

CONVOCATORIA SEDESOL-CONACYT 2002/01

DEMANDAS ESPECÍFICAS DEL SECTOR

OBJETIVO GENERAL: EVALUACIÓN DE IMPACTO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

I. Introducción

A pesar de que cada año México destina mayores recursos para desarrollo social, aún no existe un sistema de evaluación objetivo que permita conocer el efecto preciso que tiene este gasto sobre la población. El problema que acarrea llevar a cabo acciones con impacto incierto es con toda certeza, el desperdicio de los recursos, la subcobertura de los programas, y un bajo impacto de los mismos sobre la población objetivo. De hecho, aunque existe evidencia de algunos indicadores de la política social, no puede negarse que, hoy por hoy, se desconoce tanto el efecto preciso, como el impacto de las acciones de desarrollo social sobre el crecimiento económico del país. Por ello, es necesario analizar el diseño de los programas y el impacto de la intervención gubernamental de modo que pueda avanzarse hacia un empleo cada vez más eficiente y eficaz de los recursos públicos con el fin de lograr los resultados planteados en materia de desarrollo social.

Hasta hoy, la evaluación de los programas se ha concentrado en la cobertura y operación, lo que surge de la falta de información precisa respecto al perfil de los beneficiarios a través del tiempo. Dado que se reconoce ahora la importancia de estos aspectos para mejorar permanentemente la operación y el diseño de los programas sociales, el Gobierno Federal ha emprendido una labor para automatizar y poner a disposición de las instituciones interesadas en analizar el impacto de la política social, un sistema de información y evaluación que contendrá bases de datos de diversa índole, cuyo análisis contribuirá determinadamente al logro de los objetivos de largo plazo que en muchas ocasiones se han dejado de lado para atender aspectos inmediatos.

Debe aprovecharse el interés que la comunidad científica, tanto nacional como internacional, ha expresado en cuanto al funcionamiento y resultados de varios programas sociales en los que México ha mostrado su capacidad de innovación para el beneficio de los sectores más desprotegidos. Así, varios temas han dejado de ser analizados desde un punto de vista estrictamente teórico para ahora aprovechar positivamente la experiencia empírica en materia de política social,

creación de capital humano y oportunidades productivas a través de la información provista por la recolección de bases de datos e información de alta calidad.

La evaluación de impacto es una herramienta indispensable para saber si un programa está cumpliendo sus objetivos, cómo ha cambiado la situación de los beneficiarios y cuál hubiera sido la situación sin su aplicación. Si la evaluación de impacto se llevara a cabo en un momento intermedio de la ejecución del programa, se aprenderían importantes lecciones de cómo el diseño o la ejecución del programa pueden ser modificados para incrementar la efectividad de su intervención. La definición de los objetivos del programa y sus mecanismos de alcance, pueden mejorarse planeando una evaluación de impacto al principio del diseño del proyecto. El diseño de la evaluación de impacto puede ser intensivo en tiempo y recursos, sin embargo, los costos son frecuentemente muy bajos en comparación a la escala de gasto del Programa por lo que los rendimientos en términos de aumento de la efectividad del gasto social y de la rendición de cuentas son muy altos.

La evaluación de impacto de programas y políticas sociales a través del análisis cualitativo y cuantitativo de información es importante porque:

- retroalimenta el diseño de los programas, permitiendo su mejoramiento, readecuación o reorientación
- provee rendición de cuentas para la sociedad al permitir que se identifique la relevancia, eficiencia e impacto de los programas y acciones de política social
- contribuye a incrementar la efectividad de la política social y la calidad de los programas
- contribuye al conocimiento y promueve la investigación sobre diversos temas de desarrollo social, generando como producto adicional una relación entre la comunidad de investigadores y los encargados de diseñar la política social.

II. Antecedentes de la evaluación de impacto de los programas sociales en México.

La evaluación de impacto de los programas sociales en México es muy reciente. Entre los antecedentes se tienen tres investigaciones del Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores (PROBECAT). Las evaluaciones fueron realizadas por el Banco Mundial en 1994, la segunda por el gobierno mexicano en 1995 y la tercera es una actualización del Banco Mundial en 1999. La información se recopiló mediante encuestas retrospectivas aplicadas a 1992, complementada con una muestra aleatoria de trabajadores sin empleo en 1990 a las que se les dio seguimiento durante un año. En la evaluación de 1999 se utilizó este mismo método, pero con datos más recientes.

También se realizó un estudio para Progresas, ahora Oportunidades; el cual comenzó en 1997 (extendiéndose hasta el 2000) con una muestra aleatoria de las comunidades rurales que atendía el Programa. Los resultados de la evaluación permitieron readecuar algunos componentes del Programa, identificar nuevos grupos vulnerables que no se estaba atendiendo, aprender sobre los esquemas de asignación intrafamiliar, de efectos de género, entre otros, así como la importancia de adecuar las políticas a este tipo de factores. Los resultados de la evaluación también proporcionaron los elementos empíricos a partir de los cuales se planteó la intervención del Programa en las zonas urbanas.

La información recolectada durante el proceso de evaluación generó mucho interés en la comunidad científica nacional e internacional, la cual pudo investigar temas antes sólo planteados desde un punto de vista teórico, expandiendo el conocimiento que se tenía sobre el desarrollo social y la pobreza, usando el panel de datos que se ha recolectado cada seis meses.

A su vez, la Secretaría de Desarrollo Social coordinó evaluaciones de corto plazo dentro del marco general del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, siendo una de las primeras para el Programa de Desarrollo Productivo de la Mujer 1998-1999, la cual fue realizada en 1999 por El Colegio de la Frontera Norte A.C.

III. Métodos de evaluación

Para llevar a cabo el análisis del impacto de los programas sociales, destacan dos tipos de técnicas de evaluación: métodos cualitativos y cuantitativos. Si bien no son sustitutos, ambos pueden funcionar como técnicas complementarias, ayudando a profundizar en el conocimiento de los efectos reales de dichos programas.

