	0	0.00	0	0.00
Desarrollo áreas de riego	3	0.23	356,473	0.19	3	0.18	970,000	0.43
Abasto y comercialización	2	0.15	173,852	0.09	3	0.18	399,131	0.18
Infraestructura pecuaria	1	0.08	80,927	0.04	10	0.61	1,066,039	0.47
Servicio Social. Comunitario	0	0.00	0	0	2	0.12	17,409	0.01
<b>Totales</b>	<b>1,320</b>	<b>100.0</b>	<b>188,526,966</b>	<b>100.0</b>	<b>1637</b>	<b>100.0</b>	<b>227,082,758</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Elaboración propia con información contenida en la base de datos de microrregiones y bases de datos de inversión autorizada de la Dirección General de Seguimiento (DGS), SEDESOL, Marzo 2008.

Por otro lado, dada la diversidad de los tipos de obra y acciones apoyadas, los costos unitarios son igualmente diversos. Como referencia, existe un catálogo de costos unitarios, en términos de reglamentación aplicable a obras públicas por entidad federativa, y se solicita la participación de expertos en calidad como consultores en el COVAM. Sin embargo el programa no cuenta con estimaciones de costos unitarios por tipo de apoyo ni de la evolución de éstos en el tiempo.

Cada obra es descrita brevemente y categorizada de acuerdo a un catálogo de tipos de proyectos de la SEDESOL. Para ilustrar lo anterior, la tabla 5 detalla el número de obras y la inversión federal para cada tipo de obra registrada.

Al interior de cada entidad federativa son apoyados una variedad de tipos de proyectos. Las obras con mayores apoyos recibidos anualmente son los de infraestructura básica, mientras que proyectos como la construcción de carreteras han sido menos favorecidos. La tabla 6 muestra la distribución de la inversión.

Tipo	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Crec Acu	TOTAL
<b>Infraestructura</b>	49.54	4.20	62.77	58.28	52.72	62.15	17.9	56.61
<b>Carreteras</b>	28.93	21.12	13.83	14.01	11.94	11.36	-4.87	16.87
<b>Productivos</b>	6.16	1.78	4.01	2.67	4.75	5.16	8.6	4.09
<b>Otros</b>	15.38	22.90	19.39	25.04	30.59	21.32	-30.29	22.44
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	13.55	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con información contenida en la base de datos de microrregiones y bases de datos de inversión autorizada de la Dirección General de Seguimiento (DGS), SEDESOL, Marzo 2008.

Si se considera la distribución de obras y recursos por entidad federativa puede apreciarse en la tabla 7 que Zacatecas, Jalisco y Michoacán concentran el 59% de las obras y el 54% de los recursos federales en 2007. A pesar de ser estados de alta migración, es difícil sostener que en ellos se concentra más de la mitad de los migrantes o los niveles más altos de marginación del país.

Entidad	2006				2007			
	No de obras	Inversión Federal	%	Población atendida	No de obras	Inversión Federal	%	Población Atendida
Aguascalientes	11	1,661,964	0.88	22,162	15	1,954,842	0.86	65,429
Campeche	1	110,005	0.06	150	5	483,234	0.21	87
Chiapas	9	641,644	0.34	2,826	9	1,879,272	0.83	375



Chihuahua	2	1,249,925	0.66	3,668	6	1,594,041	0.70	18,292
Colima	19	773,450	0.41	28,979	23	1,057,769	0.47	14,837
Durango	27	4,962,261	2.63	24,478	46	8,091,169	3.56	91,617
Guanajuato	119	15,324,916	8.13	200,006	177	20,426,722	9.00	172,390
Guerrero	13	1,675,100	0.89	9,971	8	2,500,000	1.10	12,774
Hidalgo	27	2,342,239	1.24	21,570	51	3,535,733	1.56	89,509
Jalisco	430	47,171,279	25.02	1,218,975	532	53,482,419	23.55	1,031,304
México	13	2,717,279	1.44	23,453	13	2,547,054	1.12	34,349
Michoacán	134	19,293,047	10.23	221,912	143	23,256,229	10.24	225,581
Morelos	7	329,693	0.17	6,024	13	1,438,359	0.63	26,330
Nayarit	19	6,150,434	3.26	34,815	38	11,530,420	5.08	165,298
Nuevo León	7	886,831	0.47	2,795	19	3,930,606	1.73	27,420
Oaxaca	41	6,150,434	3.26	35,654	42	7,898,678	3.48	42,945
Puebla	13	1,551,331	0.82	20,145	18	3,654,631	1.61	22,660
Querétaro	7	406,294	0.22	4,520	16	1,709,560	0.75	8,089
Quintana Roo	0	0	0.00	0	1	415,000	0.18	400
San Luis Pot.	47	10,620,785	5.63	689,660	59	18,096,445	7.97	2,065,544
Sinaloa	12	1,536,758	0.82	37,229	21	1,441,587	0.63	26,744
Sonora	1	272,318	0.14	732	6	1,665,700	0.73	8,508
Tamaulipas	8	639,886	0.34	2,998	12	1,233,734	0.54	4,290
Tlaxcala	25	6,761,813	3.59	19,571	28	1,872,237	0.82	20,736
Veracruz	4	280,798	0.15	1,012	21	2,981,409	1.31	20,736
Yucatán	23	4,415,396	2.34	43,702	18	2,625,576	1.16	28,516
Zacatecas	301	50,542,035	26.81	628,888	297	45,780,134	20.16	343,965
<b>TOTALES</b>	<b>1,320</b>	<b>188,526,967</b>	<b>100</b>	<b>3,305,895</b>	<b>1,637</b>	<b>227,082,760</b>	<b>100</b>	<b>4,568,725</b>

Fuente: Elaboración propia con información contenida en la base de datos de microrregiones y bases de datos de inversión autorizada de la Dirección General de Seguimiento (DGS), SEDESOL, Marzo 2008.

De acuerdo a las bases de datos SEDESOL el recurso ejercido fue de \$766,368,207; de los cuales los estados aportaron \$185,532,438 que equivale al 24.20%, los municipios participaron \$184,301,388 pesos, es decir, el 24.04%, y las organizaciones migrantes \$193,104,271 que representan el 25.19%.

Tabla 8: Recursos ejercidos en obras 3x1 por estado 2007/Fuentes de Recursos						
Entidad Federativa	Federación	Estados	Municipios	Migrantes	Crédito	Costo Total
Aguascalientes	1,953,364	1,954,842	1,950,407	1,954,842		7,813,455
Campeche	485,234	0	1,000,834	500,417		1,986,485
Chiapas	1,879,272	1,879,272	31,625	5,431,858		9,222,027
Chihuahua	1,594,041	1,241,541	200,706	2,204,876		5,241,164
Colima	1,057,969	1,057,969	317,197	317,197		2,750,332
Durango	7,066,169	75,000	75,000	75,000		7,291,169
Guanajuato	20,425,778	20,750,612	18,902,856	19,948,156		80,027,402
Guerrero	2,552,575	2,653,863	1,900,000	2,353,863		9,460,301
Hidalgo	3,491,123	3,505,711	3,374,724	3,330,901		13,702,459
Jalisco	37,135,420	37,135,420	37,135,556	37,129,652		148,536,048
México	2,547,054	0	0	0		2,547,054
Michoacán	20,812,994	17,409,992	20,574,322	20,812,994		79,610,302
Morelos	1,438,359	1,196,266	1,317,313	1,317,313		5,269,251
Nayarit	11,510,498	10,512,038	12,201,038	10,866,648		45,090,222

Nuevo León	2,923,253	2,923,253	2,923,253	2,923,253		11,693,012
Oaxaca	7,898,678	7,909,314	7,909,314	7,909,314		31,626,620
Puebla	3,654,631	3,504,031	3,504,031	3,504,031		14,166,724
Querétaro	1,682,285	1,686,265	1,860,835	1,709,560		6,938,945
Quintana Roo	415,000	0	0	0		415,000
San Luis Potosí	16,948,976	17,721,520	16,424,268	16,749,371		67,844,135
Sinaloa	2,158,455	2,158,455	2,158,455	2,158,455		8,633,820
Sonora	1,665,700	1,113,048	0	0		2,778,748
Tamaulipas	574,196	574,196	574,196	0		1,722,588
Tlaxcala	1,868,200	1,868,200	1,868,200	1,868,200		7,472,800
Veracruz	2,981,409	0	2,516,511	2,573,207	263,604	8,334,731
Yucatán	2,619,101	2,876,336	2,751,018	2,625,701		10,872,156
Zacatecas	45,780,136	45,780,136	44,780,136	46,794,304		183,134,712
<b>TOTALES</b>	<b>203,166,506</b>	<b>185,532,438</b>	<b>184,301,388</b>	<b>193,104,271</b>	<b>263,604</b>	<b>766,368,207</b>
<b>Porcentaje</b>	<b>26.510</b>	<b>24.209</b>	<b>24.049</b>	<b>25.197</b>	<b>0.034</b>	<b>100.000</b>

Fuente: Elaboración propia con información contenida en la base de datos de microrregiones y bases de datos de inversión autorizada de la Dirección General de Seguimiento (DGS), SEDESOL, Marzo 2008.

## II.6 Estudios y evaluaciones del programa 3X1 para migrantes

Los informes del proceso de evaluación externa aplicada al programa 3x1 en el periodo 2002-2005 legitimaron y justificaron la operación y ejecución del gasto público, reportando las actividades y resultados alcanzados. Investigaciones y estudios académicos publicados definen el programa como un medio para que los gobiernos locales multipliquen los recursos, los funcionarios aprovechan a través de prácticas oportunistas las condiciones de los migrantes. Otros estudios lo refieren como una intervención que fomenta mecanismos de desarrollo local.

El Dr. García Zamora sostiene que el programa tiene aspectos positivos como la promoción de las organizaciones, la interlocución de migrantes con el gobierno, el fomento a obras de infraestructura, la aparición de los migrantes como protagonistas del desarrollo local, contribuyendo con una cultura de transparencia y control social. Sin embargo también observa aspectos negativos relacionados con: presupuesto limitado, débil organización migrante, comités de obra frágiles, burocratismo, retraso en aportaciones financieras y pugnas políticas con autoridades locales<sup>69</sup>.

<sup>69</sup> García Rodolfo, "La Participación Cívica y Social de los Migrantes Mexicanos en Estados Unidos", ensayo presentado en el foro: Las remesas colectivas y el programa 3X1 como proceso de aprendizaje social transnacional, realizado en Woodrow Wilson para Investigadores, 4 y 5 de noviembre, 2005. Washington D.C.

Estudios empíricos realizados por el Instituto Tecnológico Autónomo de México<sup>70</sup> aseguran que la ejecución del programa reemplaza la responsabilidad de autoridades en el fomento al desarrollo local. Mencionan que produce diversas problemáticas como la exclusión de proyectos y servicios no sostenibles por falta de recursos para su mantenimiento, mientras que los proyectos productivos han fracasado por conductas entre los habitantes de las comunidades o intereses de grupos y autoridades locales con recursos de diversa índole<sup>71</sup>.

Con el propósito de establecer parámetros de medición a resultados, como estrategia de evaluación las ROP definen una metodología interna basada en indicadores de resultados definidos por la Unidad Administrativa Responsable del Programa. Los indicadores deben considerarse en la toma de decisiones; estos son: el porcentaje de aprobación de proyectos, la orientación a obras de impacto social y la orientación de recursos a localidades de muy alta marginación. Las ROP también consideran un seguimiento físico y financiero en campo con el propósito de impulsar la eficiencia, la eficacia y la promoción de la mejora continua; verificando el ejercicio de los recursos, acciones y metas alcanzadas.

Actualmente el programa esta obligado a presentar para su evaluación externa el diseño de su matriz de indicadores con base en la metodología de marco lógico, con el propósito de que coadyuve en la eficiencia, economía, eficacia y calidad en la Administración Pública Federal y elevar el impacto social del gasto público.

#### II.6.1 Evaluación externa de consistencia y resultados 2006

A cargo de la Universidad Autónoma de Chapingo dirigida por la Dra. Myriam Sagarnaga Villegas. Los resultados (beneficios económicos y sociales) se evaluaron mediante la estimación de indicadores contenidos en la matriz de

---

<sup>70</sup> Ibarra Flores Ramírez Mónica Gabriela, Evaluación del programa 3X1 para Migrantes, Tesina, ITAM, México, 2007 y Cruz Alejandre Ariana, De la Rosa Palomares Elsa y Esponda Méndez Mayra, "Evaluación del programa 3X1 para Migrantes en Michoacán", Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), México, 2007.

<sup>71</sup> La metodología utilizada para la realización de este estudio fue la aplicación de entrevistas a funcionarios y beneficiarios participantes de algunos municipios de los Estados de Michoacán, Guanajuato, San Luis Potosí, Guadalajara y Zacatecas.

indicadores diseñada por la coordinación del programa. Los formatos de la matriz de indicadores para los ejercicios fiscales 2006 y 2007 se integran en el ANEXO 7.

Los evaluadores observaron inconsistencia en la lógica vertical de la matriz como consecuencia de la indefinición de la población objetivo. Particularmente indican que el propósito determina que los migrantes seleccionan a la población objetivo, mientras que el fin es dirigido a localidades con alta migración y pobreza población definida por la SEDESOL. Adicionalmente sugieren que la consistencia de la lógica vertical requiere:

- Especificar los recursos económicos, (cuantía de remesas) y humanos (capital social) para operar cada una de las iniciativas; y
- Especificar los supuestos relacionados con los criterios de aprobación de proyectos considerados por el COVAM en cada una de las entidades federativas; así como la definición y verificación de fechas para cumplir acuerdos pactados con el fin de evitar retrasos.

Las observaciones del trabajo de campo realizada por el equipo evaluador comprobaron que la aprobación de los proyectos en algunas Delegaciones esta influido por comportamientos de autoridades locales producto de la descentralización administrativa, y que en algunos casos puede representar riesgos en la ejecución de los proyectos: actitudes oportunistas, dificultades en el cumplimiento de las aportaciones, incumplimiento de los convenios y uso del programa para lograr un fin distinto al establecido, distorsionando la intención de un programa público corresponsable.

- Los apoyos deben dirigirse a mejorar las condiciones de vida de los beneficiarios y tener relación con los objetivos del Programa Nacional de Desarrollo Social.
- Desarrollar talleres de planeación participativa que analicen la pertinencia de los proyectos aplicando los instrumentos complementarios del marco lógico.

- La evaluación afirma que los indicadores cumplen con los criterios establecidos por la normatividad y aquellos establecidos por el CONEVAL, pero no tienen la cualidad de medir lo que es atribución exclusiva del programa. El desempeño fue estimado a través de indicadores de eficacia y construcción formal precisa (matemática), los cuales son caracterizados como objetivos, medibles, relevantes, asociados a un plazo y disponer de información para su estimación<sup>72</sup>.
- En cuanto a los supuestos, la evaluación observa que a nivel actividades es necesario agregar consideraciones relevantes del contexto local que garanticen la ejecución de los proyectos y que no sean controlables por representantes de la administración ejecutora.
- En cuanto a las fuentes de información se indica que los operativos tienen poco conocimiento en cuanto su uso e importancia.

#### II.6.2 Evaluación externa de consistencia y resultados 2007

A cargo del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), bajo la coordinación del Dr. Francisco Javier Aparicio Castillo, tuvo el objetivo de identificar las fortalezas y áreas de oportunidad para emitir recomendaciones que contribuyan a mejorar el funcionamiento, resultados e impacto del programa.

El informe de evaluación expresa que el programa ha logrado avances en la atención a zonas de alta migración, sin embargo la capacidad de atender zonas de alta y muy alta marginación muestra avances modestos. Por su parte la definición de criterios para la producción de componentes que respondan a problemáticas locales requiere un análisis conjunto de los involucrados.

El análisis de la matriz de indicadores indica que la lógica vertical tiene inconsistencias cuyo origen puede radicar en el supuesto implícito que hace referencia a que las zonas de alta migración coinciden con las de alta marginación

---

<sup>72</sup> Sandoval de Escudría, Juan Martín, "Los Indicadores en la Evaluación del Impacto de Programas"; Servicio de Investigación y Análisis. División de Política Social, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, 2003.

y rezago social o bien que las localidades seleccionadas por los migrantes son de alta marginación.

Se menciona que si para garantizar el incremento de participación migrante es necesario mantener un abanico de componentes a producir, se deben diseñar indicadores que estimen las particularidades de cada tipo de proyecto. Adicionalmente el diseño diferenciado de indicadores por componentes facilitará su verificación a través del sistema de monitoreo y facilita también la aplicación metodológica de evaluación.

En cuanto a la lógica horizontal el equipo evaluador expone que el programa realiza actividades que no son complementarias y que conducen a diferentes propósitos e interés de los actores:

- a. Aquellas que tienen que ver con la realización de talleres participativos de información sobre la operación del programa, el diseño y planificación de los proyectos; dirigida a organizaciones de migrantes, miembros de la localidad, autoridades municipales y autoridades estatales, principalmente.
- b. Aquellas relacionadas a la recepción de propuestas de inversión dirigida a dependencias receptoras de expedientes técnicos.

Sin embargo no son agregados supuestos que puedan influir en la realización de tales actividades tales como la disposición y participación de las localidades beneficiarias, disposición de recursos materiales y humanos para las actividades de capacitación, recursos humanos suficientes para la operación de los proyectos, cumplimiento de los acuerdos de coordinación y aquellos que mencionen los posibles riesgos del contexto local, la descentralización y las autoridades.

Los indicadores incluidos miden las actividades de capacitación dirigidas a beneficiarios y autoridades locales a través de fuentes de información presentes de forma diferenciada en los COVAM's.

Los problemas respecto a la dificultad de homogenizar e interpretar la información son producto de la descentralización.

Finalmente el informe de evaluación afirma que la matriz de indicadores del programa 3x1 es deficiente por la no claridad y/o irrelevancia en supuestos e indicadores, muestra incapacidad para reformular o agregar actividades y para definir conceptos que validen la lógica horizontal.

### **CAPÍTULO III: ANÁLISIS DE LA METODOLOGÍA DEL MARCO LÓGICO**

En el presente capítulo se exponen las limitaciones del marco lógico como instrumento de evaluación y las limitaciones de su aplicación a través del programa 3x1 para migrantes. Los argumentos son construidos a partir de dos fuentes: las referencias académicas y la normatividad al respecto de procesos y metodologías de evaluación, las cuales son complementadas por fuentes primarias originadas por las opiniones y percepciones de actores relevantes en el tema de evaluación de políticas.

#### **III.1 La metodología como problema de evaluación**

El proceso de evaluación es guiado por agentes externos y considera a los involucrados de dos maneras: como participantes en el proceso de evaluación y como audiencias que reciben las lecciones aprendidas<sup>73</sup>. El impulso que ha recibido la descentralización en nuestro país y el fortalecimiento de la sociedad civil, crean el ambiente propicio para aplicar la evaluación participativa, involucrando a expertos, organizaciones y grupos afectados en el proceso. Se argumenta que el mejor y mayor conocimiento de estos grupos de la sociedad local tienen un efecto positivo sobre la calidad de la evaluación, mejora las metodologías aplicadas y se multiplican los aprendizajes.

Los procesos de evaluación enfrentan obstáculos relacionados a la falta de recursos para garantizar la calidad de la información y la cultura organizacional donde existe la tendencia a relacionar rendición de cuentas y culpabilidad. Algunas referencias evidencian como problemática de evaluación los diseños y aplicaciones metodológicas. Las complicaciones son atribuidas al contexto complejo en las que se desarrollan, siendo las principales: la disponibilidad de información, carencias metodológicas, la adaptación de los procedimientos existentes<sup>74</sup> y los juicios de valor afines a la rendición de cuentas<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> Se habla de Participatory Monitoring and Evaluation (PM&E) como una nueva herramienta de evaluación, reforzando los procesos de aprendizaje, rendición de cuentas y con efecto positivo en la creación de una cultura de evaluación.

