

Índice

I.	Introducción	1
II.	Evaluación de programas sociales. Marco conceptual	2
	II.1 Definición e importancia de la evaluación	2
	II.2 La matriz de Marco Lógico	6
	II.3 La evaluación en México	9
III.	Las estrategias a evaluar	11
IV.	Desarrollo de la MML para <i>Contigo Vamos por Más</i> y <i>ADRENEL</i>	14
	IV.1 Proceso de elaboración de la MML	14
	IV.2 Las matrices de marco lógico	15
V.	La línea basal	16
	V.1 Metodología de la evaluación	17
	V.2 Levantamiento de la información de la línea basal	19
	V.3 Descripción de la línea basal	25
	V.4 Conclusiones sobre la línea basal	54
VI.	Focalización, operación y percepción	55
	VI.1 Focalización de <i>Contigo Vamos por Más</i>	55
	VI.2 Operación y percepción de la estrategia <i>Contigo Vamos por Más</i>	62
VII.	Conclusiones y recomendaciones	66
VIII.	Bibliografía	75

Línea Basal y Análisis de Funcionamiento y Percepción

I. Introducción

La Secretaría de Desarrollo Social y Humano del Estado de Guanajuato se encuentra en el proceso de evaluación de las estrategias *Contigo Vamos por Más* y *ADRENEL*. La evaluación se basa en la necesidad de utilizar los recursos escasos de una manera eficaz y eficiente pero sobretodo de diseñar y llevar a cabo programas y acciones de política pública que incidan en el desarrollo social y humano de los habitantes del estado de Guanajuato y en especial de aquellos en situación de marginación.

A pesar del enorme avance que México ha experimentado en rendición de cuentas y en la transparencia, para muchos programas sociales, poco sabemos de su impacto final en los ciudadanos. Es decir, podemos conocer cuántas becas se otorgaron, cuántas consultas se dieron, cuántas papillas se distribuyeron pero es difícil saber si aumentó la calidad de la educación, o de la salud y de la nutrición de los ciudadanos. En este sentido, la evaluación de los programas sociales, además de estar sustentada muchas veces en la legislación, se vuelve un instrumento de suma importancia de política pública ya que permite mejorar los programas o, en su caso, modificarlos levemente, drásticamente o cerrarlos. Es de destacar por tanto, la voluntad del Estado de Guanajuato de evaluar sus programas sociales.

Este documento presenta la primera fase de la evaluación encargada a la Universidad Iberoamericana y que consiste en la construcción de una línea basal para una evaluación de impacto futura, el desarrollo de la matriz de marco lógico (MML) para cada estrategia antes mencionada y un primer análisis del funcionamiento y percepción.

El documento está organizado de la siguiente forma. El segundo apartado presenta un marco conceptual de la importancia de la evaluación de programas sociales y de la Matriz de Marco Lógico (MML). Posteriormente, y de manera breve, se describen las estrategias a evaluar. La cuarta sección documenta la construcción de la MML de cada estrategia. El quinto apartado muestra el desarrollo de la línea basal y una descripción de algunas variables importantes. La sexta sección presenta un análisis de la focalización, la percepción y funcionamiento basado en información de gabinete y en entrevistas semi estructuradas realizadas en trabajo de campo. Por último se anotan algunas conclusiones y recomendaciones.

II. Evaluación de programas sociales. Marco conceptual.

II.1 Definición e importancia de la evaluación

La evaluación de programas sociales puede ser entendida como una actividad que permite dimensionar su relevancia, su desempeño, eficiencia e impacto con relación a los objetivos de los mismos. Es decir, la evaluación tiene que ver con la medición de logros e impactos que se derivan de la existencia misma de un programa o proyecto. Para Ortigón et al (2005, Pág. 48): "la evaluación es una valoración y reflexión sistemática sobre el diseño, la ejecución, la eficiencia, la efectividad, los procesos, los resultados (impacto) de un proyecto en ejecución o completado".

En este sentido, la importancia de la evaluación radica en que sólo a través de ella se puede conocer si el proyecto está cumpliendo sus objetivos y, por tanto, si debe continuar, modificarse o cancelarse. La evaluación de programas sociales adquiere aún más importancia si consideramos que los recursos son siempre escasos y la necesidad y obligación que tienen todos los gobiernos de abatir la pobreza, el rezago social y de promover el desarrollo económico.