III. 1. Evaluación Cualitativa

Esta técnica caracterizada por su flexibilidad permite descubrir nuevas dimensiones de los efectos de los programas no recogidos en las encuestas, mejorar los resultados de la evaluación de impacto al proporcionar percepciones y prioridades de las partes interesadas así como las condiciones y procesos que pueden haber afectado las repercusiones de un programa.

Los métodos cualitativos pueden estar basados entre otros en:

- 1) Observación. Permite conseguir una descripción completa del programa, destacando las relaciones entre los beneficiarios y el propio programa dentro del contexto social y político en el que se desarrolla. Así mismo, permite

obtener información que los propios participantes no declaran al de ser encuestados.

- 2) Revisión de documentos. Completa el trabajo de observación, con la recolección y análisis de material documental generado por el propio programa: como reglamentos, contratos, información sobre los propios participantes, entre otros.
- 3) Entrevistas, en las que los propios interesados exponen sus percepciones y opiniones del programa. Éstas pueden clasificarse en conversaciones informales, entrevistas semi-estructuradas y entrevistas con preguntas cerradas.

III. 2 Evaluación Cuantitativa

La evaluación de impacto busca responder la pregunta: ¿Qué hubiese sucedido si el programa no existiera? Todos los métodos de evaluación de impacto comparan un grupo de tratamiento (los beneficiarios del programa) con un grupo de control (los que no reciben los beneficios). Estos métodos caen en dos categorías: Diseños Experimentales y Diseños Cuasi-Experimentales.

A. Diseños Experimentales.

Una vez definida la población objetivo sobre la base de sus características observables, los beneficiarios y no beneficiarios del programa son seleccionados aleatoriamente dentro del universo de beneficiarios elegibles. Esta selección aleatoria, asegura que no existan diferencias sistemáticas en las características observadas entre los participantes del programa y los individuos en el grupo de control. El impacto de la intervención se estima a partir de la diferencia entre el resultado promedio del grupo de beneficiarios y el resultado promedio de los no beneficiarios en el grupo de control.

Este procedimiento se puede realizar para cualquier indicador de interés: ingreso, consumo, participación en la fuerza laboral, asistencia escolar, etc. La aleatoriedad de los beneficiarios es factible y ética cuando las restricciones presupuestales obligan a racionar los beneficios del programa. Aún cuando los programas son a nivel nacional, y apuntan hacia una cobertura al 100%, la expansión de la misma es gradual, y la aleatoriedad ofrece una base éticamente sólida sobre la cual proceder, dado que todos los individuos objeto de estudio tienen la misma probabilidad de ser seleccionados. Aquellos individuos que funcionan como grupo de control al inicio de la implementación del programa, llegarán a ser beneficiarios en un periodo posterior.

B. Diseños Cuasi-Experimentales.

En este diseño se construyen grupos de control, con características muy similares a las de los de grupos de tratamiento, a través de técnicas econométricas no aleatorias. Estos métodos requieren de una encuesta dirigida a los beneficiarios y no beneficiarios de un programa, pudiendo usar datos ya existentes. Aunque no se asegura el mismo nivel de veracidad de los resultados debido a que no permiten controlar el sesgo de selección, la implementación de estos métodos es en general menos costosa. Los métodos cuasi-experimentales más conocidos son: el Método de Pareo, el Método de Comparaciones Reflexivas, El Método de Dobles Diferencias y el Método de Variables Instrumentales. Una combinación de ellos ayuda a controlar el sesgo de selección.

C. Equilibrio General.

Los métodos de evaluación antes mencionados asumen que los programas no tienen efectos en la población no beneficiaria. Por lo tanto, estos métodos descansan en dos supuestos que no siempre se cumplen:

1. La distribución de los resultados individuales dentro del grupo de control de un programa determinado, puede ser utilizada para aproximar la distribución de los resultados individuales si el programa no existiera.
2. Que la distribución de los resultados individuales dentro del grupo de tratamiento de un programa determinado puede ser utilizada para aproximar la distribución de los resultados individuales si el programa es universalmente aplicado.

El primer supuesto es plausible, sólo si el programa es pequeño y todos los efectos de equilibrio general generados por él, incluyendo impuestos y efectos adicionales en los mercados de factores y producción, son considerados insignificantes. El segundo supuesto implica que es razonable pronosticar los resultados de una expansión en el programa, confiando en los resultados de una evaluación llevada a cabo en un programa pequeño. Sin embargo, este no es siempre el caso porque la expansión debe dar origen a importantes efectos de equilibrio general. Estos efectos deben ser considerados cuando se calcula el impacto total de un programa y cuando se lleva a cabo un análisis costo-beneficio.

La integración de las evaluaciones cuantitativas y cualitativas genera ventajas de las cuales se pueden destacar: la conducción del análisis en diferentes niveles; la incorporación de controles de coherencia con la ayuda de procedimientos de triangulación que permiten realizar dos o más estimaciones independientes de las variables clave y, la obtención de diferentes perspectivas sobre cuales son los indicadores claves de la investigación.

IV. Productos esperados

Las instituciones académicas y de investigación u organismos especializados nacionales o internacionales interesados, deben especificar claramente en las propuestas los siguientes aspectos:

- la metodología de evaluación, describiendo los indicadores a utilizar
- el diagnóstico de la situación inicial
- los resultados esperados de la evaluación
- las propuestas de mejoras esperadas para el programa.

V. Apoyo institucional

La página de internet de la Secretaría de Desarrollo Social puede ser consultada para ampliar la información de los programas, www.sedesol.gob.mx. Una vez asignada la evaluación, la Secretaría de Desarrollo Social proporcionará toda la información disponible incluyendo bases de datos, documentos e investigaciones previas relacionadas con el tema a investigarse.