<sup>74</sup> Vanderplaat, M.; "Beyond Technique". Issues in Evaluating for Empowerment", Evaluation, Vol. 1 no 1, pp. 81-96, 1995.



## III.2 Las limitaciones metodológicas

Con el propósito de verificar o rechazar la hipótesis planteada, los siguientes apartados analizan los requerimientos y aplicación del marco lógico. El análisis pretende mejorar las decisiones contribuyendo a mejorar el diseño y aplicación de metodologías de evaluación que no cumplan con sus objetivos<sup>76</sup>. Las limitaciones de aplicación serán estudiadas a través del proceso del programa en su forma más simple: identificación del problema, el diseño de los proyectos, el monitoreo de proyectos aprobados y el proceso de evaluación externa del programa<sup>77</sup>.

El análisis verifica si las técnicas aplicadas permiten detectar las diferencias entre el desempeño real de los proyectos y el esperado por los migrantes, quienes lo planearon como una solución a las necesidades de sus comunidades<sup>78</sup>.

Las limitaciones metodológicas son identificadas considerando el diseño del programa 3x1 basada en argumentos de la teoría del desarrollo local, implícitos en las reglas de operación y las limitaciones para explicar el cómo y por qué se obtuvieron determinados resultados distinguiendo el proceso de monitoreo y la evaluación externa.

## III.3 Problemáticas asociadas a la Metodología del Marco Lógico.

### III.3.1 Referentes al diseño

#### a. Frágil justificación de la intervención

El diseño del marco lógico no conduce necesariamente a propuestas de proyectos que representen soluciones a un problema socialmente aceptado. La débil justificación de las relaciones causa-efecto dificultan la consistencia en la jerarquía de objetivos incluidos en la matriz de indicadores<sup>79</sup>. Dado que la metodología no considera la aplicación de criterios que aseguren una valoración sobre la pertinencia de la teoría, los objetivos pueden mostrar relaciones falsas.

---

<sup>75</sup> Sánchez Ramiro, A. "Demandas de Calidad de la Administración Pública: Un derecho de la Ciudadanía.", Dykinson, Madrid, 2002.

<sup>76</sup> Weiss, Carol H; "Evaluation", segunda edición, New Jersey: Prentice Hall, 1998.

<sup>77</sup> Dery, David "Problem Definition in Policy Analysis", Kansas: University Press of Kansas, 1984.

<sup>78</sup> Dunn, William N., "Public Policy Analysis: An Introduction, New Jersey: Prentice Hall, 1994.

<sup>79</sup> Des Gasper; "Evaluating the Logical Framework Approach, Towards Learning-Oriented Development Evaluation"; Institute of Social Studies, The Hague, The Netherlands, Public Administration and Development; Dev. 20, 17-28, 2000.

La metodología no aplica criterios valorativos que aseguren la relación entre las actividades realizadas, los productos, el propósito y la contribución a un fin de mayor magnitud, socialmente deseado. Por tanto no hay elementos que aseguren en algún nivel que las acciones tengan correspondencia con el problema social que originó la intervención.

La distinción y relación entre categorías exógenas del ámbito político-social y las endógenas del ámbito administrativo resulta de mayor importancia al aplicar el marco lógico. La correcta aplicación del método implica considerar al propósito como un vínculo, donde concurren la demanda social y la oferta político-programática. La explicación e incorporación del propósito es débil en su contribución a un fin de mayor magnitud si las relaciones causales no son respaldadas por comprobaciones empíricas apoyadas en referentes teóricos. En este sentido el propósito es el puente que justifica la unión entre las actividades de ejecución y los deseos de la dependencia responsable, su determinación requiere criterios que guíen cada objetivo al logro del fin.

La posibilidad de expresar propósitos de frágil justificación motiva a los involucrados a incluir teorías falsas de cambio, diseñando objetivos que conduzcan a la realización de actividades o productos de interés individual.

El diseño de proyectos que son apoyados por el programa 3x1 para migrantes frecuentemente se dificulta por la problemática descrita. El diseño del programa indica que las relaciones causales son determinadas con toda libertad por las organizaciones de migrantes, sin embargo el marco lógico no aplica criterios valorativos que garanticen el cumplimiento de la hipótesis de intervención que proponen. La problemática tensiona el cumplimiento de la lógica vertical, siendo frecuente el cuestionamiento al respecto de la contribución de proyectos de significados valorativos o culturales (construcción de templos o comercios familiares) en el desarrollo local, la disminución del nivel de marginación y el vínculo con los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo.

## **b. Selección de un único propósito**

El propósito de un programa o proyecto puede definirse de dos maneras:

- a. Como especificación de la demanda social, la solución a un problema cuya solución está pendiente y que deberá ser resuelto por la acción gubernamental; y
- b. Como proyección del impacto que debiera producir en los beneficiarios la disposición de los bienes y servicios que efectivamente genere el programa.

Ambas definiciones pueden estar alineadas o no a un fin dependiendo de la alineación del diseño del programa a la carencia que le dio origen. Puede ocurrir que la demanda social tenga varios propósitos después de identificar una problemática. En caso de que un problema requiera para ser resuelto dos acciones determinadas, es decir dos propósitos estrictamente suficientes y necesarios, una hipótesis de intervención no es suficiente<sup>80</sup>. Cada involucrado tendrá una solución legítima y probablemente viable para atacar un problema. El marco lógico establece que el propósito será determinado mediante procesos participativos que tengan como resultado el consenso de cada uno de los objetivos. La dinámica participativa permite a cada involucrado exponer sus propuestas sin embargo no aplica mecanismos (cálculo de costos, medición de riesgos, población beneficiada) para seleccionar aquella propuesta que más contribuya al logro del objetivo final del programa.

El marco lógico no explica las condiciones a través de mecanismos de selección, que permitan verificar el nivel de contribución de cada hipótesis de intervención, de tal forma que se elija como propósito aquella solución más relacionada con los marcos institucionales y los intereses del resto de los involucrados.

En la práctica local del caso de estudio la selección del propósito de los proyectos no es guiada por mecanismos que garanticen la mejor elección. El diseño del programa 3x1 establece que los solicitantes entregan a las dependencias

---

<sup>80</sup> INAP, Argentina "El Diseño de Proyectos según el enfoque del Marco Lógico". Traducción de un Manual desarrollado por Grupo de Trabajo en Metodología, de la Agencia Noruega para la Cooperación del Desarrollo (NORAD), basado en información de Samsset & Stokkeland Consulting A.S., Oslo.

receptoras el expediente técnico. El cual justifica la inversión explicando el impacto social que produce y sus características específicas (nombre, ubicación, duración y costo total), las cuales son analizadas en el COVAM correspondiente. Las solicitudes pueden integrar el estudio técnico que justifique la inversión, pero no es un requisito obligatorio.

El COVAM mediante consenso aprueba los proyectos observando el contenido del expediente. Sin embargo éstos pueden justificar más de un propósito. Siendo probable que cada involucrado tenga interés en defender propósitos diversos. La aplicación del marco lógico en esta situación genera conflictos entre involucrados. Dificulta el consenso al carecer de mecanismos que identifiquen y verifiquen el propósito que no desincentive la participación migrante y que se relacione con los objetivos de la SEDESOL.

### **c. Pretensión de aplicación aséptica**

Generalmente los planificadores no consideran que la política se rige por reglas formales e informales, e introducen una racionalidad ajustada a criterios técnicos<sup>81</sup>. Apartadas de la política se encuentran las premisas de neutralidad valorativa, racionalidad sustantiva y certidumbre, propias de la planificación. De manera frecuente la implementación de un programa social encuentra oposición, por ello sus objetivos se van modificando en la medida en que los involucrados logren acuerdos más o menos comunes a sus valores e intereses<sup>82</sup>. La efectividad de instrumentos y procesos en un programa social es incierta, por lo que la incertidumbre presente tanto en su diseño como en su implementación, determina la posibilidad de ajustes en los objetivos.

La aplicación del marco lógico en programas de diseño central e implementación local que involucran la participación de la sociedad civil, pretende que los instrumentos técnicos se apliquen sin que los involucrados tomen una posición

<sup>81</sup> Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo, "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación, Doc. CEDES/G.E. CLACSO No 4, 1976.

<sup>82</sup> Pressman, J. L. y Wildavsky, A.B. "Implementation: How Great Expectations in Washington are Dished in Oakland, or why it's amazing that federal programs work at all, Berkley: University of California Press; 1973.

sociopolítica particular, relacionada con sus valores ideológicos o intereses económicos. Sin embargo no es extraño que los involucrados tiendan a defender posiciones sociopolíticas, incluso es deseable que los funcionarios públicos expresen y esperen hacer efectivos sus intereses políticos, producto de una situación presente y/o la situación que esperan en el futuro.

El diseño de los proyectos del programa 3x1 posibilita el enfrentamiento entre involucrados, quienes negocian sus posiciones a través de diversas prácticas y recursos. Los agentes de gobierno defienden sus posturas en relación a su interés de permanecer en el poder. El interés de las organizaciones migrantes se dirige a que sus iniciativas sean apoyadas por el mayor número de financiadores para reducir el costo de su aportación. Finalmente los beneficiarios tienen el interés de materializar los patrocinios propuestos por migrantes por lo que sus conductas y recursos se dirigen a perpetuar el programa. En programas locales con participación social activa, como el 3x1, en la medida en que aumenta la influencia de factores políticos mayor será la posibilidad de que los instrumentos del marco lógico muestren resultados erróneos.

### III.3.2 Referentes al monitoreo

#### **a. Formatos de monitoreo inflexibles**

La verificación de indicadores que estiman el adecuado cumplimiento de los objetivos requiere sistemas eficientes de monitoreo, adecuados a las condiciones contextuales de ejecución. Ante contextos diferenciados el sistema modifica las formas de estimación (unidades de medida, nivel de capacitación, periodo, agentes, fuentes de información). Sin embargo el sistema de monitoreo puede alterar los objetivos dificultando la previsión de impactos no deseados e identificando problemáticas oportunamente.

Resulta poco útil el diseño de indicadores si su monitoreo es una actividad que no se llevará a cabo o si no considera el registro de posibles factores contextuales

externos<sup>83</sup>. El marco lógico sin embargo, supone que las condiciones contextuales se mantienen en el periodo de ejecución. Los indicadores incluidos en la matriz se verifican atendiendo únicamente a su diseño previamente establecido. No estimar los supuestos imposibilita que los agentes operativos observen factores externos que influyen (positiva o negativamente) en el cumplimiento de objetivos. Como consecuencia la ejecución se mantiene aumentando la incertidumbre al respecto del cumplimiento de las relaciones lógicas de intervención.

En programas con características similares al 3x1, ocurre que los sistemas de monitoreo son diseñados a través de formatos que no permiten modificaciones ante condiciones y recursos propios de ejecuciones locales. Ante la no alteración de los sistemas de verificación, los involucrados aumentan la posibilidad de carecer de información oportuna generada por factores externos que les permita tomar decisiones.

#### **b. Tendencia a verificar indicadores esperados y de fácil cuantificación**

El marco lógico supone que la conducta de los involucrados motiva el cumplimiento de los objetivos y que ésta se mantiene constante a través del ciclo de los programas. Sin embargo la información que sustenta el análisis de involucrados describe las características de éstos en un tiempo determinado, no puede garantizar que dichos comportamientos no sean opuestos a los requeridos para lograr el propósito de los programas o que se modifiquen a través de la ejecución.

Tanto en el proceso de diseño como en el proceso de ejecución, las actividades desarrolladas pueden cambiar como resultado de alteraciones imprevistas. El cambio modifica el comportamiento de los involucrados<sup>84</sup>. Sin embargo la modificación no es estimada al menos que haya sido previamente incluida en la lógica vertical como objetivo y por lo tanto sea valorado a través de un indicador

---

<sup>83</sup> "The Logical Framework Approach", World Bank Operations Evaluation Department, "Some Tools, Methods and Approaches for Monitoring and Evaluation", 2002. pág. 8.

<sup>84</sup> Des Gasper, "Evaluating the Logical Framework Approach". Toward Learning-Oriented Development Evaluation", Institute of Social Studies, The Hague, The Netherlands, Public Administration and Development. Dev. 20. 17-28, 2000.

verificable. En este sentido el diseño de indicadores tiende a ser un proceso unidimensional que no refleja realidades indeseadas a las que hacen frente agentes del desarrollo<sup>85</sup>. Ello provoca que no se observen posibles consecuencias que amenacen la permanencia de los programas. Su estimación nutre el diseño del programa al proporcionar información que posibilite la selección del tipo de conducta que garantice el cumplimiento de objetivos.

Ejemplo de un indicador que se modifica con el tiempo o ante alteraciones de las acciones realizadas es la corresponsabilidad. El diseño del programa 3x1 para migrantes también supone que la conducta de los involucrados invariablemente conduce a ejecutar proyectos corresponsables. Sin embargo el nivel de compromiso de organizaciones de migrantes se altera ante cambios en el grado de responsabilidad de los gobiernos. Las organizaciones integran miembros con diferente nivel de compromiso con el desarrollo de sus comunidades. La incertidumbre ante cambios de comportamiento provoca que sean apoyados con recursos públicos proyectos insostenibles y débilmente monitoreables.

El programa supone que los involucrados tienen el mismo nivel de compromiso y una actitud corresponsable ante el reto del desarrollo local. Sin embargo como lo demuestran los estudios empíricos dirigidos por el Dr. Rodolfo García las organizaciones migrantes frecuentemente tienen problemas para realizar a tiempo las aportaciones económicas comprometidas. La irresponsabilidad modifica los objetivos de los proyectos e incluso en algunos casos modifica el tipo de apoyo.

### III.3.3 Referentes a la evaluación externa

#### **a. Formatos susceptibles a interpretaciones**

A diferencia de la evaluación interna el proceso externo desconoce los procedimientos, actitudes y recursos que no están establecidos en documentos administrativos o normativos de la dependencia responsable de la ejecución. Las

---

<sup>85</sup> La Matriz de Indicadores puede funcionar linealmente a la política y objetivos del desarrollo reforzando las ópticas mecánicas del proceso de desarrollo en el cual los insumos conducen automáticamente a productos esperados (Bornstein, 2003:398)

evaluaciones externas basan su análisis e investigación en la información proporcionada por las dependencias ejecutoras y en ocasiones, en información generada mediante observaciones en campo de muestras representativas. La evaluación externa enfatiza el análisis de sus resultados a través de la aplicación metodológica que satisfaga los objetivos de los solicitantes.

Por su parte el proceso de marco lógico supone que los agentes que estiman el desempeño de los proyectos son los involucrados. El conocimiento del proceso decisorio del que forman parte desde un inicio permite que la información contenida en los formatos sea interpretada en un sólo sentido<sup>86</sup>. Sin embargo las breves descripciones contenidas en los instrumentos posibilitan que agentes externos alejados de la ejecución, interpreten equivocadamente la información.

Siendo posible que la interpretación equivocada de agentes externos sea producto de involucrados interesados en ocultar particularidades que expliquen los motivos que facilitan o dificultan la ejecución de los proyectos<sup>87</sup>. La presentación de la realidad a través de formatos sintetizados representa un riesgo si los instrumentos son usados por agentes cuyo interés es distorsionar los resultados, objetivos y metas para conseguir fallos en su exclusivo beneficio.

El proceso decisorio de proyectos mediante el programa 3x1 esta determinado por la confrontación de intereses de los involucrados y los recursos que usa cada uno para preservar sus propuestas. En ámbitos locales los intereses y los recursos se encuentran en desigual proporción. Sin embargo en los espacios deliberativos (COVAM's) no se definen los objetivos de cada proyecto ni se documenta el proceso de selección llevado a cabo. Tampoco es generada la información que requiere el marco lógico para analizar los resultados y el desempeño. La información contenida en la matriz de indicadores no es el resultado de ejercicios particulares, sino una interpretación breve y general.

<sup>86</sup> Baker Judy I: "Evaluación del Impacto de los Proyectos de Desarrollo en la Pobreza", Manual para Profesionales. Banco Mundial, Washington, D.C. Directivas de Desarrollo, 2000.

<sup>87</sup> Aldunate Eduardo, "Curso: Matriz de Indicadores y Gestión de Programas", ILPES-CEPAL y CONEVAL presentación Power Point, México; Marzo 2006.



La información así expuesta limitada en explicaciones, motiva diversas interpretaciones aún entre los involucrados. Por ejemplo el objetivo del programa es interpretado por los involucrados en relación a las funciones que desempeñen o los intereses que persiguen. En la Delegación SEDESOL Michoacán el Arq. Enrique Calvillo identifica como objetivo del programa la realización de los proyectos de iniciativa migrantes, para el Sr. Sergio Magaña promotor social en el municipio de Zamora el objetivo es aprovechar los recursos migrantes, mientras que para el beneficiario el Sr. Marcos Robledo el objetivo es evitar que las comunidades continúen perdiendo habitantes por lo que a través de proyectos se intenta fortalecer los vínculos entre migrantes y las comunidades de origen.

### **III.4 Problemáticas de aplicación en el programa 3x1 para migrantes**

#### III.4.1 Referentes al diseño

##### **a. Débil justificación de relaciones lógicas**

El marco lógico no aplica criterios que garanticen que las relaciones lógicas propuestas por los diseñadores necesariamente contribuyen al cumplimiento de un fin. Al no aplicar criterios en la incorporación de hipótesis de intervención éstas pueden reflejar relaciones sin justificación teórica. Son producto de la creación de quienes proponen y diseñan los proyectos.

El Mtro. Gerardo Franco<sup>88</sup> argumenta que las relaciones lógicas se justifican en la información proporcionada por el diagnóstico. Dicho estudio identifica señales al respecto de los supuestos de contexto y de comportamiento de los involucrados. Si éstos no se cumplen, se realizan acciones para modificar los proyectos a fin de obtener los propósitos políticos que justifican su existencia. Sin embargo menciona que los diagnósticos no son solicitados porque las organizaciones migrantes no cuentan con los recursos financieros, técnicos y de capacitación necesarios para elaborarlos por sí mismas.

---

<sup>88</sup> Entrevista al Mtro. Gerardo Franco Parrillat, Director General Adjunto de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales de la SEDESOL. Marzo 2008

La aprobación de las propuestas migrantes no establece como requisito la realización de diagnósticos que justifiquen las relaciones lógicas. El interés inicial de los involucrados fue aprovechar y orientar las remesas colectivas<sup>89</sup> y los recursos públicos en proyectos migrantes. Para la SEDESOL era una oportunidad para encaminar los proyectos hacia localidades con altos índices de marginación afirma la C.P. Lourdes Guerra<sup>90</sup>.

Las organizaciones de migrantes solicitan los apoyos entregando un expediente técnico<sup>91</sup> para que sus propuestas sean dictaminadas en el COVAM. Sin embargo la presentación de un diagnóstico del contexto o un estudio técnico que justifique la ejecución de la solicitud no es un requisito que condicione el apoyo. Al respecto el Ing. Juan Carlos Lepe<sup>92</sup> menciona que él se encarga de recibir todas las solicitudes del estado de Jalisco y en ningún caso las autoridades locales han solicitado diagnósticos dado que no es una exigencia incluida en las ROP.

La incompleta aplicación del marco lógico tiene como consecuencia ejecutar algunos proyectos insostenibles y que no contribuyen con el desarrollo local. La completa aplicación requiere la consideración del diseño original del programa normado por las ROP. Dicho diseño atendiendo los argumentos teóricos del desarrollo local,<sup>93</sup> pretende cambiar los comportamientos de los involucrados de tal manera que se incrementen sus niveles de participación, sean responsables y desempeñen adecuados roles políticos.

### **b. Conflictos en la selección de proyectos**

La integración de los Comités en las entidades federativas se dificulta porque los migrantes no tienen interés en participar en tareas dictaminadoras de proyectos que no son de su iniciativa y/o favorecen a comunidades desconocidas, así como

---

<sup>89</sup> Las remesas desempeñan un papel importante en la economía de México. El Banco Mundial estimó que el flujo total de 2005 fue de 21.8 millones de dólares. Los principales son los hogares pobres que representan 61% del total de la población.

<sup>90</sup> Entrevista a C.P. Margarita Lourdes Guerra Guerrero, Coordinadora del programa 3x1 para Migrantes. Marzo 2008.

<sup>91</sup> Ver ANEXO 5 Diagrama de flujo del programa 3x1 para migrantes para mayor detalle.

<sup>92</sup> Entrevista al Ing. Juan Carlos Lepe García, Jefe del programa 3x1 para Migrantes en la Delegación SEDESOL, Jalisco. Abril 2008

<sup>93</sup> Contribución al Desarrollo Económico Local, originada con el trabajo de Schumpeter (1934) y los desarrollos posteriores de Lewis (1954), Rostow (1956), Myrdal (1958), Nurkse (1953), Rosenstein-Rodan (1961), Fei Ranis (1961).

por la dificultad de los representantes para trasladarse a los sitios de reunión. La débil participación provoca que los consejos sean integrados en su mayoría por representantes de los niveles de gobierno (principalmente municipales)<sup>94</sup>. La distribución del poder de decisión impide que sean conocidas y expuestas las posiciones del resto de los involucrados<sup>95</sup>. En otros casos induce a seleccionar proyectos alineados a los intereses de los actores mayoritarios e incluso posibilita la creación de falsas organizaciones de migrantes<sup>96</sup>.

Considerando los argumentos del Dr. Fernández del Castillo<sup>97</sup> la selección y análisis de proyectos es un proceso conflictivo que no fomenta la corresponsabilidad debido a conductas egoístas de autoridades locales. Compartir el poder y dejar de ser percibidos como únicos agentes de desarrollo local son las razones que explican el inadecuado comportamiento señala el autor.

El Sr. Marcos Robledo<sup>98</sup> menciona que en su localidad las pugnas entre el sacerdote y el delegado fueron la causa por la que algunos proyectos no se materializaron<sup>99</sup>. Ambos involucrados negociaban sus votos a cambio de un beneficio de su especial interés. También en el municipio de Jamay se desarrollaron pugnas entre el Sr. Ramiro Cortés coordinador del programa,<sup>100</sup> y miembros de organizaciones migrantes. En entrevista el coordinador afirma que la selección del tipo de proyecto es la causa de los conflictos y atraso en las aportaciones económicas. Los migrantes impulsan obras simbólicas o de

<sup>94</sup> Soto Priante Sergio y Velásquez Holguín Marco Antonio, "El proceso de Institucionalización del Programa 3x1 para Migrantes", Miguel Ángel Porrúa, 2006.

<sup>95</sup> Frías, Nina, Ibarra Mónica y Rivera Soto Leandro, "La organización comunitaria: actor ausente en la reglamentación del Programa 3x1 para Migrantes", en Fernández del Castillo Rafael y otros, "El Programa 3x1 para Migrantes, ¿Primera Política Transnacional en México?", Miguel Ángel Porrúa; ITAM – Universidad Autónoma de Zacatecas, 2006.

<sup>96</sup> Katrina Burgués comprueba que la debilidad de la integración de los Comités en Zacatecas ha provocado que los presidentes municipales tomen las decisiones sin considerar la autoridad de las organizaciones de migrantes. En: BURGUÉS Katrina, "El Impacto del 3x1 en la Gobernanza Local", en El programa 3X1 para Migrantes, ¿Primera Política Transnacional en México?, Fernández de Castro R. y otros, Miguel Ángel Porrúa, ITAM, U. A. de Zac. 2006.

<sup>97</sup> Fernández de Castro Rafael y otros, "El Programa 3x1 para Migrantes, ¿Primera Política Transnacional en México?", Miguel Ángel Porrúa; ITAM – Universidad Autónoma de Zacatecas, 2006.

<sup>98</sup> Sr. Marcos Robledo, Beneficiario del programa 3x1 para migrantes. Atacheo de Regalado, Zamora Michoacán. Abril 2008.

<sup>99</sup> Marco Linares es un sacerdote diocesano de 46 años, quien ha dirigido diversos esfuerzos de desarrollo económico local, la mayoría de naturaleza agrícola. Atacheo de Regalado, Michoacán. Información de Shannon Amy en artículo "Las Organizaciones Transnacionales de Desarrollo Local. Retos y Oportunidades del Programa 3x1 para Migrantes". 2006.

<sup>100</sup> Sr. Ramiro Cortés, Director Municipal de Obras Públicas y Coordinador del programa 3x1. Jamay Jalisco. Abril 2008.

identificación cultural mientras que el gobierno local únicamente aprueba proyectos de obra pública.

### **c. Tensión entre el diseño del programa y la metodología de evaluación**

Algunas dificultades de aplicación del marco lógico como instrumento de evaluación del programa 3x1 se relacionan con las características de su diseño central y su ejecución descentralizada.

El marco lógico en un inicio se aplicó para identificar las causas de problemáticas sociales y para ejecutar una solución aprobada en consenso, a través del diseño de un proyecto con actividades y productos específicos. Por su parte el 3x1 se originó en un contexto donde la prioridad del Gobierno Federal fue aprovechar el envío de remesas colectivas. A diferencia de la experiencia de algunas localidades de Zacatecas y Guerrero donde se ejecutaron proyectos con el modelo de financiamiento corresponsable con migrantes,<sup>101</sup> la intervención federal estableció un esquema de inversión global mediante un programa que agrupa diversos proyectos. Las diferencias son señaladas con aportaciones de J. M. Nakamura<sup>102</sup>.

Un proyecto es una serie de tareas dirigidas a la consecución de un resultado en un periodo significativo de tiempo. Un programa es un instrumento de política compuesto de múltiples intervenciones recurrentes y relacionadas; por lo general están dirigidas a la consecución de un resultado que permanece en el tiempo y que su logro requiere más de un periodo.

Las diferencias son aplicables entre los proyectos ejecutados localmente y el diseño centralizado del programa 3x1. Los proyectos tienen un objetivo, recursos e involucrados específicos, lo cual hace posible que sus actividades y componentes sean integrados en una matriz de indicadores dirigida por relaciones lógicas<sup>103</sup>. Se

<sup>101</sup> Zacatecas fue la primera entidad donde se ejecutaron proyectos de desarrollo local financiados por migrantes y el gobierno municipal. En Guerrero las aportaciones de los migrantes fue articulada en el PRONASOL, involucrando recursos de gobierno federal.

<sup>102</sup> Nakamura Julio Matus, "PMP de la Empresa TenStep" Diferencia entre Programas, Proyectos y Portafolios, México 2001.

<sup>103</sup> The Logframe Handbook, a Logical Framework Approach to Project Cycle Management, Team Technologies, Inc, of Middleburg Virginia – Operations Core Services. The World Bank 1818 H Street NY, Washington, DC 20433 USA.

facilita la identificación y el cumplimiento de criterios de calidad, eficiencia y eficacia en las actividades y la producción de componentes. El análisis de los intereses y el movimiento que hacen los involucrados para conservarlos es más objetivo debido a la cantidad de información generada por cada involucrado.

A nivel programa la aplicación del marco lógico se dificulta porque el ámbito de acción administrativa implica tres niveles de gobierno, cada uno con un objetivo específico por el cual participa. Adicionalmente los diversos tipos de proyectos han generado múltiples componentes, costos y actividades, cuya integración metodológica implica el diseño de igual número de instrumentos o adaptar el programa a un diseño general provocando que los formatos de la metodología dejen de ser de fácil interpretación al sintetizar la planeación y operación de una cantidad importante de proyectos diferentes entre sí.

Los evaluadores externos indican que el marco lógico se ha adaptado al diseño del programa. La metodología acondiciona las inconsistencias identificadas relacionadas con no definir un objetivo específico, no definición de componentes y no definir la población objetivo y potencial. El Dr. Francisco J. Aparicio afirma que el diseño del programa fue adaptado a la aplicación metodológica, se hizo un *“traje a la medida”*, lo que dificultó observar los objetivos relevantes del programa y el nivel de cumplimiento de cada una de las actividades para poder alcanzarlos. El propósito del CONEVAL al solicitar evaluaciones de consistencia del diseño de los programas y los resultados obtenidos fue homogenizar procesos de evaluación sin detallar previamente el diseño de los programas, lo que desde la perspectiva del evaluador no precisamente tiene que ser modificado.

#### III.4.2 Referentes al monitoreo

##### **a. Deficiente verificación de objetivos**

El diseño de indicadores requiere identificar la información que es generada por las actividades, los actores involucrados, el proceso para obtener los componentes

deseados, así como los resultados realmente obtenidos<sup>104</sup>. Adversamente los indicadores del 3x1 fueron diseñados con una visión jerárquica de la estructura pública central por funcionarios de alto nivel<sup>105</sup>, alejados y en desconocimiento del contexto de operación; sin información completa al respecto de los procesos y sin información sobre las causas que conducen a los resultados obtenidos.

El diseño central de indicadores puede expresar realidades locales erróneas y fomentar sistemas de monitoreo irrelevantes<sup>106</sup>. Cumpliendo con el proceso de aplicación del marco lógico las instancias ejecutoras ajustan la información generada para ser incluida en el formato preestablecido,<sup>107</sup> a pesar de que dicha información sea irrelevante para medir el desempeño del proyecto. En la práctica el sistema de monitoreo para verificar el cumplimiento de indicadores diseñados centralmente presenta dos importantes debilidades.

La primera es la falta de criterios para estimar los niveles de avance físicos y financieros. Las estimaciones son realizadas por promotores sociales de la dependencia ejecutora a través del formato 3x1-D anexo a las ROP. El formato requiere que sean registrados los niveles de avance de los proyectos, sin embargo no se incluyen criterios para determinarlo. Los operadores reportan información del avance atendiendo sus propios criterios y prácticas<sup>108</sup>. Considerando el número y diversidad de proyectos no toda la información reportada es relevante para estimar los indicadores establecidos a nivel central. La limitación esta relacionada con la aplicación metodológica incompleta que se plasma en el sistema de monitoreo, estimando el avance de proyectos de diferente tipo y magnitud, careciendo de criterios que intenten homogenizar sus diferencias.

---

<sup>104</sup> Lineamientos para la Elaboración de los Programas del Plan nacional de Desarrollo, julio de 2007.

<sup>105</sup> El Jefe de la Unidad de Microrregiones, la Coordinadora del Programa 3x1 y el apoyo de la Subdirección de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales.

<sup>106</sup> Williams acentuó que para aumentar la probabilidad de alcanzar los objetivos básicos de una política, la implementación debería ser el desarrollo realista de la decisión de acuerdo con las condiciones locales del contexto local. En Artículo: Bardach, Eugene "Problemas de la Definición de Problemas en el Análisis de Políticas", Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, Aguilar Villanueva, Luis F. (Editor) México: Porrúa, p.p. 215-233

<sup>107</sup> Las ROP establecen que la Dirección General de Seguimiento realizará las actividades de seguimiento financiero y conducirá acciones de seguimiento físico para verificar proyectos.

<sup>108</sup> El avance financiero lo estiman en proporción al costo total del proyecto y los avances físicos en proporción al tiempo estimado para la conclusión y por el nivel de avance financiero, indica el Sr. Sergio Magaña, promotor social de Zamora Michoacán. Abril 2008.

Una segunda limitación se relaciona con los requerimientos de información. El desempeño del programa es analizado a través de la matriz que incluye indicadores de cobertura, focalización, nivel de participación financiera y recursos de capacitación ejercidos. Los anteriores son útiles para verificar el desempeño global de los funcionarios involucrados sin embargo no da señales al respecto del cumplimiento de objetivos de las organizaciones migrantes.

La C.P. Margarita de Lourdes<sup>90</sup> reconoce que la verificación de indicadores es una deficiencia institucional consecuencia de los escasos recursos técnicos y de capacitación en todos los niveles de gobierno. Pero enfatiza que el diseño del programa ocasiona distorsiones en la manera en que son desarrollados los sistemas de monitoreo requeridos para el análisis de la matriz de indicadores, sin que ello determine el éxito de sus proyectos.

#### III.4.3 Referentes a la evaluación externa

##### **a. Adaptación de los resultados del programa al diseño metodológico de evaluación.**

Para la SEDESOL la ejecución del programa 3x1 fue una oportunidad para confirmar la benéfica relación entre procesos migratorios y el desarrollo local, encaminando los proyectos hacia localidades con altos índices de marginación<sup>90</sup>. Los planificadores considerando verdaderos los argumentos de la teoría del desarrollo local y la relación migración – desarrollo, aprovecharon el capital social y las remesas colectivas<sup>109</sup> para proponer un programa corresponsable mejorando el nivel de confianza en las acciones del gobierno. Sin embargo los anteriores argumentos no son apreciados en el proceso de evaluación, dificultando la identificación de relaciones lógicas esperadas por el diseño original. A cambio se analizan objetivos ejecutados, basados en logros alcanzados por los involucrados. La problemática se presenta cuando las actividades ejecutadas son analizadas como las actividades que el diseño original del proyecto esperaba realizar. En

---

<sup>109</sup> De Janvry, A. et al; en "Determinants of Mexico-U.S Migration: The Role of Household", 1997.

tales circunstancias la matriz de indicadores incluye como objetivos lo que los involucrados han realizado.

Por ejemplo la Dra. Myriam Sagarnaga observa que el **capital social** es un producto del que debe ser estimado, identificándolo como un “*indicador ideal*”, por no tener la capacidad ni el interés para medirlo. Lo anterior se debe a que muchos proyectos son iniciativas de organizaciones migrantes que se coordinan con autoridades locales sin considerar la opinión de los beneficiarios<sup>110</sup>. En la misma posición se encuentra el Arq. Enrique Calvillo Olvera<sup>111</sup> indicando que sin la consideración del capital social, se han ejecutado proyectos que contribuyen al interés de grupos reducidos.

La Lic. Irma Hidalgo<sup>112</sup> indica que el programa provoca impactos intangibles como la **corresponsabilidad**. Sin embargo expresiones del comportamiento no son evaluables por su complejidad de medición. La estimación requiere recursos financieros y recursos de capacitación para que especialistas diseñen indicadores eficientes y objetivos. También es requerida la aprobación de los miembros del COVAM, sin embargo uno de los propósitos del organismo es homogenizar la estimación de resultados a partir de indicadores económicos.

Por su parte indicadores que estimen el **nivel de confianza en las acciones de gobierno** ofrecen señales de la responsabilidad de los funcionarios en el cumplimiento de los compromisos. Para la C.P. Lourdes Guerra<sup>113</sup> los migrantes son grupos desilusionados con las oportunidades laborales; el programa matiza la desilusión si comprueba mediante estimaciones rigurosas que el gobierno es capaz de desarrollar acciones que les resulten benéficas.

<sup>110</sup> Entrevista Dra. Myriam Sagarnaga, Evaluador Externo 2006 al programa 3x1 para Migrantes. Universidad Autónoma de Chapingo, Abril 2008

<sup>111</sup> Entrevista al Arq. Enrique Calvillo Olvera, Responsable del Programa 3x1, Delegación Michoacán. Abril 2008.

<sup>112</sup> Lic. Irma Hidalgo, Coordinadora de Promoción del Programa 3X1 para Migrantes. Unidad de Microrregiones, SEDESOL Marzo 2008.

<sup>113</sup> C. P. Lourdes Guerra Guerrero, Coordinadora General del Programa 3x1 para Migrantes, Marzo 2008.



El Dr. Agustín Escobar<sup>114</sup> afirma que el diseño del programa permite que los intereses de los migrantes no coincidan con los intereses de los gobiernos. Los primeros están interesados en satisfacer necesidades locales y los segundos en aprovechar las remesas. Aun cuando los intereses no son necesariamente opuestos no es posible diseñar un indicador consistente debido a que en cada contexto local se hace uso diferente del aparato administrativo burocrático.

Por su parte el Mtro. Gerardo Franco<sup>88</sup> afirma que la confianza en las acciones de gobierno no requiere ser medida. Se verifica desde que son integrados los Comités de Validación y Apoyo al Migrante en cada una de las Delegaciones.

El argumento de la teoría del desarrollo local considerado en la planeación del programa es aquel que afirma que las **remesas colectivas** tienen efectos benéficos para las comunidades<sup>115</sup>. Sin embargo la tendencia del método a estimar únicamente lo que se incluye en la matriz provoca que no se pueda advertir efectos no deseados al respecto de la disposición de estos recursos.

Adversamente el Dr. Aparicio afirma que el diseño del programa enfatiza el beneficio de las remesas colectivas sin importar la tendencia de su cuantía<sup>116</sup>. Que los evaluadores no consideren los argumentos teóricos de la intervención en el proceso de marco lógico puede fomentar análisis que no expliquen las causas o motivaciones de los resultados alcanzados.

Adicionalmente la información incompleta producto de un sistema de monitoreo deficiente y la falta de aplicación de instrumentos complementarios, provoca que los evaluadores externos apliquen metodologías rescatando únicamente los factores relevantes en la ejecución de los proyectos o bien, adecuen la metodología a la información disponible.

---

<sup>114</sup> Dr. Agustín Escobar Latapí, Miembro Consejero Académico del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social. Abril 2008.

<sup>115</sup> Rusell, S. The impact of International Migration on Sending Countries. 1995.

<sup>116</sup> Entrevista Dr. Francisco Javier Aparicio Castillo, Evaluador Externo al programa 3X1 para Migrantes. Centro de Investigación y Docencia Económica. Mayo 2008.

En opinión del Dr. Francisco J. Aparicio la adaptación del diseño del programa 3x1 para ser evaluado mediante el marco lógico ha provocado ambigüedades en los aspectos relevantes. Por lo que considera necesariamente urgente que los involucrados se coordinen para aplicar los instrumentos de planeación y diseño faltantes, generando la información requerida para establecer los objetivos que serán incluidos en la matriz de indicadores.

La aplicación del marco lógico requiere de información que permita identificar los cambios atribuidos como consecuencia de la ejecución del programa, facilitando la inclusión de indicadores que estimen conductas individuales e institucionales. Lo que mantiene en operación al programa son los recursos sociales aprovechados por el gobierno. Sin embargo los evaluadores han analizado indicadores diseñados con información y conocimientos insuficientes al respecto de lo que el programa produce en las comunidades beneficiarias, tendiendo a estimar indicadores de fácil cuantificación.

La deficiente aplicación metodológica condujo a incluir en la matriz de indicadores lo que ha producido el programa, suponiendo que es un formato en el cual se pueden vaciar las prácticas de los involucrados (públicos y privados). Visto así el análisis de la matriz de indicadores es fuertemente complicado, poco satisfactorio y siempre será relacionado con una serie de rigideces que no permiten el ajuste de objetivos a lo que hace realmente el programa. La matriz es un formato incómodo para vaciar en ella una estructura institucional y una serie de actividades que no expresan lógica en el cumplimiento de los objetivos.