ÁREA 1: POBREZA Y DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO.

TEMA 1. Programa Abasto Rural a cargo de DICONSA. S.A. de C.V.

Antecedentes del Programa.

En 1972 se crea la Distribuidora Conasupo S.A. (DICONSA), en sustitución de la Compañía Distribuidora de Subsistencias Conasupo (CODISUPO). Su labor es coadyuvar al fomento del desarrollo económico y social del país. En 1999 Diconsa absorbe a las subsidiarias para formar una sola empresa nacional y se lleva a cabo una reestructuración de procesos.

El Programa de Abasto Rural tiene como objetivo garantizar el abasto de productos básicos y complementarios a precios competitivos, con eficiencia, oportunidad, suficiencia, calidad y alto valor nutricional, prestando servicios adicionales a la población en situación de pobreza extrema y promoviendo la participación social activa y corresponsable.

Su cobertura abarca las localidades rurales con población en situación de pobreza extrema ubicadas en zonas de alta y muy alta marginación, de difícil acceso y sin fuentes alternativas de abasto, identificadas con base en los índices del Consejo Nacional de Población (CONAPO).

Tipo de Apoyo: Diconsa brinda abasto por medio de tiendas de mostrador comercializa productos básicos y complementarios, alimentos con alto valor nutritivo, y servicios básicos. El catálogo de productos se deriva de la demanda social y de criterios para una buena alimentación. Para ello se realizan, en su caso, estudios de mercado que analizan la pertinencia social de los puntos de venta. Adicionalmente, atiende a grupos vulnerables a través de los programas especiales convenidos con las distintas instancias de gobierno.

Las tiendas Diconsa se convertirán, de manera gradual, en Unidades de Servicios a la Comunidad prestando, donde sea posible, cuando menos tres servicios de entre los siguientes: telefonía rural, correo, telégrafo, paquete básico de medicamentos (que no requieran prescripción médica según los criterios de la Secretaría de Salud), leche, tortillería, molino, cobro de energía eléctrica, cobro de agua potable, remesas de dinero, pago de los apoyos del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y sección de alimentos enriquecidos. No se podrá condicionar la prestación de los servicios a la compra de productos en la tienda. Diconsa promoverá convenios de coordinación con empresas privadas y las entidades públicas correspondientes, para llevar estos servicios a las comunidades objetivo.

Monto del Apoyo: Los apoyos del Programa de Abasto Rural a las comunidades se establecen con base en la transferencia de ahorro que se otorga a la población mediante la instalación de las tiendas y el expendio de productos a precios menores a los de otras alternativas de abasto.

Objetivos de la Evaluación.

Realizar una evaluación de impacto de la red nacional de distribución DICONSA, considerando la importancia de ésta en cuanto a la aportación nutricional que pueda hacerse en lugares donde existe poca diversidad de productos, precios regionales, así como los mecanismos mediante los cuales se puede atender a este tipo de zonas rurales.

Tema 2. Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.

Antecedentes del Programa.

El Programa surge en 1949 con la creación de la Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. NADYRSA, y Lechería Nacional, convirtiéndose hasta 1972 en la empresa denominada Leche Industrializada Conasupo, S.A. de C.V.

Con un enfoque productivo, el objetivo del Programa es otorgar a las familias con menores de doce años de edad, en condiciones de pobreza extrema, una transferencia de ingreso mediante la dotación de leche de alta calidad nutricional a

precio subsidiado, para mejorar la alimentación para la formación y desarrollo de capital humano y con un enfoque asistencial, otorgar a los adultos en plenitud mayores de 60 años, enfermos y/o discapacitados mayores de 12 años y mujeres en periodo de gestación en pobreza extrema, una transferencia de ingreso mediante la dotación de leche de alta calidad nutricional a precio subsidiado.

La unidad de atención del Programa de Abasto Social de Leche son las familias con miembros menores de doce años, las madres en periodo de gestación, los enfermos y/o discapacitados y los adultos en plenitud que cumplan los requisitos que justifiquen su condición de pobreza extrema.

Cobertura: La población beneficiaria del Programa de Abasto Social de Leche se encuentra en localidades y/o zonas urbanas, semiurbanas y rurales marginadas de las 32 entidades federativas. Para instalar puntos de venta de leche se identifican las localidades o zonas susceptibles de atender, con base en la regionalización prioritaria que establece la SEDESOL a partir de la información disponible del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y del Consejo Nacional de Población (CONAPO).

La solicitud de instalación puede provenir, entre otros, de las organizaciones sociales de una comunidad o colonia, de las diversas instancias de gobierno y de los estudios que elabore Liconsa. En todos los casos se realiza el análisis de las características de la zona, mediante el levantamiento del “Estudio de Factibilidad”, para determinar si procede o no la apertura del punto de venta resumiendo las características de las localidades o colonias respecto a la población total, número de familias y niños, los servicios urbanos, medios de transporte, particularidades del predio o local propuesto para la nueva lechería, entre otros, para decidir la apertura del abasto en dicha zona.

Para facilitar la operación y mejorar la atención al mayor número de familias, las lecherías se ubican en localidades que brinden una mejor opción de acceso y funcionamiento de servicios públicos.

Tipo de Apoyo: El programa distingue su operación en dos esquemas de atención:

Abasto comunitario: A las familias incorporadas se les entrega una tarjeta y se les asigna una dotación de leche a adquirir (máximo seis litros), según el número de miembros de la familia menores de 12 años, considerando la disponibilidad de leche que el programa tenga autorizado.

Convenios interinstitucionales: Liconsa mantiene convenios y acuerdos interinstitucionales, para otorgar leche al precio autorizado por el órgano de gobierno y establecido en los convenios. Liconsa puede celebrar convenios modificatorios para ajustar, en su caso, las dotaciones de leche por beneficiario, el número de días de dotación por mes y/o el número de beneficiarios que a través de ellos se atiende.