### **III.5 Corrección del diseño como función de evaluación**

Los procesos de evaluación son útiles en cuanto a que contribuyen con la administración a orientar acciones a resultados deseados mediante un uso adecuado de recursos<sup>117</sup>. El Dr. Fernando Escalante indica que la aplicación tiene el propósito de mejorar la calidad de los diseños de los programas conociendo sus

---

<sup>117</sup> Bustelo, M.; "La evaluación de las Políticas Públicas de Igualdad de Género de los Gobiernos Central y Autónomos de España 1995-1999. Madrid, Tesis digitales de la Universidad Complutense de Madrid. 2001.

deficiencias de ejecución<sup>118</sup>. Sin embargo los evaluadores del 3x1<sup>119</sup> afirman que la metodología fue aplicada careciendo de los elementos necesarios para la identificación de la consistencia. Ambos afirman que las problemáticas de aplicación metodológica no significan que el programa no tenga resultados positivos, sino que el análisis de su diseño tiende a reflejar resultados negativos.

La presentación de resultados de evaluación externa fue realizada ante el CONEVAL y la coordinación del 3x1, favoreciendo un espacio que comunica las inconsistencias identificadas. Sin embargo la dinámica es de poco aprendizaje para la corrección del diseño al no especificar características de éxito o fracaso en las diversas localidades beneficiadas. La metodología requiere que la presentación de los resultados sea un espacio que exponga las diferencias relevantes entre unidades de análisis, tales como recursos aportados, tipos de proyectos, participación de los migrantes, cumplimiento de responsabilidades, y sistemas de monitoreo e integración de la información. También requiere que sean cuestionados los comportamientos individuales e institucionales (diferenciando entre unidades de análisis) debido a que el ejercicio metodológico intenta garantizar un perfil de involucrados e incluir convenios que certifiquen comportamientos adecuados al propósito del programa.

La opinión de los funcionarios de las Delegaciones SEDESOL Michoacán y Jalisco, indica que la presentación de proyectos especificando sus características de ejecución, fomenta un proceso de aprendizaje entre gobiernos locales quienes permanentemente enfrentan el riesgo de apoyar proyectos que podrían estar destinados al fracaso. El Ing. Juan Carlos Lepe lamenta que los resultados de las evaluaciones no sean expuestos a los ejecutores, considerando que ello representaría un incentivo para los gobiernos locales que buscan incrementar la calidad del programa, obtener mayores recursos e incrementar la participación de las organizaciones migrantes. El Ing. Alfonso Aragón menciona que la revisión de

---

<sup>118</sup> Entrevista Dr. Fernando Escalante, Consejero Académico, CONEVAL. Abril 2008.

<sup>119</sup> Entrevistas al Dr. Francisco J. Aparicio y Dra. Myriam Sagarnaga Villegas.

las evaluaciones externas y la exposición de recomendaciones representan una oportunidad para corregir desviaciones en la operación del programa.

Ambos evaluadores indican que el formato de presentación de resultados dificulta mostrar cuestiones que pudieran ser relevantes para el programa. La Dra. Sagarnaga expresa no estar satisfecha al no aportar a mejorar el diseño identificando la población potencial, para lo cual propuso calcular la participación económica por actor y la estratificación de estados por intensidad migratoria y participación en esquemas corresponsables. El Dr. Aparicio menciona que algunos criterios de evaluación propuestos por CONEVAL no son aplicables a diseños como el del 3x1. Tal es el caso de la definición de la población potencial. El diseño es consistente mientras no haya una población potencial localizada que vulnere la participación migrante y sea interpretado como un programa excluyente.

### **III.6 Experiencia de la aplicación metodológica**

La adaptación de diseños inconsistentes a instrumentos del marco lógico realizada por diseñadores y coordinadores fomentan confusión entre lo que el diseño pretende lograr y lo que la ejecución realmente ha logrado. Sin embargo la aplicación dirigida por el CONEVAL representa un proceso de debate entre expertos que espera mejorar la calidad de la política social.

La Dra. Sagarnaga juzga esta etapa de evaluación como benéfica, ya que le asigna importancia al proceso, el cual hasta antes de la aplicación metodológica y la presencia de CONEVAL representaba un elemento legitimador del desempeño del gobierno federal, sin establecer mediciones con criterios establecidos.

La presentación de informes y la coordinación del CONEVAL; formaliza las actividades reportadas de evaluaciones externas, los coordinadores de los programas pueden defender las posibles debilidades y hay un fuerte interés en la atención de las recomendaciones. Sin embargo a decir de la evaluadora, la metodología presenta desafíos importantes por su rigidez, precisa que es

conveniente para integrar información homogenizando criterios, pero no para evaluar un conjunto de acciones articuladas presentes en programas de desarrollo local con múltiples objetivos y diversos tipos de apoyos. El proceso del marco lógico puede ser útil ordenando la planeación y ejecución de proyectos pero limitado al evaluar resultados cualitativos donde los comportamientos determinan una ejecución exitosa.

La percepción del Dr. Aparicio es que la evaluación esta situada en un proceso de aprendizaje donde la incertidumbre esta en todos los interesados a causa de su preocupación por mejorar el desempeño de las dependencias ejecutoras. Sin embargo lamenta que en esta etapa no se da la debida importancia a las características del programa y las implicaciones de la ejecución descentralizada.

Para el evaluador el diseño del programa 3x1 no debe ser analizado a través del marco lógico. Propone la evaluación de impacto cuya rigurosidad metodológica permite estimar cambios en los comportamientos de agentes, sin embargo advierte que la SEDESOL no tiene capacidad para integrar la información necesaria para ello. En su opinión el CONEVAL se dará cuenta que las particularidades del diseño y operación de los programas definen la metodología con la cual serán evaluados. Por el momento los criterios que sujetan las evaluaciones no permiten que el evaluador aplique el diseño metodológico que considera apto para los programas, tampoco permite desarrollar análisis o estimaciones de factores externos, aun si su relevancia es demostrada.

## **CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA**

### **IV.1 La función de evaluación de políticas sociales**

Los resultados esperados por el gobierno central buscan mostrar que la aplicación de la estrategia de sus intervenciones disminuyen los problemas sociales. La exigencia de conocimientos y causas sobre los resultados obtenidos se acentúa cuando se comprueba que han aumentado las situaciones de precariedad y exclusión social. Debido a la estimación de resultados no esperados, a la escasez de recursos y al involucramiento de sectores sociales en los problemas sociales actuales, la evaluación de políticas y programas es una preocupación de la acción del gobierno mexicano

La descentralización de las soluciones y la alianza entre diferentes actores parecieran ser condiciones esenciales en el diseño de programas sociales guiados por principio flexibles que incluyan diversas situaciones sociales. Bajo esta perspectiva no todo depende del Estado, no obstante es su responsabilidad e interés evaluar los procesos que se desencadenan y los resultados que se obtienen en cuanto a productos, efectos e impactos y también respecto a sus costos monetarios y no monetarios.

La diversidad de enfoques y prioridades en la evaluación descritas muestran que su aplicación no es sólo un ejercicio técnico. Previo al diseño y uso de una metodología, se encuentra un marco teórico y un propósito que alcanzar, cuyo análisis es anterior a las decisiones técnicas y de rigurosidad del método. Mejorar la eficiencia de los procesos implica efectuar acciones que proporcionen a tomadores de decisión información al respecto de cuestiones teóricas, metodológicas, análisis de involucrados, de cooperación entre instituciones y con sectores privados; y detalle las actividades operativas realizadas.

### **IV.2 La práctica de evaluación de programas sociales**

Los actores que participan de las decisiones sobre evaluación son directivos de la dependencia responsable y autoridades de los niveles de gobierno, en menor

medida los beneficiarios (o juicios ciudadanos) y los operadores de las intervenciones y los profesionales de evaluación externa. El conjunto de actores requiere participar simultáneamente de un espacio político, institucional y teórico, con la intención de maximizar la capacidad de aprendizaje que deriva de los ejercicios evaluativos.

Con el propósito de contribuir a mejorar el proceso de evaluación aportando en la caracterización y selección de las metodologías, la pregunta que respondió la presente investigación fue planteada de la siguiente manera: **¿Cuáles son las limitaciones metodológicas y de aplicación del marco lógico para estimar el desempeño de programas de desarrollo social?**

La respuesta exigió desarrollar las características y requisitos de la metodología y los requerimientos que previamente deben cumplir los programas que pretendan ser evaluados a través de sus instrumentos. También fueron revisadas las críticas que evidencian la debilidad del marco lógico para integrar consideraciones de contexto, lo que hace que sea identificado como un eficiente instrumento de diseño y planeación de proyectos, pero con dificultades para evaluar sus resultados.

La respuesta referente a la aplicación de la metodología fue construida estudiando el caso del programa 3x1 para migrantes. El programa fue seleccionado por las características de su diseño, las prácticas de sus involucrados y los contextos diversos de ejecución. Fue considerada también la hipótesis de intervención del programa, la cual responde a los argumentos de desarrollo local y la economía de la migración. La postura teórica indica que los recursos de capital social y remesas colectivas fomentan el desarrollo de comunidades expulsoras de migrantes, siempre que individuos e instituciones modifiquen sus comportamientos. La estimación de la corresponsabilidad y el nivel de confianza en las acciones de gobierno son mecanismos que garantizan las modificaciones de comportamientos adecuadas al modelo de intervención.

El programa identificado con las posturas teóricas que fundamentan su diseño y las condiciones de su ejecución, fue contrastado con la aplicación metodológica. El resultado del análisis desarrollado indica que el marco lógico tiene limitaciones para estimar programas sociales de diseño y ejecución local, donde participan coordinadamente los tres niveles de gobierno con grupos sociales organizados para producir diversos componentes. Dichas limitaciones se relacionan con el diseño del programa a evaluar, los recursos y las condiciones contextuales necesarias para la aplicación metodológica.

### **IV. 3 Comprobación de la hipótesis de investigación**

El marco lógico como metodología de evaluación tiene limitaciones debido a que no considera el cumplimiento de criterios que garanticen que el diseño de los programas se base necesariamente en una o varias teorías sociales que identifiquen las causas y los efectos del problema que lo justifica. Son identificadas también las limitaciones de aplicación debido a la poca flexibilidad de sus instrumentos para adaptarse a modificaciones de contexto o prácticas de los involucrados en la ejecución de los programas.

Las limitaciones fueron identificadas desarrollando un análisis de la etapa de evaluación incluida en la teoría de las políticas públicas. Siendo necesaria una revisión de los enfoques y estudios teóricos y metodológicos que hacen referencia a los tipos, procesos y las metodologías aplicadas por agentes externos. Percepciones y opiniones de actores relevantes en procesos de evaluación complementaron la información necesaria para la comprobación de la hipótesis.

Las limitaciones fueron identificadas en dos ámbitos: las atribuibles a los criterios y características de la metodología y las limitaciones de aplicación presentes en el estudio de caso programa 3x1 para migrantes. El siguiente cuadro expone las limitaciones identificadas:



Limitaciones del Marco Lógico			
Área de aplicación/ Etapa de Política	Diseño	Monitoreo	Evaluación
Metodología del Marco Lógico	a. Frágil justificación de la intervención b. Selección de un único propósito c. Pretensión de aplicación aséptica	a. Formatos de monitoreo inflexibles b. Tendencia a verificar indicadores esperados y de fácil cuantificación	a. Formatos susceptibles a interpretaciones
Aplicación de la Metodología del Marco Lógico en el programa 3x1 para Migrantes	a. Débil justificación de relaciones lógicas b. Conflictos en la selección de proyectos c. Inconsistencia entre la metodología y el diseño del programa.	a. Deficiente verificación de objetivos	a. Adaptación de los resultados del programa al diseño metodológico de evaluación

En cuanto al primer tipo de limitaciones se comprueba que:

1. **Frágil justificación de la intervención.** El marco lógico no aplica criterios que controlen los supuestos implícitos provenientes de teorías de cambio social y que expresan relaciones lógicas que justifican el gasto público. La limitación motiva a los agentes a que incorporen relaciones lógicas sin la justificación teórica relacionada con el diseño del programa. El interés de los involucrados puede ser diseñar intervenciones de gobierno para su beneficio personal o de grupo, contribuyendo al uso inadecuado de los recursos públicos, sin que la metodología de evaluación incluya criterios que puedan prevenirlo.

Adicionalmente la limitación contribuye al riesgo de que los ejecutores no puedan observar oportunamente posibles resultados no deseados o factores externos que influyan en la obtención de resultados esperados.

2. **Selección de un único propósito.** Una demanda social puede involucrar dos o más propósitos una vez que se haya identificado una problemática, puede ocurrir que cada actor tenga una solución legítima y viable para atacarlo, o que

colectivamente decidan solucionarlo realizando dos propósitos complementarios. En términos del marco lógico lo anterior implica diseñar al menos dos matrices de indicadores. Sin embargo el instrumento requiere incorporar un único propósito, careciendo de mecanismos que guíen el proceso de selección. La falta de criterios provocará conflictos entre la defensa de intereses y recursos de los involucrados.

Si el consenso se dificulta o no es posible, a falta de los mecanismos de selección del propósito las decisiones podrán ser tomadas autoritariamente, por involucrados con mayor peso político o con mejores recursos.

3. **Pretensión de aplicación aséptica.** La aplicación del marco lógico supone que en el ciclo de los programas las decisiones de los involucrados son tomadas con posiciones asépticas. Un análisis de involucrados inicial no puede garantizar su comportamiento a través del ciclo del proyecto o que sus motivos para participar sean modificados.

Suponer que los involucrados participan sin posiciones valorativas o políticas representa una limitante para observar los motivos de su interés individual, de grupo o institucional. Ocurre incluso que la motivación a participar puede ser para cada uno de ellos mucho más importante que aquel objetivo que pueda ser acordado en conjunto. El supuesto de posiciones neutrales dificulta observar las causas por las cuales actúan o dejan de actuar los involucrados.

4. **Formatos de monitoreo inflexibles.** El marco lógico supone que para la verificación del cumplimiento de los objetivos son desarrollados sistemas de monitoreo eficientes que incluyen unidades de medida y periodicidad de estimación. Los sistemas de monitoreo requeridos son adecuados a los resultados esperados, de tal manera que su aplicación debe generar la información objetiva y suficiente para verificar el cumplimiento de los objetivos incluidos en la matriz de indicadores. El sistema de monitoreo conducirá a realizar análisis generales de los resultados obtenidos, que ocultan las particularidades al suponer igualdad en las

circunstancias de ejecución e información completa y objetiva para el diseño y análisis de los indicadores.

Sin embargo los sistemas de monitoreo que propone el marco lógico no son automáticos ni flexibles a las circunstancias donde son ejecutados los proyectos. La capacitación y recursos técnicos, el tipo de componente producido y las condiciones de contexto influyen en las estimaciones de un sistema de monitoreo. La presencia de sistemas débiles de monitoreo provocan que los operadores no observen oportunamente el comportamiento de indicadores que puedan advertir sobre posibles problemáticas de ejecución.

Ante la exigencia de información para estimar los resultados esperados, los operadores ajustan la presentación de la realidad a los formatos preestablecidos del marco lógico, aumentando la posibilidad de incluir información irrelevante o equivocada en relación a la ejecución realizada.

##### **5. Tendencia a verificar indicadores esperados y de fácil cuantificación.**

El marco lógico reduce la estimación del desempeño y resultados de las intervenciones a realidades esperadas por los diseñadores, comúnmente relacionada con la cuantificación de la entrega de bienes o servicios. Supone que los comportamientos de los involucrados permanece sin alteración durante el ciclo de intervención. Sin embargo regularmente los involucrados modifican sus objetivos a razón de la interacción entre ellos o ante la presencia de factores externos no considerados.

Para entonces el proceso de marco lógico ya habrá registrado como objeto de estimación la información generada por la aplicación de instrumentos en la etapa de diseño. Por lo anterior los sistemas de monitoreo tenderán a estimar los objetivos esperados por los planificadores y diseñadores sin estimar la influencia de cambio de objetivos entre involucrados.

Adicionalmente la metodología a través de los criterios de evaluación de indicadores de la matriz del marco lógico, tiende a estimar situaciones cuantificables deseadas por los diseñadores y/o responsables de la ejecución. Los mencionados no están dispuestos a incluir indicadores cuyo diseño es complejo al tratarse de estimaciones apreciativas, de comportamientos o simbólicas; y que requieren costo adicional para ser valorados.

**6. Formatos susceptibles a interpretaciones.** La evaluación externa supone que los agentes solicitados se encuentran alejados del contexto de ejecución, y que por ello interpretan objetivamente la información que requiere para analizar los resultados y el desempeño. El marco lógico supone que los agentes evaluadores son los mismos involucrados, por lo tanto su posición les permite conocer el proceso que da origen al programa, conocer al resto de los involucrados y las actividades desarrolladas bajo normas formales e informales de comportamientos.

La breve información descriptiva contenida en los instrumentos del marco lógico y el carácter externo de los evaluadores hace posible que los formatos sean interpretados de múltiples formas. Los evaluadores realizan sus análisis con información que describe una situación general desconociendo los aspectos relevantes considerando como supuesto que los objetivos estimados son los relevantes para dar solución a la problemática que lo justifica.

Las limitaciones de aplicación identificadas son:

**1. Débil justificación de relaciones lógicas.** Al no solicitar el cumplimiento de criterios en la incorporación de hipótesis de intervención, éstas pueden reflejar deseos de migrantes sin justificación teórica. Ello es provocado en parte por la ausencia de diagnósticos que justifiquen y expliquen la viabilidad de la intervención, también puede ser provocado por el interés particular de un tipo de involucrados.

La consideración teórica identifica los recursos de la intervención: capital social y remesas colectivas, y los comportamientos que contribuyen a la consecución del fin relacionados con la corresponsabilidad y la confianza en acciones de gobierno.

**2. Conflictos en la selección de los proyectos.** La insuficiente participación de los migrantes en dinámicas colectivas contribuye a que los COVAM's sean integrados en su mayoría por representantes del sector público. La distribución del poder de decisión conduce a que los proyectos sean rediseñados y seleccionados atendiendo el interés del sector representado. El establecimiento de los propósitos es en ocasiones causa de conflicto entre responsables de la ejecución y habitantes de las localidades.

Ante la imposibilidad de incluir más de un propósito y bajo circunstancias que imposibilitan el consenso se corre el riesgo de que los propósitos reflejen el objetivo esperado por los ejecutores y no el propósito del proyecto.

**3. Tensión entre el diseño del programa y la metodología de evaluación.** Los proyectos tienen un objetivo, recursos e involucrados específicos, lo cual hace posible que sus actividades y componentes sean integrados en una matriz de indicadores dirigida por relaciones lógicas identificables. En este esquema el cumplimiento de criterios de calidad, eficiencia y eficacia se facilita debido a que los intereses de los involucrados y el movimiento de sus recursos dan señales de sus prácticas.

En cambio la aplicación del marco lógico en programas se dificulta debido al ámbito de mayor magnitud en la acción administrativa. Cada uno tiene un interés particular que lo motiva a participar en el programa los cuales deben ser considerados en los procesos de evaluación. Adicionalmente la producción de diversos componentes requiere incluir en el análisis la estimación de costos y las actividades distinguiendo entre tipos.

Las diferencias entre los esquemas señalados provoca que los operadores adapten las actividades locales a un diseño general, integrando formatos de difícil interpretación y/o que pueden reflejar realidades equivocadas.