Objetivos de la Evaluación.

Conocer la efectividad del Programa en cuanto a su impacto nutricional e impacto en el desarrollo de las capacidades humanas de esta población en el mediano plazo.

Tema 3. Programas del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART).

Antecedentes del Programa.

En 1974 se crea el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías como un Fideicomiso de Nacional Financiera, en atención a las étnias que habitan el país y a los grupos mestizos regionales productores de artesanías. En 1995 quedó sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social, debido al papel que ha jugado en el apoyo a las comunidades artesanales del país en la difusión de la cultura mexicana a través de la comercialización de las artesanías.

Su objetivo general es apoyar a los artesanos de México, preferentemente a los que preservan técnicas y diseños tradicionales y que viven en condiciones de extrema pobreza, para potenciar sus capacidades, a través de la comercialización adecuada de sus productos, la asistencia técnica para incluir diseños nuevos y técnicas comerciales eficientes, el estímulo a la creatividad y el financiamiento.

La población objetivo del FONART son los productores de artesanías dispersos en todo el territorio nacional que por sus condiciones de pobreza extrema y dispersión geográfica están en desventaja para acceder a los mercados. Los programas y líneas de acción del FONART están destinados a atender a los artesanos que se encuentren dispersos en el territorio nacional, principalmente que habitan en localidades rurales de alta y muy alta marginación en las microrregiones determinadas por la SEDESOL de acuerdo a los índices de marginación que publica el Consejo Nacional de Población (CONAPO), así como en localidades indígenas, conforme a los criterios establecidos por el Instituto Nacional Indigenista (INI). Asimismo, podrá apoyar a otros artesanos tradicionales dando prioridad a los de bajos ingresos que preservan formas, colores y materiales del arte popular mexicano.

Los artesanos caracterizados como población objetivo se organizan en unidades de producción bajo las siguientes variantes: talleres familiares, talleres generadores de empleo y organizaciones sociales.

Características de los Apoyos: En los centros de acopio, FONART opera cuatro modelos de atención a los artesanos al diseñar rutas de compra, organizar concursos, otorgar créditos y prestar asesoría técnica, para ampliar su cobertura y llegar a un mayor número de comunidades artesanales y a la población objetivo con base en las características y necesidades de los productores. En el caso de

las comunidades indígenas con un alto nivel de monolingüismo, se contrata la participación de un traductor que informa al artesano cada uno de los procesos de atención.

Tipos de apoyo: Adquisición de Artesanías, Programa de Investigación de Mercados de Artesanías, Otorgamiento de Créditos y Capacitación

Monto de Apoyos: Inicialmente los créditos directos a los artesanos son por \$2,000.00, y se pueden incrementar hasta \$10,000.00 cuando el artesano sea puntual en sus pagos. Las tasas de interés de los créditos otorgados se fijarán en condiciones que permitan la sustentabilidad financiera del programa. El plazo de pago es de 90 días, al término del periodo y en caso de no haber cubierto el pago se aplicará una tasa de interés moratorio, la cual es aprobada por el Órgano de Gobierno de la entidad de acuerdo a las circunstancias.

Los montos de las compras a los artesanos están sujetas a la oferta, calidad y disponibilidad de las artesanías y a la demanda de los clientes. En el caso de los Concursos, en la convocatoria se establecen los montos a que se harán acreedores los artesanos ganadores.

Objetivo de la Evaluación.

Evaluar las intervenciones de Fonart para sugerir el tipo de acciones más eficientes que permitan a los artesanos el acceso a los mercados y conocimientos que ayuden a desarrollar exitosamente las actividades dentro de sus comunidades, respetando y fomentando la creatividad y procesos tradicionalmente usados.

Tema 4. Programa de Microrregiones.

Antecedentes del Programa.

El programa tiene como objetivo promover el desarrollo integral y sustentable de los espacios territoriales que registran los índices más altos de marginación del país, a través de la ejecución de proyectos estratégicos emanados directamente de un proceso de planeación participativa, que promuevan de manera corresponsable el desarrollo económico, social y humano de su población. Puede operar en las entidades federativas en cuyo territorio se ubiquen las microrregiones determinadas por Sedesol, dependiendo de la disponibilidad financiera de la Secretaría.

Tipo de Apoyo: Los apoyos consisten en acciones orientadas a consolidar Centros Estratégicos Comunitarios (CEC), destacando entre otras las siguientes:

- a) Accesibilidad: Construcción y rehabilitación de caminos rurales
- b) Infraestructura básica: Construcción y rehabilitación de sistemas de agua potable; perforación, aforo, rehabilitación, energización y equipamiento de pozos para agua potable; construcción, ampliación y rehabilitación de sistema de alcantarillado.
- c) Proyecto: Construcción empedrado y adoquinamiento de calles; construcción de guarniciones y banquetas; remodelación de plazas cívicas y jardines; rehabilitación de canchas deportivas; construcción de redes de distribución eléctrica; y electrificación no convencional.
- d) Salud y Educación: Rehabilitación de Centros de Salud y de espacios educativos.
- e) Vivienda: Rehabilitación y ampliación de vivienda rural, Piso Firme, construcción y equipamiento.
- f) Mercado de Abasto y Acopio: Rehabilitación de tiendas rurales y almacenes.
- g) Infraestructura Productiva: Agrícola y pecuaria

Importe de Apoyo: Los apoyos son diferenciados. Los proyectos de infraestructura educativa, abasto, salud, cultura y recreación recibirán hasta 500,000 pesos; los proyectos de infraestructura social básica, agropecuaria y de servicios recibirán hasta 250,000 pesos; y los proyectos que incrementen la productividad de los beneficiarios recibirán hasta 100,000 pesos. Adicionalmente al desarrollo de las acciones antes señaladas, la estrategia del Programa de Microrregiones incluye también procesos de investigación, promoción social, coordinación institucional y concertación social, así como la elaboración de diagnósticos situacionales, para los cuales se podrá destinar hasta un 25% del presupuesto total asignado al Programa.

Objetivo de la Evaluación.

Medir el impacto que tienen los Centros Estratégicos Comunitarios y los proyectos productivos del Programa en el desarrollo económico, social y humano de las 263 microrregiones que registran los más altos índices de marginación en nuestro país, verificando la no duplicidad de acciones.

Tema 5. Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas.

Antecedentes del Programa.

El Programa tiene como objetivo contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de la población jornalera agrícola, a partir de una atención integral y oportuna, así como de procesos de coordinación institucional con los

tres órdenes de gobierno, y de concertación social con productores, organismos sociales y los mismos beneficiarios.

Tiene cobertura en las siguientes entidades federativas: Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Veracruz; ésta puede ampliarse a otros estados que cuenten con población jornalera relevante, previa autorización de la SEDESOL y contando con la disponibilidad presupuestal necesaria.

Población Objetivo: El Programa centra su atención en la población eminentemente jornalera (migrantes, asentados o locales), entendida como el núcleo familiar rural en pobreza extrema cuyo jefe de familia es asalariado en actividades agrícolas o cuando el monto básico del ingreso familiar provenga de esta fuente. Los jornaleros agrícolas se clasifican en migrantes, locales o asentados. Entre los primeros se encuentran los “pendulares” que salen periódicamente de sus lugares de origen durante lapsos de 4 a 6 meses y que, al término de la temporada agrícola, regresan a sus comunidades; y por otro lado, los jornaleros migrantes “golondrinos”, quienes recorren diversas zonas de trabajo durante todo el año, enlazando empleos en diferentes tipos de cultivo. Los locales son los que habitan relativamente cerca de los campos agrícolas, lo cual les permite ir a trabajar y regresar a su casa en el mismo día; y los asentados, arriban a los estados de atracción, y ante la falta de trabajo en sus lugares de origen, se establecen permanentemente en zonas colindantes a los campos de trabajo, generalmente invadiendo o comprando terrenos para edificar sus viviendas.

Tipos de apoyo: a) Vivienda y Saneamiento Ambiental/Vivienda Transitoria (albergues, galeras y campamentos) y Permanente. En las zonas de atracción, será responsabilidad de los productores la construcción y/o rehabilitación de espacios destinados a pernoctar (dormitorios, galeras, entre otros). b) Agua potable. Para la adquisición e instalación de plantas potabilizadoras para el suministro de agua en servicios educativos, de salud, de guarderías, de cocinas y comedores, que se impulsen en albergues ubicados en zonas de atracción, se requerirá la aportación económica del productor. Salud y seguridad social. Para la construcción, rehabilitación y/o equipamiento de consultorios, dispensarios médicos y casas de salud en albergues y/o asentamientos de jornaleros; en zonas de atracción se requerirá la aportación económica del productor. c) Alimentación y abasto. En zonas de atracción se podrán impulsar proyectos de suministro de suplementos alimenticios a infantes de 0 a 5 años de edad y de raciones alimenticias a niños y niñas de 6 a 14 años, así como la dotación de despensas a madres gestantes con la aportación económica del productor. d) Educación, cultura y recreación. La construcción, rehabilitación y/o equipamiento de guarderías y aulas educativas; en zonas de atracción requerirá la aportación económica del productor en todos los casos las instituciones competentes deberán asegurar previamente la prestación del servicio y para la construcción, rehabilitación y/o equipamiento de canchas deportivas se requerirá la aportación económica del productor y que dichas obras se enmarquen en proyectos

integrales, educativos y recreativos. e) Empleo, capacitación y productividad. En las zonas de atracción se podrán desarrollar talleres y cursos de capacitación para el trabajo y asistencia técnica que mejoren las habilidades y destrezas de los jornaleros, con el fin de que accedan a labores mejor remuneradas. Esto sólo si las dependencias competentes aseguran el servicio y, en su caso, exista la aportación económica del productor. f) Procuración de Justicia. Se apoyará la obtención y regularización de documentos de identidad, la orientación y asesoría jurídica relacionadas con la defensa de derechos humanos y civiles de los jornaleros y campañas de registro civil en coordinación con el Programa de Identidad Jurídica, y con las dependencias federales, estatales y municipales que tienen bajo su responsabilidad la aplicación y vigilancia de estos derechos. g) Tránsito migratorio. Para la atención del tránsito migratorio se impulsarán, entre otras, tareas de apoyo nutricional, atención a la salud, botiquines y despensas.

Importe de los Apoyos: Dada la heterogeneidad de las necesidades de los jornaleros, así como el tipo de unidades de trabajo y el tiempo de operación del Programa en cada entidad federativa, los montos de apoyo que se destinen a cada uno de los ámbitos de acción serán determinados a partir de los diagnósticos situacionales por unidad de trabajo y por la realización de talleres de planeación participativa, en los que cada grupo de beneficiarios priorizará las necesidades que se deberán atender. En todos los casos, se requerirá observar los principios de integralidad y equilibrio entre ámbitos de acción y recursos presupuestales. Para las acciones que se realicen en zonas de atracción en propiedad de productores y que impliquen la construcción de infraestructura física, el apoyo se proporcionará siempre y cuando haya una aportación económica de los productores.

Objetivo de la Evaluación.

Medir el impacto del Programa en los niveles de bienestar social de la población cuyo ingreso básico proviene de la actividad agrícola. Verificar si la atención ha sido oportuna e integral independientemente de que los beneficiarios sean migrantes, asentados o locales.

Tema 6. Programa de Empleo Temporal.

Antecedentes del Programa.