**4. Diseño centralizado de indicadores.** Los indicadores del programa 3x1 fueron diseñados a nivel central por funcionarios de alto nivel alejados y en desconocimiento del contexto de operación; sin información al respecto de los procesos y los resultados que verifiquen el cumplimiento de los objetivos.

Indicadores así diseñados conducen a buscar realidades locales erróneas y por lo tanto fomentar sistemas de monitoreo irrelevantes. Los ejecutores ajustan la información a formatos preestablecidos, sin considerar criterios que intenten homogenizar las diferencias entre los proyectos.

**5. Adaptación de los resultados del programa al diseño metodológico de evaluación.** Considerando los argumentos de la teoría del desarrollo local, los diseñadores del programa tuvieron la intención de aprovechar el capital social y las remesas colectivas. Sin embargo tales argumentos no son estimados en el proceso de evaluación como hipótesis de intervención expresada en el diseño del programa.

A cambio se analizan relaciones lógicas ejecutadas estimando los objetivos alcanzados por los involucrados. La problemática se provoca cuando las actividades ejecutadas son analizadas como las actividades que el diseño original del proyecto esperaba realizar.

En tales circunstancias el contenido de la matriz de indicadores es lo que los involucrados han realizado, sin incluir los mecanismos originalmente pensados (e incluidos implícitamente en las ROP) relacionados con el fomento al desarrollo local. La aplicación metodológica condujo a incluir en la matriz de indicadores los logros, suponiendo que es un formato en el cual se pueden vaciar las prácticas de los involucrados.

#### **IV.4 Recomendaciones a limitaciones identificadas**

Con el propósito de prevenir las limitaciones recomiendo que los agentes coordinadores de evaluación externa y tomadores de decisión en materia de evaluación de la política social, al estimar programas con características similares al 3x1 para Migrantes consideren previamente a la selección metodológica los siguientes puntos:

**Compromiso del ámbito político e institucional:** la disposición efectiva de las autoridades y responsables de los programas, a asumir que la evaluación podría tener implicaciones posteriores sobre los la ejecución, sin que el proceso sea visto como una amenaza sino como una oportunidad.

**Desarrollo pacífico de dinámicas sociales:** indican el clima sociocultural que garantiza y comunica la legitimidad del estudio de evaluación. En ambientes conflictivos la aplicación de dinámicas participativas detonarán mayores problemáticas si la distribución del poder en la toma de decisiones es desigual entre los involucrados.

**Seleccionar las aplicaciones técnicas:** deben ser compatibles con el diseño y los objetivos de los programas a evaluar, con la disposición de registros e información requerida y si existen las condiciones prácticas para poder realizar las actividades de investigación solicitadas. Las evaluaciones gozaran de credibilidad si la selección metodológica logra estimar las modificaciones de prácticas de los individuos, colectivos e instituciones.

**Atender las prioridades y objetivos de la gestión pública:** identificar el propósito de las dependencias solicitantes, así como las condiciones de tiempos, análisis, y exigencias de información. Siendo conveniente aplicar métodos que reflejen resultados relevantes de fácil y clara interpretación. Los informes deben

ser generados oportunamente de tal forma que sean útiles para prevenir o corregir resultados no deseados.

#### **IV.5 Consideraciones inmediatas**

Con el propósito de mejorar la aplicación del marco lógico recomendando llevar a cabo acciones correctivas al proceso en cada una de las tres etapas distinguidas, relacionadas con el diseño los instrumentos y los medios para obtener la información.

**Diseño:** la metodología debe definir criterios para que sean establecidas las relaciones lógicas de intervención, evitando actitudes oportunistas y posibilitando observar a tiempo los posibles factores de influencia en el cumplimiento de objetivos.

**Monitoreo:** fortalecer el sistema de monitoreo aplicando formatos que permitan adaptaciones a las condiciones de ejecución y a las posibles modificaciones de objetivos o prácticas de los involucrados. Diseñar formatos que permitan incluir la estimación de impactos no esperados, explicando sus causas y que posibiliten la estimación de su influencia en el propósito.

**Evaluación:** diseñar instrumentos considerando la información generada a nivel local, evitando la presentación de formatos complejos y generales que motiven un análisis con posibilidad de ser erróneamente interpretado. Los agentes evaluadores deben investigar con mayor profundidad las prácticas de los involucrados y distinguir las causas que originaron la intervención. Ello le permitirá analizar matrices de indicadores mal diseñadas que contengan información que refleje las prácticas y resultados esperados de los agentes operativos.

##### **IV.5.1 Requerimientos del diseño de programas**

La aplicación requiere que los programas tengan un diseño que garantice que las actividades de gobierno realizadas en los diferentes niveles y diferentes regiones se encuentren sistematizadas y estructuradas lo más homogéneamente posible. El requerimiento es cubierto en proyectos cuyo inicio y conclusión están



perfectamente delimitados, sin embargo al tratarse de programas que producen diferentes componentes, las actividades se diversificarán en la misma proporción.

#### **IV.5.2 Requerimientos de información**

La disposición de la información básica para procesos de evaluación externa y para el diseño de indicadores es un recurso indispensable. Para su generación y resguardo deben proveerse en la etapa de diseño, los recursos materiales y humanos con las capacidades técnicas necesarias.

#### **IV.5.3 La definición de un objetivo**

Las condiciones de la realidad social donde son ejecutados los proyectos y la diversidad de percepciones de los actores involucrados crean tensión al tratar de definir el objetivo de los proyectos.

Una vez aprobados los proyectos los involucrados difícilmente estarán dispuestos a reunirse para modificar el objetivo, y si lo hacen tendrán interés en defender lo que los motiva a participar. La deficiente distribución de poder en los espacios de decisión, provoca que los involucrados mayoritarios, al observar un amplio margen de acción aprovechen sus recursos para imponer prácticas autoritarias en la toma de decisiones.

Estimar objetivos e indicadores débilmente justificados no debe ser la tarea fundamental del proceso de evaluación. Ello motiva a cumplir con objetivos poco relevantes pero relativamente sencillos de lograr. Resulta más importante establecer los aspectos del diseño y la gestión de los proyectos con mayor potencial explicativo dado la problemática que pretende resolver, la oportunidad que pretende aprovechar o qué resultados relevantes se presentan en la población beneficiaria y que no fueron planteados como objetivos.

El desarrollo de este tipo de análisis valoraría el potencial de los programas entendiendo su hipótesis causal de intervención.

#### **IV.5.4 El proceso de evaluación externa**

La modalidad de evaluación externa supone que existe un mercado de agentes profesionales con manejo de las teorías de cambio y desarrollo social. Supone también que las agencias públicas tienen facultades y capacidad para actuar como contrapartes técnicas idóneas y dinámicas. La externalización de la evaluación otorga mayor relevancia al cumplimiento del instrumento “términos técnicos de referencia” que norma la relación de trabajo entre quien requiere y solicita una evaluación y quien la realizará.

Los criterios establecidos por la SHCP, la SFP y el CONEVAL, deben motivar el aprendizaje y mejoramiento de los procesos de evaluación exponiendo las capacidades técnicas y el bagaje teórico, político, económico y social de los evaluadores. Los criterios deben obligar en alguna medida a justificar la aplicación de técnicas generales en programas y proyectos con diversas particularidades.

#### **IV.6 Contribución en políticas públicas**

Para la inclusión del marco lógico en la evaluación de políticas de ejecución descentralizada, es necesario un nivel de institucionalización presente en los tres niveles de gobierno involucrados. Ello además de elementos estructurales y de recursos, requiere de comportamientos corresponsables entre los involucrados y que los evaluadores puedan aplicar su conocimiento y experiencia para identificar y expresar problemáticas y diseñar soluciones.

El marco lógico ha mostrado ventajas de aplicación, sistematización e integración resumida de elementos importantes del programa. Sin embargo la investigación realizada muestra sus limitaciones metodológicas, las cuales tienen que ser observadas para mejorar procesos, determinar criterios que rescaten las ventajas y atenuar las dificultades. Conocidas tanto las ventajas como las limitaciones, se tienen los elementos necesarios para tomar decisiones en materia de rediseño de programas y políticas, retroalimentadas de procesos y resultados de evaluaciones.

La evaluación representa una etapa del ciclo cuya metodología y herramientas son usadas con el propósito de generar la información necesaria para el buen diseño de políticas que contribuya a aumentar la eficacia en la ejecución. Por su parte, la contribución de la información que se integró en la investigación, es contribuir a tomar decisiones en la aplicación metodológica de los procesos de evaluación a los que son sometidos los programas sociales, particularmente aquellos con características similares al programa 3X1 para Migrantes.

Por el momento se asevera que los cambios producidos en materia de obra pública e incentivación de proyectos de inversión no son un resultado directo de la intervención del gobierno a través del programa 3x1. El diseño del programa hace indispensable integrar factores externos que ocurren simultáneamente en los cambios producidos, sin olvidar que se trata de cambios experimentados en los comportamientos de los individuos y prácticas de las instituciones.

Los resultados eficientes del programa son comprobables dependiendo de la región y las localidades a las cuales se ha beneficiado. En localidades con mayor tradición migratoria, los proyectos son ejecutados con la participación social y la integración de recursos en tiempo y forma. Sin embargo en comunidades con bajos niveles de migración los resultados no son eficientes, los recursos no son los mismos en disposición y cuantía y los involucrados están menos comprometidos con el fomento del desarrollo local.

El programa 3X1 para Migrantes no se ha diseñado ni ejecutado bajo condiciones que faciliten la aplicación de los instrumentos del marco lógico. La aplicación metodológica supone que las condiciones de descentralización en la ejecución e integración de información de los proyectos no presentan dificultades, y que son desarrolladas conductas asépticas corresponsables muestra de la confianza depositada en las acciones de gobierno.

La función de evaluación de la política social ha mejorado su eficiencia y ha conducido un aprendizaje sobre los resultados relevantes de los programas ejecutados. Las observaciones de la investigación indican que se debe reflexionar sobre el uso y aplicación de las estrategias metodológicas con las que se evalúa: sus propósitos, sus instrumentos, sus requisitos y habilidades humanas para la aplicación de instrumentos, las actividades de gestión necesarias, etc. La aplicación del método apropiado a las características de diseño y ejecución de los programas, permitirá estimar la contribución con el desarrollo social y garantizar el uso adecuado de los recursos.

#### **IV.7 Agenda futura**

A continuación se presentarán las restricciones que surgieron en esta investigación y a partir de ellas se presentará una agenda futura de investigación.

**Aplicación completa del marco lógico.** La Matriz de Indicadores es el formato más consolidado al ser un requerimiento para la evaluación externa, sin embargo su diseño ocasiona problemáticas para los coordinadores de ejecución. Los motivos de la aplicación incompleta de los instrumentos del marco lógico es un tema pendiente de indagación.

**Diseño adecuado de Indicadores.** La metodología del marco lógico representa un desafío para el diseño y medición de indicadores correctos. Medir el cumplimiento efectivo de objetivos sociales no es una labor sencilla, varios métodos han sido discutidos con el propósito de definir la mejor medición. Las dificultades de medición identificadas y que requieren atención tanto de investigación como de soluciones prácticas son las siguientes:

- a. Conocimiento insuficiente sobre los alcances de la metodología.** Se carece del conocimiento necesario sobre la aplicación, uso y análisis de la metodología. Se han desarrollado cursos con especialistas, sin embargo poco se ha dicho sobre su uso y aplicación particular a programas de desarrollo local.
- b. Diseñar indicadores relevantes.** Se requiere diseñar indicadores acordes al diseño y contexto de ejecución. Medir a partir de indicadores debe representar una forma de hacer observables conceptos inobservables, hace posible observar

conceptos abstractos que indican el nivel de cumplimiento e impacto de los programas, no sólo bienes y/o servicios otorgados, también objetivos abstractos que de otra manera no podrían ser observables.

**c. Generar información.** Clara, objetiva, homogénea y confiable; como recurso necesario para el diseño de indicadores de aplicación general.

**d. Ejecutar eficientes sistemas de monitoreo.** Sistemas de verificación fortalecidos y permanentes permitirá integrar información necesaria para estimar los indicadores.

Si los cuatro elementos son desarrollados a partir de actividades concretas, con el tiempo la medición será mucho más útil para mejorar el diseño de programas, generará información objetiva para la toma de decisiones y motivará el desarrollo de metodologías de evaluación más complejas.

**Diseño requerido del programa 3x1.** Considerando los requerimientos de la aplicación metodológica del marco lógico, se propone que el diseño del programa 3x1 para migrantes realice las siguientes modificaciones:

1. Definir como objetivo general la ejecución de proyectos de iniciativa y participación financiera migrante que mejoren la infraestructura social básica de las localidades que ellos mismos seleccionen.
2. Definir la población potencial como aquellas localidades con abasto deficiente de infraestructura social básica con apoyo y recursos financieros de organizaciones migrantes.
3. Definir la población beneficiaria; como aquellas localidades con apoyo y recursos provenientes de organizaciones migrantes para cubrir sus necesidades respecto al abasto de infraestructura social básica.

**Evaluación Externa.** El conocimiento sobre el uso e importancia del marco lógico es insuficiente, como consecuencia de la poca experiencia y la complejidad que implica la aplicación. Miembros de agencias de evaluación públicas y privadas deben evitar las problemática mediante el involucramiento a procesos de

capacitación que les permita obtener los conocimientos y habilidades teóricas y prácticas al respecto del uso adecuado de las herramientas y el objetivo de la metodología aplicada.

Aún con conocimiento y habilidades que mejoren la comprensión y aplicación metodológica, si el evaluador no cuenta con la información necesaria para valorar el desempeño de los funcionarios, los resultados de evaluación pueden reportar elementos erróneos o equivocados. Ante la limitante de la información, es necesario involucrar a los niveles municipales y estatales como responsables de la información generada y del adecuado funcionamiento de sistemas de monitoreo locales. Finalmente el proceso podría ser beneficiado si se brinda mayor seguimiento a las recomendaciones emitidas.

#### **IV.7.1 Posibles líneas de investigación**

Como futuros desarrollos de investigación sugiero los siguientes:

- a. Estudio de la Metodología de Evaluación basada en el diseño de la Matriz de Indicadores comparada con otras metodologías de evaluación.
- b. El diseño e inclusión de indicadores cualitativos en que estimen la corresponsabilidad de los actores y el nivel de confianza en las acciones de gobierno como mecanismos que contribuyen en el desarrollo local.
- c. Revisar la correspondencia entre los propósitos de la SHCP al respecto de presupuesto basado en resultados y los de la SFP relacionados a la evaluación del desempeño; y las evaluaciones de consistencia y resultados.
- d. Investigar y analizar los criterios de evaluación externa dispuestos por el CONEVAL y su contribución a mejorar el proceso de evaluación.
- e. Analizar comparativamente las metodologías que estimen los resultados de programas con más de un objetivo, indefinición de la población potencial y diversos tipos de apoyos.

**BIBLIOGRAFIA****CAPÍTULO I**

- ▣ Abate, Bernard, « La Nouvelle Gestion Publique », Collection Systemès, Paris, 2000.
- ▣ Aguirre Vara Ramón, Bernabé Loranca Beatriz, Bañuelos Sánchez Jorge, Zamora Alcocer Enrique M, “El Enfoque de Marco Lógico como punto de partida de investigación de operaciones en proyectos del mundo real”. Ingenio Santa Fe Associates Internacional, México. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- ▣ Baker Judy L; “Evaluación del Impacto de los Proyectos de Desarrollo en la Pobreza”, Manual para profesionales. Banco Mundial. Washington, D.C. Directivas de Desarrollo, 2000.
- ▣ Ballart, X.; “¿Cómo Evaluar Programas y Servicios Públicos? Aproximación Sistemática y Estudios de Caso”. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. Colección: Estudios. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid. 1992.
- ▣ Barzelay, Michael (2001), “The New Public Management. Improving, Research and Policy Dialogue”, New York: University of California Press, Russell Sage Foundation.
- ▣ Bresser Pereira, Luis y otros, “Política y Gestión Pública”, Buenos Aires, 2004.
- ▣ Bustelo, M.; “La evaluación de las Políticas Públicas de Igualdad de Género de los Gobiernos Central y Autónomos de España 1995-1999. Madrid”, Tesis digitales de la Universidad Complutense de Madrid. 2001.
- ▣ Cambell, D. y J. Stanley, “Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research”, Chicago; Rand Mc Nally. 1996.
- ▣ Cardozo Brum, Myriam Irma, “La Evaluación de Políticas y Programas Públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México”. Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 2006.
- ▣ Cohen Ernesto, y Franco Rolando; “Evaluación de Proyectos Sociales”. Siglo Veintiuno Editores. Argentina, 2006.
- ▣ Cunill, Nuria, “Repensando lo Público a través de la Sociedad: Nuevas Formas de Gestión Pública y Representación Social” Venezuela: CLAD, 1997.
- ▣ Des Gasper; “Evaluating the Logical Framework Approach, Towards Learning-Oriented Development Evaluation”; Institute of Social Studies, The Hague, The Netherlands, Public Administration and Development; Dev. 20, 17-28, 2000.
- ▣ Duran, P. y J. C. Thoening, “L’État et la Gestion Territoriale”, en Revue Francaise de Science Politique, Francia. 1996.
- ▣ Feinstein, O. “Evaluation of Development Interventions and Humanitarian Action” con Tony Beck, en SHAW, I. et al. (eds.): Handbook of Evaluation, Sage, Londres; 2006.
- ▣ Gregersen, M. H. y Contreras H. A. “Análisis económico de proyectos forestales”, FAD. Roma, 1981.

- ▣ Kliksberg, “Capital Social y Cultura”, EUA: Instituto de Integración Latinoamericana, INTAL-BID; 2000.
- ▣ Lauscomes, P y M. Setbon, « L'évaluation pluralista des politiques publiques. Enjeux, pratiques, prduits », Francia, 1996.
- ▣ Lindblom, Charles E. “El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas”. MAP. Madrid, 1991.
- ▣ Mény Yves y J. C. Thoening, « Evaluation des Politiques Publiques: Méthodes et Pratiques », en Problèmes Politiques et Sociaux, 1989.
- ▣ Monnier, Eric, Evaluación de la Acción de los Poderes Públicos. Ed. Instituto de Estudios Fiscales”, Colección: Estudios de Hacienda Pública, 2. Ministerio de Economía y Hacienda, 1995, Madrid.
- ▣ Nickson, Andrew, “Transferencias de Políticas y Reforma en la Gestión del Sector Público, el caso del New Public Management”, en Revista del CLAD, Reforma y Democracia, No 24, Venezuela; 2002.
- ▣ Nioche, Jean Paul, »De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques», revue Francaise de Science Politique, No 1, Francia, Febrero de 1982.
- ▣ O'Donnell Guillermo y Oszlak, “Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, 1976 Argentina.
- ▣ Oslak Oscar, “Política y Organización Estatal de las Actividades Científicas Técnicas en la Argentina: Crítica de modelos y prescripciones corrientes, Buenos Aires: CEDES; 1976.
- ▣ Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo, “Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación, Doc. CEDES/G.E. CLACSO No 4, 1976.
- ▣ Pizzaro, Fina; “Aprender a Razonar”, Biblioteca de Recursos didácticos Alhambra. Editorial Alhambra, S. A. Madrid. 1986.
- ▣ Pressman, J. L. y Wildavsky, A.B. “Implementation: How Great Expectations in Washington are Dished in Oakland, or why it's amazing that federal programs work at all, Berkley: University of California Press; 1973.
- ▣ Shadish, William; Cook Thomas y Leviton Laura, “Foundations of Program Evaluation”, Sage Publications. En: Serrano Claudia y Raczynski “Políticas Sociales en Chile, asesorías para el desarrollo”. Enero 2002.
- ▣ Subirats, J.; “Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración, Ed. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Colección: Estudios. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid. 1989.
- ▣ Tarrés, Maria Luisa, “Observar, Escuchar y Comprender. Sobre la Tradición Cualitativa de la Investigación Social”. COLMEX-FLACSO- M. A. Porrúa, 2001.
- ▣ Thoening, Jean-Claude, “La Evaluación en actos. Lecciones del pasado y Preguntas para el Futuro”, en revista Gestión y Política Pública, Vol. XI, No 2, México: CIDE, 2002.