El PET es un instrumento básico para la superación de la pobreza extrema, generando oportunidades de ingresos en el medio rural, con acciones dirigidas al desarrollo del capital humano de esta población, así como al desarrollo de la infraestructura social, productiva y preservación del medio ambiente.

También busca mejorar las alternativas de inserción en el mercado laboral de las familias en el medio rural en condiciones de pobreza extrema, mediante acciones intensivas de mano de obra, que generan beneficios inmediatos y de largo plazo.

Estas acciones deberán elevar y diversificar el ingreso permanente al aumentar el valor, la capitalización y la rentabilidad de los activos de los habitantes de las microrregiones, generándoles oportunidades de ingresos en los periodos de menor demanda de mano de obra.

Los recursos se destinan a las localidades rurales de hasta 2,500 habitantes, de acuerdo al criterio poblacional establecido por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) ubicadas en los municipios incluidos en las microrregiones y otros municipios prioritarios y de atención institucional que las dependencias determinan con los gobiernos estatales.

Del total de los recursos del PET se destina como mínimo 78% a los municipios incluidos en las microrregiones y otros municipios prioritarios; y un máximo de 22% a otros municipios de atención institucional. Para el caso de SEDESOL, los otros municipios de atención institucional se acuerdan con los gobiernos estatales, en el marco de los Convenios de Desarrollo Social respectivos.

En el caso de localidades ubicadas en municipios no contemplados, su atención se sujeta al análisis y aprobación del Comité Estatal, informando sus resoluciones al Comité Técnico. En los casos debidamente justificados, el Comité Estatal podrá autorizar las solicitudes de atención a localidades de más de 2,500 habitantes y hasta de 25,000 si no se rebasa el 10 por ciento del presupuesto del PET en cada estado.

El PET se dirige a la población rural en pobreza extrema mayor de 16 años dispuesta a participar, que sean productores rurales, jornaleros con y sin tierra, que habiten las áreas rurales de las regiones establecidas.

Tipo de Apoyo: El apoyo económico a los participantes es asignado por jornal y se entrega invariablemente en forma monetaria por un máximo de 88 jornales por beneficiario.

Monto del Apoyo: El monto del apoyo por jornal se actualiza anualmente, y asciende a 90 por ciento del salario mínimo diario de la zona "C", o su equivalente (aplicándose el entero mayor).

Del total de los recursos canalizados al PET Normal, se destina como mínimo 70 por ciento, en promedio, a jornales y 30 por ciento restante para el pago de materiales, herramientas y arrendamiento de maquinaria y equipo. Dentro de este último rubro se consideran los gastos indirectos para operación, supervisión, difusión y evaluación externa del Programa, los cuales pueden ascender hasta a 4 por ciento a nivel central para la SEDESOL, la SAGARPA y la SEMARNAT, y hasta a 7 por ciento para la SCT.

Se destina al menos 70 por ciento de los recursos totales del PET Normal a obras y/o acciones productivas, preservación del medio ambiente y de beneficio

comunitario. El resto de los recursos se canaliza preferentemente a obras y/o acciones de beneficio familiar y a otro tipo de infraestructura social básica.

Del presupuesto total del PET aprobado para cada dependencia, se destina un 20 por ciento a la atención social en situaciones de emergencia. Dichos recursos se asignan de acuerdo con las recomendaciones que emite la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento (CIGF), con base en la propuesta que le presente el Comité Técnico, con apego a las presentes Reglas de Operación. El Comité Técnico analiza el comportamiento del ejercicio del gasto de estos recursos con el fin de, en su caso, reorientar su aplicación.

Objetivo de la Evaluación.

Medir el impacto del Programa en el ingreso de las familias rurales en condiciones de pobreza extrema. Verificar que se han generado acciones intensivas en mano de obra no calificada que permiten su inserción en el mercado laboral.

Tema 7. Programa para la Superación de la Pobreza Urbana.

Antecedentes del Programa.

El Programa tiene como objetivo general promover el desarrollo de la población en pobreza extrema que habita en barrios y colonias populares en zonas urbanas marginadas, generando oportunidades para su desarrollo integral que conduzca a elevar su calidad de vida. Opera en las zonas urbanas con alto grado de marginación de los 31 estados; implementando en este ejercicio una etapa piloto en ciudades medias con una alta proporción de habitantes en pobreza extrema.

El universo de atención del programa lo constituyen personas en pobreza extrema que habitan en las zonas urbano-marginadas, cuyos ingresos familiares no sean superiores a los 3.5 salarios mínimos mensuales de la zona económica de residencia.

Criterios de Selección: Son elegibles los proyectos que presenten las siguientes características:

- Un objetivo claro y evaluable respecto a las mejoras que se propone realizar, en el que se incorpore un diagnóstico sobre la problemática a resolver y las acciones de mejora con la aplicación de los recursos.
- Su periodo de ejecución no rebase el ejercicio presupuestal, existiendo en la comunidad las condiciones necesarias para su realización.
- Responder a las necesidades más sentidas de la población de las zonas urbano marginadas y que dichas necesidades no puedan ser cubiertas por sus condiciones socioeconómicas.

- Estar encaminados al desarrollo del capital humano a través de la adquisición de conocimientos y el desarrollo de habilidades y destrezas, que contribuyan a fortalecer las aptitudes para un trabajo mejor remunerado y las condiciones de vida de la población.
- Especificar la aportación económica y/o en especie de la población.

Objetivo de la Evaluación.

Medir el impacto del Programa en el desarrollo económico y social de la población en pobreza extrema que habita en zonas urbanas marginadas. Verificar la generación de oportunidades que conduzcan a elevar su calidad de vida.

Tema 8. Programa de Oportunidades Productivas.

Antecedentes del Programa.