## CAPÍTULO II

- Alain de Janvry y Elisabeth Soudolet, “Los enfoques del desarrollo Territorial, ‘¿Qué hemos aprendido?’”, Universidad de California en Berkeley, 2000.
- BURGÚÉS Katrina, “El Impacto del 3x1 en la Gobernanza Local”, en El programa 3X1 para Migrantes, ¿Primera Política Transnacional en México?, Fernández de Castro R. y otros, Miguel Ángel Porrúa, ITAM, U. A. de Zac. 2006.
- Castles Stephen “Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias”, en Repensando las migraciones: nuevas perspectivas teóricas y empíricas, Alejandro Portes y Josh DeWind (coord.), Instituto Nacional de Migración, Miguel Ángel Porrúa y Universidad Autónoma de Zacatecas, México, 2006.
- Delgado R; Moctezuma, M. y Rodríguez H; “Evaluación de programas y proyectos comunitarios y productivos con participación de los migrantes: el caso de Zacatecas”. Mimeo para informe final de investigación. México, 2000.
- Durand, J., and D. Massey, “Mexican Migration to the U.S.” *Latin American Research Review*, 1992.
- Evaluaciones Externas del Programa 3X1 para Migrantes presentadas por la SEDESOL:
  - **2002** (Informe de la Evaluación Externa del programa iniciativa ciudadana 3X1),
  - **2003** (Red de Consultores Nacionales, S.C.),
  - **2004** (Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico, S.C.),
  - **2005** (Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico, S.C.),
  - **2006** (Universidad Autónoma Chapingo),
  - **2007** (Centro de Investigación y Docencia Económica).
- García Zamora Rodolfo, “La Participación Cívica y Social de los Migrantes Mexicanos en Estados Unidos”, ensayo presentado en el foro: Las remesas colectivas y el programa 3X1 como proceso de aprendizaje social transnacional, realizado en Woodrow Wilson para Investigadores, 4 y 5 de noviembre, 2005. Washington D.C.
- GARCÍA Zamora Rodolfo, “El Programa 3X1 y los Retos de los Proyectos Productivos en Zacatecas”; en en El programa 3X1 para Migrantes, ¿Primera Política Transnacional en México?, FERNÁNDEZ DE CASTRO Rafael, y otros Miguel Ángel Porrúa, ITAM, Universidad Autónoma de Zacatecas, 2006
- Ibarra Flores Ramírez Mónica Gabriela, Evaluación del programa 3X1 para Migrantes, Tesina, ITAM, México, 2007 y Cruz Alejandre Ariana, De la Rosa Palomares Elsa y Esponda Méndez Mayra, “Evaluación del programa 3X1 para Migrantes en Michoacán”, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), México, 2007.
- Mitchell, Christopher. “Western Hemisphere Immigration and United States Foreign Policy”, The Pennsylvania State University Press, 1992,
- Moctezuma, M, “La Presencia migrante desde la distancia. Clubes de zacatecanos en los Estados Unidos”, en Lanly Guillaume y Valenzuela, Basilia (comp.), “clubes de migrantes oriundos

mexicanos en los Estados Unidos. La política transnacional de la nueva sociedad civil migrante. México: Universidad de Guadalajara, p. 85-126; 2004

- ▣ Putman Robert "The Prosperious Community: Social Capital and Public Life". The American Prospect 13. En: Cuadernos de CEPAL Serie Políticas Sociales: 2000. ¿Qué es el capital social comunitario?
- ▣ Rosemary Vargas Lundius. "Remesas y desarrollo rural". Documento preparado para el 27º período de sesiones del Consejo de Gobernadores del FIDA. Roma, 18 y 19 de febrero del 2004.
- ▣ Rusell, S. The impact of International Migration on Sending Countries. 1995
- ▣ Sandoval de Escurdía, Juan Martín, "Los Indicadores en la Evaluación del Impacto de Programas"; Servicio de Investigación y Análisis. División de Política Social, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, 2003.
- ▣ Tuiran, Rodolfo; "Migración, Remesas y Desarrollo", Documento de Trabajo, La Situación Demográfica en México; 2003.
- ▣ Vertovec Steven, "Transnacionalismo migrantes y modos de transformación"

### CAPÍTULO III

- ▣ Aguirre Vara Ramón, Bernabé Loranca Beatriz, Bañuelos Sánchez Jorge, Zamora Alcocer Enrique M, "El enfoque de marco Lógico como punto de partida de investigación de operaciones en proyectos del mundo real". Ingenio Santa Fe Associates Internacional, Ingeniería Estratégica de Negocios. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. México.
- ▣ Aldunate Eduardo, "Curso: Matriz de Indicadores y Gestión de Programas", ILPES-CEPAL y CONEVAL presentación Power Point, México; Marzo 2006.
- ▣ Baker Judy I: "Evaluación del Impacto de los Proyectos de Desarrollo en la Pobreza", Manual para Profesionales. Banco Mundial, Washington, D.C. Directivas de Desarrollo, 2000.
- ▣ BID, "Remesas Colectivas Financian Desarrollo de Comunidades". Mayo de 2008. <http://www.iadb.org/>
- ▣ BURGUÉS Katrina, "El Impacto del 3x1 en la Gobernanza Local", en El programa 3X1 para Migrantes, ¿Primera Política Transnacional en México?, Fernández de Castro R. y otros, Miguel Ángel Porrúa, ITAM, U. A. de Zac. 2006.
- ▣ Curso- Taller de Metodología del Marco Lógico, ofrecido por el facilitador Fernando Cartes M. en cumplimiento al Convenio de Cooperación Técnica ILPES/CEPAL-NAFIN-CONEVAL. Ciudad de México, D.F. 21-23 de Julio 2008.
- ▣ De Janvry, A. et al; en "Determinants of Mexico-U.S Migration: The Role of Household", 1997.
- ▣ Delgado R; Moctezuma, M. y Rodríguez H; "Evaluación de programas y proyectos comunitarios y productivos con participación de los migrantes: el caso de Zacatecas". Mimeo para informe final de investigación. México, 2000.
- ▣ Dery, David "Problem Definition in Policy Análisis", Kansas: University Press of Kansas, 1984.

- ▣ Des Gasper, "Evaluating the Logical Framework Approach". Toward Learning-Oriented Development Evaluation", Institute of Social Studies, The Hague, The Netherlands, Public Administration and Development, 2000.
- ▣ Dunn, William N., "Public Policy Analysis: An Introduction, New Jersey: Prentice Hall, 1994.
- ▣ Fernández de Castro Rafael y otros, "El Programa 3x1 para Migrantes, ¿Primera Política Transnacional en México?", Miguel Ángel Porrúa; ITAM – Universidad Autónoma de Zacatecas, 2006.
- ▣ Frías, Nina, Ibarra Mónica y Rivera Soto Leandro, "La organización comunitaria: actor ausente en la reglamentación del Programa 3x1 para Migrantes", en Fernández del Castillo Rafael y otros, "El Programa 3x1 para Migrantes, ¿Primera Política Transnacional en México?", Miguel Ángel Porrúa; ITAM – Universidad Autónoma de Zacatecas, 2006.
- ▣ INAP, Argentina "El Diseño de Proyectos según el enfoque del Marco Lógico". Traducción de un Manual desarrollado por Grupo de Trabajo en Metodología, de la Agencia Noruega para la Cooperación del Desarrollo (NORAD), basado en información de Samset & Stokkeland Consulting A.S., Oslo.
- ▣ Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal. 30 Marzo 2007.
- ▣ Nakamura Julio Matus, "PMP de la Empresa TenStep" Diferencia entre Programas, Proyectos y Portafolios, México 2001.
- ▣ Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo, "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación, Doc. CEDES/G.E. CLACSO No 4, 1976.
- ▣ Pressman, J. L. y Wildavsky, A.B. "Implementation: How Great Expectations in Washington are Dished in Oakland, or why it's amazing that federal programs work at all, Berkley: University of California Press; 1973.
- ▣ Putman Robert "The prosperous Community: Social Capital and Public Life". The American Prospect 13. En: Cuadernos de CEPAL Serie Políticas Sociales: 2000. ¿Qué es el capital social comunitario?
- ▣ Rusell, S. The impact of International Migration on Sending Countries. 1995
- ▣ Sánchez Ramiro, A. "Demandas de Calidad de la Administración Pública: Un derecho de la Ciudadanía", Dykinson, Madrid, 2002.
- ▣ Soto Priante Sergio y Velásquez Holguín Marco Antonio, "El proceso de Institucionalización del Programa 3x1 para Migrantes", Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- ▣ The Logframe Handbook, a Logical Framework Approach to Project Cycle Management, Team Technologies, Inc, of Middleburg Virginia – Operations Core Services. The Word Bankm 1818 H Street NY, Washington, DC 20433 USA.
- ▣ Vanderplaat, M.; "Beyond Technique". Issues en Evaluating for Empowerment", Evaluation, Vol. 1 no 1, 1995.
- ▣ Weiss, Carol H; "Evaluation", segunda edición, New Jersey: Prentice Hall, 1998.

## ANEXOS

## ANEXO 1: ANTECEDENTES DE EVALUACIÓN EN MÉXICO

Fecha	Actividad
1995	Es publicado el Programa para la Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000 (Promap), identificando como problemas: las deficiencias en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño de la gestión pública, se propuso el diseño de un sistema basado en objetivos y metas cuantificables, indicadores de desempeño, revisión y adaptación del Sistema Integral de Información por la SHCP y Secodam y el fortalecimiento de los órganos internos de control preventivo y correctivo.
1995-2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La SHCP construyó la Reforma al Sistema Presupuestario integrando una nueva estructura programática (NEP) y SED basado en resultados. La propuesta se instrumentó parcialmente incorporado en el discurso gerencialista sobre la reforma de la administración pública conceptos de transparencia en cuestiones presupuestarias<sup>120</sup>.</li> <li>- Las aportaciones del Promap, incluyendo la creación del sistema Nacional de Quejas, Denuncia y Atención Ciudadana, reforma leyes que permitieron modificar el funcionamiento de los órganos de Control Interno de la APF. Su función era controlar y vigilar con propósito correctivo, así como realizar evaluaciones de la gestión de los procesos. Con las reformas estos fueron removidos por la Secodam, de la cual dependía funcional y jerárquicamente logrando autonomía respecto de las entidades en las que desarrollan su labor, y redireccionando sus evaluaciones hacia los resultados de la gestión.</li> <li>- Se realizan evaluaciones institucionales, de tipo interno a programas de Liconsa y Diconsa</li> </ul>
1997	Se inició el proyecto de evaluación externa del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa)
1999	El legislativo otorga funciones ASF, de la Cámara de Diputados, para realizar labores de revisión y auditoría de carácter imparcial para superar las limitaciones de sus antecesora; como la revisión de cuentas públicas, la extemporaneidad de la emisión de resultados de sus revisiones, la ausencia de una garantía legal plena de su autonomía de gestión frente al Ejecutivo, la confusión generada por su propia denominación, el poco conocimiento ciudadano de sus atribuciones y trabajos, etcétera.
2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se difundieron los Términos de Referencia para la Evaluación Externa del Fondo de Coinversión Social 1999-2000, a cargo del entonces Instituto Nacional de Solidaridad (Insol).</li> <li>- Se aprueba la Ley de Fiscalización Superior de la Federación que respalda jurídicamente a la ASF, con autonomía técnica, de gestión material y financiera y de decisión interna.</li> <li>- El Congreso exigió la evaluación externa de programas financiados y sujetos a reglas de operación.</li> </ul>
2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se instalo la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, buscando elevar los niveles de eficiencia, eficacia y calidad del servicio público. Se aprueba el Programa Nacional de Transparencia y el Combate a la Corrupción.</li> <li>- Se implemento el Programa para el Fortalecimiento del Control Interno dentro de las dependencias, promoviendo la autonomía de gestión y reduciendo la discrecionalidad en el manejo de los recursos.</li> </ul>
2002	- Se aprueba la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.
2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La Secodam se transforma en Secretaría de la Función Pública (SFP).</li> <li>- Se aprueba la Ley General de Desarrollo Social (LGDS).</li> </ul>
2004	- Se inicia la integración del CONEVAL, como instancia legítima para coordinar la actividad de evaluación externa a los programas sociales.
2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Se aplica la evaluación de programas sociales que reciben recursos públicos y sujetos a reglas de operación a través del Enfoque de la Matriz del Marco Lógico.</li> <li>- Se acuerda llevar a cabo un conjunto de actividades de capacitación dirigida a los servidores públicos para la coordinación y operación de programas presupuestarios.</li> <li>- La SHCP establece como aspectos importantes de la Evaluación de los programas: que tengan un carácter anual y tipificación de las evaluaciones las cuales serán efectuadas por evaluadores externos con cargo al presupuesto de la entidad responsable del programa y contratado por el CONEVAL. A partir de las evaluaciones se efectuarán recomendaciones y compromisos para mejorar la gestión.</li> </ul>
2007	-La SHCP emite el Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2007 de los Programas Federales, donde se define el marco lógico como la metodología para la elaboración de la matriz de indicadores.

Fuente: Elaboración propia en base a: CARDOZO Brum Myriam Irma; "Desarrollos Empíricos de la Evaluación en América Latina", Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.

<sup>120</sup> ARELLANO Gault David; "Nueva Gestión Pública: ¿dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la reforma administrativa". CIDE-Porrúa, México 2003.

## ANEXO 2. ESTRUCTURA DE LA MATRIZ DE INDICADORES Y SU LÓGICA

Resumen Narrativo de Objetivos	Indicadores Verificables	Medios de Verificación	Supuestos
<b>13. FIN:</b> es una definición de cómo el proyecto o programa contribuirá a la solución del problema del sector.	<b>14.</b> Medición del impacto general que tendrá el proyecto. Son específicas en términos de cantidad, calidad y tiempo. (gpo social y lugar)	<b>15.</b> Fuentes de información que se pueden utilizar para verificar que los objetivos se lograron. Pueden incluir material publicado, inspección, encuestas, etc.	<b>16.</b> Indican los acontecimientos, condiciones o decisiones necesarias para la “sustentabilidad” (continuidad en el tiempo) de los beneficios generados por el proyecto.
<b>9. PROPÓSITO:</b> es el impacto a ser logrado como resultado de la utilización de componentes producidos. Es una hipótesis sobre el impacto o beneficio que se desea lograr.	<b>10.</b> Describen el impacto logrado al final del proyecto. Deben incluir metas que reflejen la situación al finalizar el proyecto. Cada uno especifica cantidad, calidad y tiempo de los resultados a alcanzar.	<b>11.</b> Fuentes que el ejecutor y el evaluador pueden consultar para ver si los objetivos se están logrando. Pueden indicar que existe un problema y sugieren la necesidad de cambios en los componentes del proyecto.	<b>12.</b> Indican los acontecimientos, las condiciones o las decisiones que tienen que ocurrir para que el proyecto contribuya significativamente al logro del Fin.
<b>5. COMPONENTES:</b> obras, servicios, y capacitación que se requiere que complete el ejecutor del proyecto. Deben expresarse en trabajo finalizado.	<b>6.</b> Descripción breve y clara de cada componente a terminar durante la ejecución, especificando la cantidad, calidad y oportunidad de las obras, servicios, etc. que deberán entregarse.	<b>7.</b> Indica dónde se localizan las fuentes de información para verificar que los resultados que han sido contratados han sido producidos. Las fuentes pueden incluir inspección e informes del auditor, etc.	<b>8.</b> Acontecimientos, las condiciones o las decisiones que tienen que ocurrir para que los componentes del proyecto alcancen el propósito para el cual se llevaron a cabo.
<b>1. ACTIVIDADES:</b> Tareas que el ejecutor debe cumplir para completar cada componente y que implican costos. Se hace una lista de actividades en orden cronológico para cada componente.	<b>2.</b> Este casillero contiene el presupuesto para cada componente a ser producido por el proyecto.	<b>3.</b> Este casillero indica donde un evaluador puede obtener información para verificar si el presupuesto se gastó como estaba planeado. Normalmente constituye el registro contable de la unidad ejecutora.	<b>4.</b> Los supuestos son los acontecimientos, condiciones o decisiones (fuera de control del gerente del proyecto) que tienen que suceder para completar los componentes del proyecto.

**Fuente:** EVO: Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos (Marco Lógico) 3-97

### El diseño de la MI implica la siguiente lógica en los procedimientos:

1. Cuando el personal del proyecto realiza las actividades descrita en 1,
2. Usando los recursos humanos y financieros determinados en 2,
3. Lo que se puede verificar en las fuentes respectivas (convenio, relatorias)
4. Suponiendo que no hubiera inconveniente en el trabajo,
5. Se lograran los resultados del proyecto
6. Al tiempo, lugar, calidad y cantidad respectiva a las metas fijados en 6,
7. Este hecho se puede verificar en las fuentes respectivas,
8. Suponiendo resultados con impacto previsto, sin interferencia negativa externa y ajena,
9. Se logre el objetivo del proyecto
10. De manera como fue acordado en términos de calidad y cantidad
11. Esto se puede verificar por medio de las fuentes indicadas en 11,
12. Suponiendo que la situación obtenida, tendría el impacto a niveles más generales,
13. El objetivo general es alcanzado,
14. De acuerdo a los indicadores establecidos en 14,
15. Verificables en las fuentes respectivas
16. Suponiendo que el impacto no va a ser disminuido por factores externos, el logro del proyecto será garantizado a largo plazo.

## ANEXO 3: IDENTIFICACIÓN DE ACTORES Y SU RELEVANCIA

INSTITUCIÓN	NOMBRE	CARGO	RELEVANCIA
<b>NIVEL FEDERAL</b>			
SEDESOL	Mtro. Gerardo Franco Parrillat	Sub Director de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales	Experto en política social: aconseja a los evaluadores externos y coordinación del programa sobre el tipo y características de indicadores de impacto importantes e útiles para la toma de decisiones, a fin de que tanto las recomendaciones como los cambios en el diseño prevengan gastos excesivos generando información de menor utilidad.
SEDESOL	C.P. Margarita de Lourdes Guerra Guerrero	Coordinadora del Programa 3X1 para Migrantes	Coordina el diseño, ejecución y monitoreo del programa. Proporciona la información necesaria para la realización de las evaluaciones externas. Atiende las recomendaciones, tomador de decisión ante cambios en el diseño, normatividad y objetivos del programa.
SEDESOL	Lic. Irma Guadalupe Hidalgo Vega	Directora de Promoción del Programa	Coordina el cumplimiento a la normatividad vigente, vigila y coordina el cumplimiento del programa anual de promoción del programa. Verifica la integración de los COVAM's, representa el vínculo entre organizaciones de migrantes en E.U y comunidades de origen en México. Toma decisiones en materia de promoción, selección de proyectos, y cumplimiento de metas y objetivos.
CONEVAL	Dr. Agustín Escobar Latapí	Consejero Académico	Establece mediante un consejo especializado en la evaluación de la política social, los criterios para las metodologías a aplicar, aprueba los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir cobertura, calidad e impacto del programa. Emiten sugerencias y recomendaciones a evaluadores externos y a tomadores de decisiones sobre el programa.
CONEVAL	Dr. Fernando Cortés Cáceres	Consejero Académico	Establece mediante un consejo especializado en la evaluación de la política social, los criterios para las metodologías a aplicar, aprueba los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir cobertura, calidad e impacto del programa. Emiten sugerencias y recomendaciones a evaluadores externos y a tomadores de decisiones sobre el programa.
SFP	Lic. Jorge López Vergara	Comisario Público propietario ante el CONEVAL	Revisa, analiza y valida de resultados del programa a partir de los informes finales de evaluación externa. Centra su atención en el cumplimiento de los procesos, el desempeño de los funcionarios, la transparencia y la difusión de los resultados obtenidos.
CIDE	Dr. Francisco Javier Aparicio Castillo	Evaluador Externo 2007	Experto en evaluación; garantiza la correcta aplicación técnica de la metodología de evaluación, realiza un diagnóstico al respecto del desempeño del programa, analiza la lógica interna de la MI, emite recomendaciones pertinentes que atiendan a las problemáticas identificadas.
UAdCH	Dra. Leticia Myriam Sagarraga Villegas	Evaluador Externo 2006	Experto en evaluación; garantiza la correcta aplicación técnica de la metodología de evaluación, realiza un diagnóstico al respecto del desempeño del programa, analiza la lógica interna de la MI, emite recomendaciones pertinentes que atiendan a las problemáticas identificadas.
<b>NIVEL ESTATAL</b>			
Delegación SEDESOL Michoacán / Miembro COVAM	Arq. Enrique Calvillo Olvera	Jefe de la Unidad de Desarrollo Social y Humano	Coordina la ejecución del programa a nivel estatal, miembro activo del COVAM, tomador de decisión en la selección y planeación de los proyectos, verifica las labores de monitoreo y los avances físicos y financieros. Integra y envía a nivel central los expedientes técnicos de los proyectos, observando la inclusión de la información requerida y los formatos necesarios. Verifica los procesos de entrega de obra.
Delegación SEDESOL Michoacán / Miembro	Ing. Alfonso Aragón Mejía	Coordinador Estatal Microrregiones	Verifica el envío de los expedientes técnicos para la ejecución de los proyectos de iniciativa migrante. Mantiene vínculo constante con las comunidades establecidas tanto en México como en Estados Unidos. Identifica problemáticas y propone soluciones. Verifica el

COVAM			cumplimiento a la normatividad aplicable.
Delegación SEDESOL Jalisco / Miembro COVAM	Ing. Juan Carlos Lepe	Jefe del Programa 3X1 para Migrantes, SEDESOL Jalisco	Coordina la ejecución del programa a nivel estatal, miembro activo del COVAM, tomador de decisión en la selección y planeación de los proyectos, verifica las labores de monitoreo y los avances físicos y financieros. Integra y envía a nivel central los expedientes técnicos de los proyectos, observando la inclusión de la información requerida y los formatos necesarios. Verifica los procesos de entrega de obra.
<b>NIVEL MUNICIPAL</b>			
Operativo-SEDESOL	Sr. Sergio Magaña Morales	Promotor Social, SEDESOL-Zamora	Promueve el programa, ejecuta los proyectos aprobados, aplica los métodos e instrumentos de monitoreo y evaluación para el nivel de avance en los aspectos físicos y financieros de los proyectos, verifica la participación de los actores, planea en coordinación con los beneficiarios directos los actos de entrega de obras, y el mantenimiento y conservación de las mismas.
Operativo-SEDESOL Jamay,	Sr. Ramiro Cortés	Dr. Obras Públicas, Jamay, Jalisco	Verifica los proyectos de obras públicas en el Municipio, la integración de recursos materiales, humanos y financieros. Establece convenios para el mantenimiento y conservación de las mismas.
Beneficiario Atacheo de Regalado, Zamora Michoacán	Sr. Marcos Robledo	Beneficiario	Ejecuta un proyecto productivo de fresas. Mantiene vínculos con la organización migrante, con el municipio en la verificación de los avances y presentación de resultados. Participa en el COVAM como representante de la comunidad de origen. Se encarga del mantenimiento y conservación del proyecto.

**Fuente:** Elaboración propia en base a los actores relevantes que participan del proceso de ejecución, monitoreo o evolución del Programa 3X1 para Migrantes, 2008.

## PERFIL DE LOS ACTORES RELEVANTES EN MATERIA DE EVALUACIÓN

NOMBRE	FORMACIÓN ACADÉMICA	EXPERIENCIA LABORAL
 <b>DR. AGUSTIN ESCOBAR LATAPÍ</b>	<p>Doctor en Sociología de la Facultad de Estudios Económicos y sociales de la Universidad de Manchester, Gran Bretaña (1984)</p> <p>Maestría (M.A. Econ) por investigación en Sociología de la misma Facultad, (1981)</p> <p>Licenciatura en Antropología Social de la Universidad Iberoamericana (1976)</p>	<p>Profesor – Investigador Titular en CIESAS Occidente.</p> <p>Evaluador de la Fundación Mexicana para el Desarrollo y del Patronato Indígena del Valle del Mezquital.</p> <p>Investigador Honorario del Instituto Francés de Investigación para el Desarrollo (IRD).</p> <p>Miembro del Consejo Técnico Consultivo de CIESAS Occidente, en calidad de Director Regional de la Unidad Occidente.</p> <p>Integrante del CONEVAL (2006).</p>
 <b>DR. FERNANDO CORTÉS CÁCERES</b>	<p>Doctor en Ciencia Social con especialidad en Sociología. Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. (2004)</p> <p>Magíster en Ciencias Sociales. Programa del Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales (ILADES-Chile)-Universidad Gregoriana de Roma.</p> <p>Licenciado en Sociología, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República (Montevideo, 1991)</p>	<p>Profesor de El Colegio de México</p> <p>Participante del Seminario Avanzado de Evaluación de Impacto de Políticas Sociales. The World Bank Institute Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE)/Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal México</p> <p>Integrante del CONEVAL (2006).</p>

 <p><b>DR. GONZALO HERNANDEZ LICONA</b></p>	<p>Doctor en Economía, Universidad de Oxford, Inglaterra.</p> <p>Maestro en Economía, Universidad de Essex, Inglaterra</p> <p>Licenciado en Economía Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)</p>	<p>Secretario Ejecutivo del CONEVAL.</p> <p>Investigador del Departamento Académico de Economía del ITAM,</p> <p>Director de la Licenciatura de Economía</p> <p>Director General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales (SEDESOL 2002-2005)</p>
 <p><b>DR. FRANCISCO JAVIER APARICIO CASTILLO</b></p>	<p>Doctor en Economía, George Mason University, 2006.</p> <p>Maestría en Economía, George Mason University, 2002</p> <p>ICPSR Summer Program Scholar, University of Michigan- Ann Arbor, 2001</p> <p>Advanced Topics in Economics Summer School, ISEG, Lisbon, Portugal, 2000</p> <p>Licenciatura en Economía, Universidad de las Américas, Puebla, México, 1999.</p>	<p>Profesor-Investigador, División de Estudios Políticos, CIDE. Agosto 2003 a la fecha.</p> <p>Profesor de asignatura-principios de macroeconomía, George Mason University, verano 2003</p> <p>Asistente de Enseñanza, Econometría I, nivel doctorado, George Mason University, Primavera 2003</p> <p>Profesor Invitado, nivel maestría; Organización Industrial. Universidad de las Américas, Puebla. Verano 2001 y 2002.</p> <p>Secretario de Finanzas del Estado de Puebla (1998-1999)</p>
 <p><b>DRA. LETICIA MYRIAM SAGARNAGA VILLEGAS</b></p>	<p>Doctorado en Economía Agrícola en la Universidad Autónoma de Chapingo</p> <p>Maestría en Administración de Empresas Agropecuarias del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey</p> <p>Licenciatura en Ingeniería Agrónomo Zootecnista. Universidad Autónoma de Chihuahua</p>	<p>Responsable de la Evaluación Externa Adultos Mayores de la SEDESOL 2007</p> <p>Responsable de la Evaluación Externa Iniciativa Ciudadana 3X1 de la SEDESOL 2003</p> <p>Evaluadora Nacional del Programa Fomento Ganadero de la Alianza para el Campo, 2002 y 2003</p> <p>Profesora Investigadora de la Universidad Autónoma de Chapingo (1993- a la fecha)</p> <p>Consultora Nacional de CEPAL asignada al proyecto conjunto FAO/CESPA/SARH "Matriz de Análisis de Política para el Sector Agropecuario Mexicano" (1991-1992)</p>



## ANEXO 4: GUIA DE ENTREVISTAS

### NIVEL FEDERAL

#### A. DISEÑO

1. Informes de evaluaciones externas mencionan como **problemáticas recurrentes** en el programa 3X1, la poca claridad en la definición de los beneficiarios y la no definición de un objetivo, ¿qué alternativas se han considerado para salvar estas dificultades?
2. Además de los indicadores de resultados establecidos en las Reglas de Operación, para dar seguimiento a la operatividad, ¿Son considerados en el diseño otros **mecanismos de evaluación**? ¿Cuáles?

#### B. INDICADORES

3. ¿Qué **indicadores de impacto** definen el desarrollo local en el programa 3X1 para Migrantes?
4. ¿Quiénes determinan estos indicadores? ¿Qué proceso y criterios se sigue para su **construcción**?

#### C. FUENTES DE INFORMACIÓN

5. ¿Quiénes se encargan de la integración de **fuentes de datos**, cuáles son, y qué controles se aplican para asegurar su confiabilidad?

#### D. SUPUESTOS

6. ¿Qué riesgos tiene la inclusión de **capital social** en la definición y evaluación de los proyectos?
7. En la determinación de supuestos, ¿se lleva a cabo un **diagnóstico** u otro ejercicio que provea información sobre las condiciones específicas de las localidades de origen?
8. Características de la **descentralización** como: poder decisorio, dependencia económica, gestión y coordinación, clientelismo, estructura organizacional, sustentabilidad de proyectos, capital económico, capacidades, infraestructura, coordinación entre actores y la disposición de condiciones físicas en cada proyecto, ¿Son considerados indicadores de desarrollo local o representan supuestos que deben ser integrados en la matriz de marco lógico de cada proyecto?
9. ¿En la construcción de la Matriz de Indicadores, ¿qué es de mayor importancia para guiar la implementación de los proyectos, el **cumplimiento** de indicadores o atención a la clara definición de supuestos necesarios para cumplirlos?
10. ¿Qué ventajas ofrece la metodología de consistencia y resultados en la definición de indicadores de impacto evaluables a **largo plazo** e indicadores de **impactos no deseados** en cuestión de desarrollo local? ¿Es suficiente para determinar el éxito o fracaso de los proyectos?

#### E. EVALUACIONES EXTERNAS

11. ¿Qué **ventajas** ofrece la metodología y herramientas de la evaluación de consistencia y resultados en la definición de desarrollo local? ¿**Quién determina** dichos criterios metodológicos?
12. ¿Qué **decisiones** se han tomado a causa de recomendaciones de evaluaciones externas?

#### E. METODOLOGÍA DE LA MATRIZ DE MARCO LÓGICO

13. ¿Cómo se integra **una matriz de indicadores** dada la multiplicidad de proyectos, para ser observada por el CONEVAL, SFP y SHCP? ¿Quién hace esta integración y bajo que criterios?

#### 1. Actores Ejecutores del programa a nivel federal y estatal.

##### A. DISEÑO

1. ¿Cuál es el **objetivo** primordial del programa?
2. ¿Cuál es su **contribución** en el desarrollo local?
3. ¿Qué aspectos podrían **mejorar el diseño** y operación del programa?
4. ¿Se llevan a cabo **talleres / reuniones** que produzcan coordinación entre actores para definir las problemáticas, causas, alternativas de solución, indicadores y supuestos en cada proyecto? ¿Se realizan diagnósticos particulares de las comunidades para definir la pertinencia de los proyectos? (costo-beneficio, costo-efectividad, diagnóstico, viabilidad política)
5. ¿Cuál es el papel de los **COVAM's** en el proceso de evaluación? ¿Se ajustan a los criterios de evaluación de consistencia y resultados?

##### B. INDICADORES

6. ¿Qué **indicadores de impacto** se deben observar en el programa 3X1?, ¿Coinciden con los indicadores identificados con la herramienta del marco lógico?
7. ¿**Quiénes** construyen los indicadores para cada proyecto?

### C. FUENTES DE INFORMACIÓN

8. ¿Cuáles son las herramientas para integrar **información** generada por la operación del programa? ¿Cómo se actualizan?, ¿Quiénes son los responsables de ello?
9. ¿Las herramientas son homogéneamente **entendidas y aplicadas** en cada una de las comunidades donde se llevan a cabo proyectos?, si no es así ¿Se han diseñado y aplicado mecanismos para ello?

### D. SUPUESTOS

10. ¿El “**capital social**” y los “**sistemas financieros locales**” son considerados: supuestos o indicadores?
11. ¿Cómo son **controlados los riesgos** de la descentralización en la operación, uso de información y resultados generados por la implementación del programa?

### E. IMPLEMENTACIÓN

12. Informes de evaluaciones externas indican como problemáticas recurrentes la poca justificación y pertinencia de proyectos y el incumplimiento en la aportación de recursos en tiempo y forma, ¿Cómo se **resuelve la problemática**? ¿Qué actores tienen mayor poder de decisión en la implementación y resoluciones de las problemáticas?

### F. METODOLOGÍA DE LA MATRIZ DEL MARCO LÓGICO

13. ¿En qué medida las labores de **monitoreo** contribuyen en la construcción de la Matriz Lógica?
14. ¿La matriz de indicadores tiene la cualidad de expresar **los impactos** en el desarrollo local, producto de la implementación del programa? ¿Capacidad para incluir los supuestos e indicadores relevantes para determinar el éxito del programa/proyectos?
15. ¿Cuál es el principal aporte de la metodología para mejorar la **calidad** de resultados?
16. ¿Cuáles son las consecuencias de trabajar con **beneficiarios inestables** o poco comprometidos en la construcción de la matriz de indicadores?

## 2. SFP-CONEVAL. Revisión de informes de Evaluación

### A. DISEÑO

1. ¿Qué **problemáticas** de diseño se han identificado en la revisión de informes?
2. ¿Bajo que **criterios** se identifican resultados “exitosos” en la matriz de indicadores, en un programa con múltiples objetivos, e intereses?
3. El programa se caracteriza por otorgar a los involucrados un peso equitativo en la toma de decisiones, entre ellas la de definir los objetivos de los proyectos, en este sentido, ¿Qué **flexibilidad** tiene la metodología para adaptar los objetivos de cada proyecto al Plan Nacional de Desarrollo?

### B. INDICADORES

4. ¿Qué tipo de **indicadores de impacto** en el desarrollo local y bajo que justificación se consideran de mayor importancia en el programa 3X1: eficiencia, eficacia, calidad, economía?
5. ¿En qué medida se han **observado** estos indicadores en las evaluaciones del programa 3X1?

### C. FUENTES DE INFORMACIÓN

6. ¿Cuál es la justificación para **solicitar** evaluaciones externas basadas en la metodología de la matriz del marco lógico y no en otra metodología?
7. ¿Qué nivel de **libertad** tienen las agencias de evaluación externa para proponer y aplicar metodologías acorde a las características del programa?
8. ¿Cómo asegurar la **calidad** en los informes presentes?
9. ¿Cuáles son los criterios para **atender** las recomendaciones de evaluaciones externas?
10. ¿Qué se ha **modificado** en el programa producto de la revisión de dichas recomendaciones?
11. ¿De qué manera el enfoque de gestión por resultados, representa una estrategia que usa información del **desempeño** para mejorar la toma de decisiones, de que desempeño se trata en el programa 3X1?

### D. SUPUESTOS

12. ¿Bajo que criterios se observan la pertinencia de **supuestos** de la matriz de marco lógico? ¿Cuáles han sido considerados para redefinir el programa?
13. ¿Son considerados como supuestos los riesgos de **descentralización** a los que está sometido el programa? ¿La metodología garantiza su inclusión?

### E. REVISIÓN DE EVALUACIONES EXTERNAS

14. ¿Cuál es la importancia de consolidar prácticas de **contraloría social**, estimulando la acción colectiva y el fortalecimiento de redes sociales en el proceso de evaluación basada en resultados?
15. ¿Qué **desafíos** para la administración central representa la evaluación basada en resultados?

16. ¿Qué **incentivos** sobre el nivel central y agencias evaluadoras favorecen la evaluación y monitoreo basada en resultados?
17. ¿La metodología permite observar mecanismos efectivos de **control presupuestal**?
18. En informes de evaluaciones externas se han mencionado proyectos con dificultades de conclusión o **sustentabilidad**, sin embargo son observables componentes, ello permite alinear el proceso presupuestario hacia resultados. ¿Cómo salvar esta inconsistencia?
19. ¿Qué **problemáticas** surgen en la revisión de las evaluaciones externas realizadas con la metodología del marco lógico?
20. ¿Qué **sugerencias** puede mencionar para resolver los problemas citados?

### 3. Evaluadores Externos

#### DISEÑO-EVALUACIÓN

1. ¿Qué problemas de **diseño** del programa dificulta el proceso de evaluación?
2. ¿Qué ventajas ofrece la metodología de evaluación basada en resultados, en comparación con otras metodologías en programas de **desarrollo local**? Atención a indicadores de impacto evaluables a largo plazo e indicadores de impacto no deseados.
3. ¿Qué **desafíos** representa para la evaluación externa la incorporación de una matriz de indicadores en un programa de múltiples objetivos como es el caso del 3X1 para migrantes?
4. ¿Qué elementos **adicionaría** para elevar la calidad de la evaluación basada en resultados para el programa en particular?

#### INDICADORES

5. ¿Qué **indicadores** de desarrollo local fueron observados por la implementación del programa? ¿Cuál es la pertinencia de la participación social en este proceso?
6. ¿Se consideraron indicadores que midan el capital social, capacidad de coordinación y responsabilidades? ¿Cuál es su **importancia** para el éxito de los proyectos?
7. ¿Fueron suficientes las **capacidades** humanas, técnicas y administrativas para la correcta construcción de indicadores de impacto en el desarrollo local?
8. ¿Qué **fuentes de información** fueron consideradas como insumo para llevar a cabo la evaluación? ¿Son suficientes y confiables estas fuentes de información?

#### SUPUESTOS

9. ¿En el proceso de evaluación fueron observados supuestos **no considerados** en la matriz y que obstaculizaron la lógica de la metodología?
10. ¿Con que método e instrumentos fueron examinadas la **ausencia de información** sobre el contexto particular en el que los proyectos son implementados?

#### RECOMENDACIONES

11. ¿Qué **componente instrumental** permitirá la generación de recomendaciones políticas y técnicas para mejorar el programa evaluado?
12. ¿Qué recomendaciones fueron emitidas para clarificar el papel de los diferentes **actores** y las condiciones y consecuencias de sus acciones y decisiones?
13. ¿Fue necesaria la **adaptación** de los procedimientos metodológicos para evaluar el programa?
14. ¿Qué **recomendaciones** de asignación presupuestal han sido realizadas?, ¿Fueron consideradas dichas recomendaciones en la asignación presupuestal?

#### METODOLOGÍA DE LA MATRIZ DEL MARCO LÓGICO

15. ¿La metodología de la matriz del marco lógico permitió observar **coherencia** entre las causas de los problemas observados y los cursos de acción realizados? ¿Cuáles son las limitaciones de la metodología para medir el desarrollo local?
16. ¿Cuáles son las **ventajas/desventajas** de la metodología para evaluar el programa?
17. ¿Qué consecuencias tuvo la **imposición** metodológica en el proceso de evaluación externa? ¿Qué elementos son sub estimados y cuáles sobre estimados?
18. ¿Tiene alguna propuesta para **mejorar** el proceso de evaluación basada en la matriz del marco lógico, específicamente en programas de desarrollo local?