El objetivo general del Programa es otorgar apoyos a la población en pobreza extrema para fomentar su patrimonio productivo o capital de trabajo, bajo un esquema de recuperación que garantice la capitalización de los beneficiarios, así como impulsar la producción sostenible y la diversificación de actividades apoyando a individuos o grupos sociales interesados en la creación, reforzamiento o ampliación de proyectos productivos, siendo desarrollados y administrados por ellos mismos. Los apoyos se otorgan a través de cinco modalidades:

- Apoyos a la Palabra. Otorga recursos a productores agrícolas para incentivar y/o diversificar la actividad económica en zonas temporaleras de baja productividad y/o alta siniestralidad, bajo un esquema de recuperación de recursos a través del Sistema Nacional de Ahorro y Crédito Popular.
- Primer Paso Productivo. Atiende a personas, unidades familiares o grupos sociales interesados en el desarrollo de proyectos productivos y de autoempleo, cuyas características, tamaño y maduración le impidan el acceso al crédito formal.
- Acompañamiento y Formación Empresarial. Apoyos a personas, unidades familiares o grupos sociales constituidos con proyectos productivos en su fase inicial o en operación, que sean utilizados en acciones de capacitación y asistencia técnica en los procesos productivos y organizacionales.
- Crédito Social. Créditos destinados a personas, unidades familiares u organizaciones productivas para fortalecer las propuestas productivas y orientados a impulsar proyectos exitosos y rentables.
- Proyectos Productivos para Mujeres. Apoyar las iniciativas de las mujeres ubicadas en zonas rurales marginadas, con la puesta en marcha de proyectos productivos recuperables que sean técnicamente sostenibles, coadyuvando a mejorar la condición económica de sus familias.

El Programa opera en los 31 estados, preferentemente en zonas de baja productividad y/o alta siniestralidad y las microrregiones, dependiendo de la disponibilidad financiera del mismo.

Su población objetivo son hombres, mujeres, unidades familiares y grupos sociales en pobreza extrema que deseen obtener apoyos a la palabra, diversificar su actividad económica, obtener un crédito social para consolidar proyectos en operación, desarrollar proyectos productivos y obtener capacitación y asistencia técnica en procesos productivos y organizacionales.

Tipos de apoyo: Los apoyos de este Programa se otorgan a los beneficiarios que cumplan con los requisitos de elegibilidad, a través de cinco modalidades: apoyos a la palabra, primer paso productivo, acompañamiento y formación empresarial, crédito social y proyectos productivos para mujeres.

Importe de los apoyos:

- Apoyo a la palabra: El apoyo se otorga a los productores agrícolas temporaleros, por hasta 550 pesos por hectárea, sin exceder de tres hectáreas por productor, en función de la disponibilidad presupuestal con que cuente el Programa. Los productores agrícolas que hayan participado con anterioridad en el Programa Crédito a la Palabra, pueden acceder a los recursos si en el ejercicio anterior se recuperó la totalidad del apoyo otorgado. En el caso de que el productor desee diversificar su actividad productiva, se pueden apoyar diversas actividades económicas. Los apoyos se otorgan por un periodo no mayor de tres años y las recuperaciones son anuales, con vencimiento límite del 28 de febrero.
- Primer Paso Productivo: Los apoyos se otorgan a unidades familiares o grupos sociales por hasta 10,000 pesos por integrante y hasta de 80,000 pesos por proyecto, debiendo recuperarse en un plazo máximo de tres años; el grupo debe participar cuando menos con el 10% del costo total del proyecto, ya sea en dinero o en especie.
- Acompañamiento y Formación Empresarial: El apoyo es de hasta 30% de la asignación total del programa.
- Crédito Social: El apoyo, validado a nivel estatal para proyectos que inician, es de hasta 100,000 pesos por proyecto, recuperable en un plazo máximo de tres años, con una tasa de interés anualizada, equivalente a la inflación. La persona, unidad familiar u organización debe participar con el 15% de la aportación federal al proyecto. En los casos de proyectos en operación, la aportación federal es de hasta el 50% del capital contable estimado.
- Proyectos Productivos para Mujeres: El apoyo por proyecto es de 45,000 pesos, requiriendo la participación de por lo menos un 6% en efectivo o en especie de las beneficiarias. Se pueden desarrollar proyectos técnicamente sostenibles y redituables en el corto plazo, que serán recuperables en un plazo máximo de tres años, a una tasa de interés anualizada equivalente a la aportación de las beneficiarias.

Objetivo de la Evaluación.

Medir el impacto del Programa en la economía local y en los niveles de ingreso de sus habitantes. Determinar si la ejecución de proyectos productivos ha desarrollado las oportunidades de las personas, unidades familiares y grupos sociales.

Tema 9. Programa de Coinversión Social.

Antecedentes del Programa.

El Programa fue creado en 1993, y es administrado desde 1995 por el Instituto Nacional de Desarrollo Social, órgano descentralizado de la Secretaría de Desarrollo Social. Su objetivo general es impulsar el desarrollo integral de grupos en situación de pobreza extrema y/o, vulnerabilidad social referidos a aquellos que requieren respaldo que les permitan enfrentar de mejor manera los retos para alcanzar niveles de vida dignos, mediante el apoyo corresponsable a proyectos de alto impacto social ejecutados por los participantes.

El Programa busca establecer alianzas con las Organizaciones de la Sociedad Civil e Instituciones para coadyuvar en el cumplimiento de los objetivos del Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la Pobreza: Una tarea contigo.

Tiene cobertura nacional, y su población objetivo son los grupos o comunidades en condiciones de pobreza extrema y/o vulnerabilidad social con características específicas de limitación o marginación, que se encuentren ubicados preferentemente en alguna de las microrregiones y otras zonas prioritarias definidas por la SEDESOL.