## ANEXO 5: DESCRIPCIÓN DE LAS REGIONES BENEFICIADAS SELECCIONADAS

Municipio de Jamay, Jalisco.

En Jamay las inversiones 3X1 crecieron considerablemente en el período 2002-2006, ello obedeciendo principalmente a:

- En 2004 el 3X1 es adoptado como *“la política del estado de Jalisco”*, por el apoyo, recursos y trabajo de la Oficina de Atención a Jaliscienses en el Extranjero (OFAJE);
- Mayor activismo de las federaciones de migrantes jaliscienses,
- Cabildeo entre los presidentes municipales, gobiernos locales y habitantes de las localidades de origen. A través del programa los municipios han producido las obras más significativas, e incluso son incluidas previo a su selección y aprobación en los respectivos Planes Municipales de desarrollo<sup>121</sup>.
- Los gobernadores auxiliados por los consulados regionales de México en Estados Unidos han viajado a los lugares donde se asienta un número importante de migrantes jaliscienses con el fin de motivarlos y, dado el caso reconciliar intereses de organización. Uno de los principales logros de estos acercamientos ha sido la recuperación de la confianza de la diáspora regional en las estructuras y programas de gobierno, lo que ha permitido una mayor formación de clubes<sup>122</sup>.

Atacheo de Regalado, Zamora, Michoacán

Atacheo de Regalado tiene un elevado índice de intensidad migratoria. Los proyectos con los migrantes son en su mayoría de inversiones productivas de naturaleza agrícola con un enfoque de promoción de desarrollo y capacitación de jóvenes; fomentando la creación de pequeños empresarios. Los proyectos incluyen un taller de fabricación de bocinas, una planta para la crianza y alimentación de pavos y un invernadero para la producción de flores y tomates. Su particularidad es que fueron desarrollados utilizando de manera consciente criterios de promoción del *“desarrollo sostenible”* a nivel comunitario. De acuerdo con sus diseñadores los criterios en el diseño de los proyectos fueron:

- Proveer empleo
- Aprovechar la riqueza de recursos humanos y naturales de la comunidad
- Promover la unidad comunitaria como elemento esencial del desarrollo
- Estimular la inversión de los migrantes
- Exigir al gobierno que cumpla con sus obligaciones como socio, facilitador y garante de los proyectos
- Potenciar a las comunidades para que se conviertan en protagonistas de su propio desarrollo.

Los proyectos han recibido reconocimiento gubernamental al representar un modelo innovador con posibilidades de réplica en otras localidades. Tanto el gobierno federal como el gobierno del estado les han dado asistencia financiera adicional.

Tanto clubes como niveles de gobierno han enfocado esfuerzos en dos puntos fundamentales:

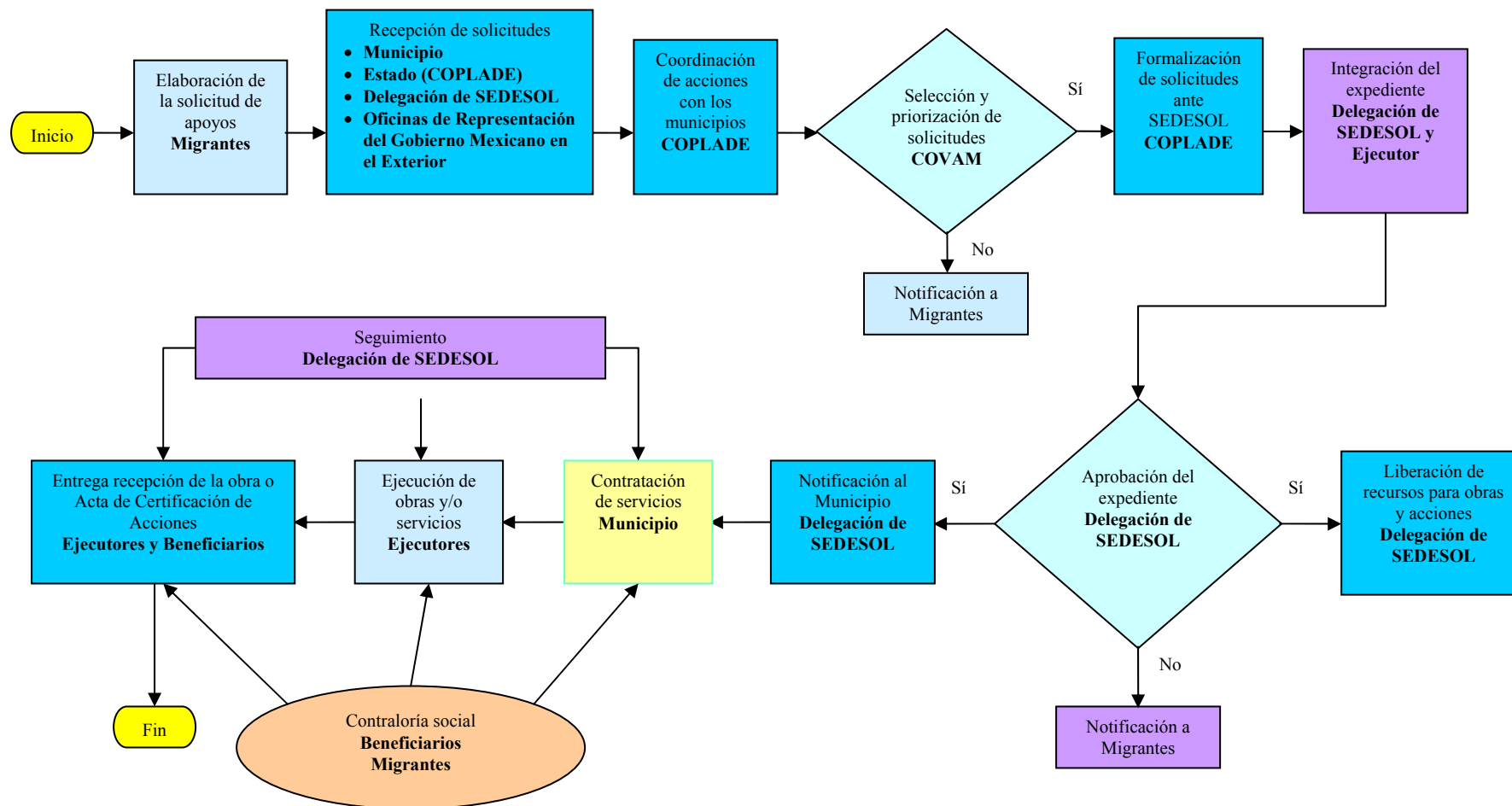
a. Inversión sistemática en el desarrollo de destrezas y capacidades en las organizaciones de migrantes y sus contrapartes en los lugares de origen. Sin embargo, no se ha logrado gestionar una planificación coherente, a nivel comunitario, para evaluar y detectar las oportunidades desde la óptica de sus propias aspiraciones para promover el desarrollo local. Aún más, no se han promovido una evaluación de los efectos que el programa 3X1 tiene como mecanismo de apoyo al desarrollo local, comparándolo con otras iniciativas con fines similares pero que no otorgan un papel protagónico a los migrantes. La promoción del desarrollo de capacidades de grupos hará posible la sustentabilidad de proyectos. Por su parte, el reforzamiento de la capacidad de gestión local tendría como fin lograr que las inversiones alcancen los resultados transformadores a los que todos aspiran.

b. Movilizar los recursos de las organizaciones. Por una parte, las organizaciones disponen de escasos recursos y, en consecuencia necesitan de financiamiento externo; por otra, de su fortaleza proviene del establecimiento de vínculos con la comunidad y de la forma en que sus miembros sienten el proceso como suyo. Muchas organizaciones trabajan sobre una base voluntaria y, en algunos casos significa un honor operar un proyecto sin gasto administrativo alguno. La habilidad para movilizar recursos constituye un activo importante de las organizaciones.

<sup>121</sup> Los recursos de los clubes provienen del presupuesto de los gobiernos municipales o de programas sociales paralelos.

<sup>122</sup> Entrevista: Chavolla, Elizabeth, Dirección de Asuntos Internacionales del Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, Jalisco, enero de 2006.

**ANEXO 6: DIAGRAMA DE FLUJO DEL PROGRAMA 3X1 PARA MIGRANTES**



**Fuente:** Extracción del informe de evaluación externa 2006, a cargo de la Universidad Autónoma de Chapingo con base en los lineamientos de los Programas de Desarrollo Social y Humano (2006), y en las Reglas de Operación (2006)

ANEXO 7: MATRIZ DE INDICADORES PROGRAMA 3X1 PARA MIGRANTES 2006				
RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	NOMBRE	FORMULA		
<b>FIN</b>				
Contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida en localidades de migración y pobreza	Porcentaje de Localidades y Municipios que hayan reducido su IML e IMM, según componentes, en el periodo 2000-2005 y 2005-2010	% de localidades con rezago en infraestructura básica y/o social en el año (Y) – % de localidades con rezagos infraestructura básica y/o social en el año X	Índices de marginación de CONAPO 2000, 2005, 2010.  Informes de Evaluación Externa	- Las Remesas pueden aprovecharse para mejorar el nivel de vida de los mexicanos - La comunidad, los beneficiarios e instancias de gobierno participan en el mantenimiento, conservación, vigilancia y operación de los proyectos. - La SEDESOL realiza medidas para atender los retos y recomendaciones de la Eva. Ext.
<b>PROPÓSITO</b>				
Fomentar la corresponsabilidad de migrantes y los 3 órdenes de gobierno para financiar proyectos canalizados a localidades de migración y pobreza	Incremento en el número de propuestas de 2002 a 2006  Incremento en la inversión propuesta por los migrantes  Incremento de la inversión de gobierno federal  Incremento en la participación de los estados  Incremento en la participación de los municipios	-Num. de clubes que presentan propuestas, por entidad federativa, aumenta de X en 2002 a Y en 2006  -Monto total de la inversión propuesta por los migrantes, por entidad federativa, aumenta de X en 2003 a Y en 2006  -Monto total de la inversión apoyada en localidades o municipios de alta y muy alta marginación, por entidad federativa, aumenta de X en 2003 a Y en 2006.  -Num. de estados participantes en la ejecución de proyectos aumenta de X en 2002 a Y en 2006  -Num. de municipios participantes en la ejecución de proyecto aumenta de X en 2002 a Y en 2006	Inventario de COPLADE, Anexos técnicos  Inventario de COPLADE, Anexos técnicos, actas del COVAM y formato 3X1-B  SIIPSO y anexos técnicos  SIIPSO y anexos técnicos  SIIPSO y anexos técnico	-Las instancias de gobierno contribuyen a asegurar la operación de los proyectos
<b>COMPONENTES</b>				
1. Proyectos productivos, sociales y de infraestructura social y productiva realizados en localidades propuestas por migrantes	Porcentaje de beneficiarios apoyados  Porcentaje de propuestas apoyadas con respecto al año anterior  Porcentaje de la oferta de inversión migrante	-% de beneficiarios apoyados es el X% con relación a la población total de participantes en el año 2006. -% de propuestas apoyadas con respecto de los proyectos presentados es el X% en el año 2006.  - % de la oferta de inversión de los migrantes para proyectos apoyada por el programa es el X% en el	SIIPSO e INEGI  SIIPSO Inventario de COPLADE, actas del COVAM y formato 3X1-B SIIPSO Inventario de COPLADE, actas del	- Los beneficiarios y migrantes participan en la contraloría social de los proyectos  - El nivel de ingresos de los migrantes continúa al menos en los niveles actuales

	<p>apoyada</p> <p>Inversión canalizada a microrregiones</p> <p>Porcentaje de proyectos apoyados en agua potable, electrificación y saneamiento por municipio</p> <p>Porcentaje de inversión en proyectos de agua potable, electrificación y saneamiento por entidad</p>	<p>año 2006.</p> <p>- Inversión canalizada a microrregiones, es el X% del total de recursos del programa para inversión en el año 2006.</p> <p>- % de proyectos apoyados en agua potable, electrificación y saneamiento por municipio es el X% con relación a los proyectos apoyados en el año 2006.</p> <p>- % de inversión en proyectos apoyados por el programa en agua potable, electrificación y saneamiento, por entidad federativa, es el X% con relación a la inversión en proyectos apoyados en el año 2006.</p>	<p>COVAM y formato 3X1-B</p> <p>SIIPSO</p> <p>SIIPSO</p> <p>SIIPSO</p>	
<b>ACTIVIDADES</b>				
<p>1. Emitir Reglas de Operación</p> <p>2. Asignar Techos presupuestales</p> <p>3. Firmar acuerdos de Coordinación</p> <p>4. Autorizar Recursos</p> <p>5. Dictaminar propuestas en el COVAM</p> <p>6. Emitir opinión normativa a nivel central</p> <p>7. Aprobar y ejecutar las obras</p>	<p>Monto de inversión</p>	<p>81 millones de pesos</p>	<p>SIIPSO, actas del COVAM</p>	<p>-Los beneficiarios acuerdan los proyectos aprobados</p> <p>-Los migrantes, estados y municipios realizan las aportaciones en tiempo y forma</p> <p>-Los recursos presupuestarios aprobados están disponibles de acuerdo a la ministración</p> <p>-La SEDESOL cuenta con el personal suficiente para la operación del programa</p> <p>-Los ejecutores de los proyectos los realizan en tiempo y forma</p> <p>-Los estados y la federación firman los acuerdos de coordinación oportunamente</p> <p>-Las Delegaciones y la DGS realizan el monitoreo y verifican el avance físico y financiero de las obras para la entrega oportuna de recursos conforme al avance</p> <p>-El COVAM aprueba de forma oportuna los proyectos del programa</p> <p>-Las dependencias normativas entregan su visto bueno de manera oportuna</p>

## ANEXO 7: MATRIZ DE INDICADORES PROGRAMA 3X1 PARA MIGRANTES 2007

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	NOMBRE	FORMULA		
<b>FIN</b>				
Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población en condiciones de pobreza, marginación o rezago social que habita en localidades con alta migración, con la participación de la diáspora mexicana	Porcentaje de las localidades intervenidas que mejoraron sus índices de Marginación absoluta (por Localidad, IML) (Eficacia)	(No de localidades que mejoraron su IML 2005/2010/ No total de localidades intervenidas) * 100	Los indicadores del índice de Marginación Localidad Conapo. (Frecuencia de medición: quinquenal)	-La política pública atiende las condiciones de marginación y pobreza de las localidades que presentan migración.  Los programas complementarios orientados a la atención subsidiaria de las personas continúan operando en estos territorios.  -Ceteris Paribus respecto a variables del índice de marginación en las que no incide el programa de manera directa.
<b>PROPÓSITO</b>				
Incremento de la cobertura y calidad de la infraestructura social básica y productiva en localidades con alta concentración de población en condiciones de pobreza, marginación, rezago social o alta migración, a partir de las iniciativas de los migrantes.	Variación de las variables de infraestructura social básica y productiva que componen los índices de marginación y de rezago social en las localidades atendidas por el programa (Eficacia)	Valor de la variable en el año que se evalúa – Valor de la variable en el año base)/ (Valor del indicador en el año base) * 100	Indicadores de Rezago Social (Frecuencia de medición: quinquenal).	Las condiciones sociales y económicas del país son estables y garantizan el desarrollo del programa. El Congreso asigna al Programa un presupuesto igual o superior al ejercicio anterior.
<b>COMPONENTES</b>				
1. Ejecución de obras y acciones para el desarrollo de infraestructura social, de servicios básicos y productiva, en localidades determinadas por los migrantes y los tres órdenes de gobierno en:	Tasa de aprobación de proyectos	Número de proyectos aprobados / número de proyectos presentados	COVAM SIIPSO Expedientes técnicos (anual)	Los clubes de migrantes deciden apoyar obras orientadas a infraestructura social, de servicios básicos y productiva
Suministro de Agua	Orientación a obras de impacto social	Obras de infraestructura social / total de obras	SIIPSO, Expedientes técnicos (anual)	Las localidades seleccionadas aceptan el proyecto y se incorpora a trabajos de seguimiento y CS
Instalaciones para el saneamiento ambiental y la conservación de los recursos naturales.	Orientación a localidades de alta y muy alta marginación	Obras de infraestructura social en localidades MAM y MMam /Total de obras	SIIPSO, Expedientes técnicos (anual)	La población atendida y los gobiernos locales realizan obras de conservación y mantenimiento.
Mejoramiento de la vivienda	Multiplicador de la inversión federal	Aportaciones federales por obra/Costo total de las obras	SIIPSO, Expedientes técnicos (anual)	
Infraestructura para salud			SIIPSO, Expedientes técnicos (anual)	
Infraestructura para educación			SIIPSO, Expedientes técnicos (anual)	
Apertura o ampliación de obras de			SIIPSO, Expedientes	



electrificación			técnicos (anual)	
Centros públicos de computación con acceso a Internet			SIIPSO, Expedientes técnicos (anual)	
Apertura de desarrollo urbanístico, cultural, deportivo y recreativo			SIIPSO, Expedientes técnicos (anual)	
Proyectos productivos o de impulso a la actividad económica comunitaria			SIIPSO, Expedientes técnicos (anual)	
2. Ejecución de acciones para el desarrollo de infraestructura productiva, en las localidades determinadas por los migrantes y gobierno		Indicadores similares a los del 1er componente, basados en proyectos productivos		
<b>ACTIVIDADES</b>				
Organizar, difundir y coordinar las actividades del programa con los migrantes en el extranjero	Atención a organizaciones a través de talleres y asambleas informáticas, TAI (Eficacia)	(TAI realizados /TAI solicitados o programados)*100	Actas registro de las representaciones en EU. (anual)	Se mantienen las condiciones presupuestales que posibilitan la promoción del programa
Sesiones Informativas sobre la operación del programa	Porcentaje de clubes que recibieron capacitación sobre el programa CCapAs) con proyectos aprobados (CCapAs PA) (Eficacia)	(CCapAs *100)/ CCapAs	Actas de registro de las representaciones en EU (anual)	
Taller para la elaboración de proyectos	Porcentaje de clubes que por primera vez presentan proyectos (CPP) en relación con el total de clubes (C) (Eficacia)	(CPP *100)/ total de C	Anexos técnicos de propuestas y Base de datos del Programa (anual)	
<b>Recepción de propuestas de inversión</b>				
Organización, en su caso, de las sesiones de los COVAM que se realicen en el extranjero				
Capacitación a instancias operativas del Programa en estados y municipios	Porcentaje de instancias ejecutoras capacitadas (Eficacia)	Instancias capacitadas / ejecutoras participantes)*100	Memoria de capacitación y listas de asistencia (anual)	
Coordinación de las actividades de los COVAM para la validación y aprobación de los proyectos	Tiempo promedio entre aprobación e inicio de obra (Eficacia)  -Porcentaje de obras validadas por el COVAM respecto del total de las propuestas presentadas (Eficacia)	Promedio (Fecha de inicio- fecha de aprobación)  -(No. De obras validadas/No total de propuestas presentadas) *100	Actas de COVAM (anual)	
Seguimiento y control del ejercicio presupuestal	Porcentaje de cumplimiento físico-Financiero en las obras (Eficacia)	(No de obras que cumplen con el avance acumulado programado / No de obras y acciones monitoreadas) *100	Formato 3X1-C (trimestral)	