Tipo de Apoyo: Los proyectos que se presenten al PCS deben enmarcarse en alguna de las siguientes Vertientes: i) Económica: Actividades que promuevan empleos, producción, comercialización y/o generen otro tipo de beneficios económicos que fortalezcan el patrimonio de los beneficiarios. ii) Social: Actividades de asistencia, promoción humana y desarrollo comunitario que contribuyan a la formación de capital social y a la promoción y defensa de los derechos humanos, sociales, económicos y culturales. iii) Capacitación: Acciones que generen o fortalezcan habilidades, conocimientos y valores de participación ciudadana que contribuyan a elevar capacidades personales y comunitarias de los beneficiarios. iv) Fortalecimiento Institucional: Dirigidos a mejorar las capacidades de servicio de los participantes, y la articulación entre diversos actores sociales, para generar sinergias y mayor concurrencia e impacto social; así como a fortalecer al PCS.

Monto del Apoyo: La aportación debe estar integrada por recursos del gobierno federal por conducto del INDESOL y por los recursos estatales convenidos con la SEDESOL. No obstante, puede complementarse con otros fondos de gobiernos estatales, municipales, o de organismos accionales, internacionales o multilaterales de cooperación y desarrollo. La aportación de los participantes debe estar integrada por recursos propios o de otros Programas de gobiernos estatales, municipales, de la iniciativa privada, o de organismos nacionales, internacionales o multilaterales de cooperación y desarrollo por ellos gestionados.

Objetivo de la Evaluación.

Verificar el establecimiento de alianzas de la población que se encuentra en condiciones de pobreza extrema con las Organizaciones de la Sociedad Civil y otras Instituciones, así como la generación de igualdad de oportunidades y el desarrollo de sus capacidades como resultado de dichas alianzas.

ÁREA 2: DESARROLLO URBANO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.

Tema 1. Programa Hábitat.

Antecedentes del Programa.

El Programa Hábitat forma parte del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 (PNDU-OT). Es un instrumento de acción territorial estratégico del nuevo enfoque de política social para atacar las causas de la pobreza. Su objetivo general es integrar un Sistema Urbano Nacional en sinergia con el desarrollo regional, que permita la sustentabilidad del territorio y las ciudades. Sus objetivos específicos son:

- Adecuar el proceso de toma de decisiones y reforzar la gobernabilidad y administración de ciudades y zonas metropolitanas en función de las nuevas dinámicas espaciales.
- Fomentar la competitividad y la complementariedad de territorios urbanos y regionales.
- Fomentar la integración social y cultural en territorios urbanos.
- Fortalecer y actualizar el proceso de planificación y gestión en territorios urbanos.
- Promover la inversión y el empleo de las zonas urbanas y metropolitanas a través del impulso al desarrollo urbano y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Su cobertura abarca todos los ámbitos espaciales que ocupan el sistema de asentamientos humanos, desde las localidades rurales pequeñas y dispersas, hasta las grandes metrópolis.

Tipo de Apoyos: El Programa apoya los siguientes tipos de proyectos:

- Proyectos estratégicos en zonas de crecimiento.
- Estructura vial primaria y de transporte masivo.
- Servicios ambientales: bosque, agua y suelo.
- Redes de infraestructura.
- Equipamiento urbano y regional y residuos sólidos.
- Fortalecimiento de la hacienda municipal y las finanzas públicas locales.
- Atención a zonas de pobreza urbana extrema.
- Centros de ciudad, históricos y patrimoniales.
- Espacio público, imagen urbana y cultura.

Objetivo de la Evaluación.

Medir el impacto del Programa en la calidad de vida de la población de las zonas urbanas. Verificar la generación de inversión y empleo mediante la integración de un Sistema Urbano Nacional.

ÁREA 3: VIVIENDA.

Tema 1. Evaluación de Impacto del Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Progresiva.

Antecedentes del Programa.

El objetivo general del programa es mejorar la calidad de vida de la población en situación de pobreza extrema impulsando su desarrollo con la oportunidad de acceder a una vivienda propia con servicios básicos, aplicando para este propósito un subsidio federal como detonador de la participación corresponsable de los sectores público, privado y social.

El Programa tiene una cobertura nacional para la población en pobreza extrema, y para su asignación por entidad federativa considera el rezago de vivienda nueva, la condición de pobreza y grado de marginación de la comunidad y el nivel de desempeño de las entidades federativas en la gestión del Programa en el año anterior. Su población objetivo son hogares con ingreso familiar no mayor a 3 salarios mínimos, que se encuentren en situación de pobreza extrema, de acuerdo a los lineamientos emitidos por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Tipo de Apoyo: Se otorga un subsidio federal para la edificación, ampliación o mejoramiento de la vivienda que se suma a las aportaciones del Gobierno Local; el beneficiario y, en su caso, de asociaciones y empresas privadas de acuerdo a lo siguiente:

- Para viviendas construidas en terreno propiedad de los Gobiernos Locales el monto del subsidio federal, no será mayor de 30,000 pesos y la aportación del beneficiario será de 7,500. Corresponde a los Gobiernos Locales aportar: el terreno, la urbanización, los estudios, proyectos, licencias, permisos, y complementar los recursos destinados a la edificación.
- Para viviendas construidas en terreno propiedad de los beneficiarios el monto del subsidio federal, no será mayor de 15,000 pesos. La aportación del beneficiario será de 3,500 pesos. Corresponde a los Gobiernos Locales aportar: los estudios, proyectos, licencias, permisos, y complementar los recursos destinados a la edificación.
- Para el subprograma de Mejoramiento Físico de la Vivienda el monto del subsidio federal no será mayor de 7,500 pesos en el caso de mejoramiento; ni mayor de 15,000 pesos cuando se trate de la restitución de vivienda en zona rural.

Objetivo de la Evaluación.

Medir el impacto del Programa en las familias que se encuentran en situación de pobreza extrema. Verificar si actualmente pueden acceder a una vivienda propia con servicios básicos que les permita la consolidación de un patrimonio familiar.

Las Demandas Específicas también se encuentra disponible en formato [PDF](#) 