La evaluación, por tanto, nos permite aprender y mejorar los programas sociales en su parte de diseño, técnica y operativa pero también ayuda a responsabilizar a los ejecutores y a

transparentar el uso de recursos y por lo tanto, a legitimar la acción gubernamental. Todo esto repercute positivamente en un mejor desempeño de las autoridades, en la cohesión social y en el desarrollo y consolidación de un sistema democrático.

Al revisar la literatura sobre evaluación podemos observar que existen diferentes tipos de evaluaciones y que no hay una tipología única y consensuada. Sin embargo, sí es posible anotar que hay una clasificación de acuerdo a la etapa del proyecto o programa social. Por ejemplo Ortegón et al (2005) definen dos tipos de evaluaciones. Por una parte, la "evaluación formativa" que establece formas de mejorar un programa durante su funcionamiento. Ejemplos de este tipo de evaluación son: análisis de factibilidad durante la etapa del diseño y evaluaciones intermedias durante la ejecución del proyecto. Por otra, la "evaluación sumativa" que se lleva a cabo en general al concluir el proyecto o bien varios años después de iniciada su ejecución y se utiliza para emitir conclusiones sobre el mismo.

Asimismo, Abdala¹ menciona cuatro tipos de evaluación. La primera es la "evaluación ex ante" la cual se lleva a cabo durante la etapa de planeación y revisa las necesidades, los problemas, los agentes involucrados y las alternativas. La segunda es la "evaluación intra" que se desarrolla durante la ejecución para detectar las dificultades que se están presentando y los aciertos y los errores en la ejecución y diseño. La tercera es la "evaluación post" que corresponde con la finalización inmediata del programa social y que busca analizar los resultados inmediatos del proyecto. La última es la "evaluación ex post" que generalmente mide el impacto y se lleva cabo después de haber finalizado el proyecto o varios años después de su inicio.

Por su parte, Baker (2000) distingue entre la supervisión, la evaluación de los procesos, una evaluación costo-beneficio, y una evaluación de impacto. La supervisión permite una retroalimentación constante de lo que está sucediendo en el programa. La evaluación de procesos cumple con el objetivo de analizar cómo funciona el programa y se centra en los problemas de ejecución e implementación con relación a los servicios entregados. En las

¹ Citado por Ortegón et al (2005).

evaluaciones costo-beneficio se estiman los costos del programa y su relación con los usos alternativos de los recursos y los beneficios que produce el programa. La evaluación de impacto busca estimar si el programa tuvo los efectos planeados y si éstos son atribuibles al programa.

Entonces, es importante anotar que cada tipo de evaluación cumple un objetivo distinto y que por tanto es necesario o ideal planificar el proceso de evaluación desde una etapa anterior al inicio y ejecución de un proyecto o de un programa social. Además, debe pensarse que es posible que haya reticencias para la evaluación por parte de ciertos actores involucrados como los beneficiarios o bien de la burocracia y que un proceso de evaluación mal diseñado o mal implementado puede tener consecuencias negativas. Por todo lo anterior, el proceso de evaluación debe ser: i) sistemático, es decir bien planeado y no sujeto a decisiones de último minuto; ii) ser realizada por un agente externo a la operación del programa; iii) basado en medir los resultados y; iv) pensado para que sirva de guía para la toma de decisiones.

Baker (2000) señala los pasos principales que debe incluir una evaluación sistemática:

- Definir los objetivos de la evaluación
- Examinar la disponibilidad de datos
- Diseñar la evaluación
- Formar el equipo de evaluación
- Recopilar los datos
- Recopilar datos actuales
- Analizar los datos
- Redactar los resultados
- Incorporar los resultados en el diseño del proyecto

Si bien todos los tipos de evaluaciones son importantes, medir los resultados en la población es esencial para observar si un programa está cumpliendo con sus objetivos, por lo que las evaluaciones de impacto son centrales. Las evaluaciones de impacto, como ya se ha mencionado, buscan estimar si se presentó el efecto deseado y si este efecto es consecuencia del programa o proyecto. Este último punto es de suma importancia pues es posible que se

observe el efecto deseado pero que éste sea causa de factores distintos a la intervención. Por ejemplo, es posible que observemos que una comunidad salga de la pobreza pero que no se deba a un programa social sino a un cambio relativo del precio de su principal producto motivado por factores externos a la intervención.

Para lo anterior, idealmente se necesitaría contar con una situación hipotética en la que se observará un grupo de personas después de haber recibido el programa y también al mismo grupo de personas pero que sin que hayan recibido el programa. Dada la imposibilidad de la situación anterior, y para poder estar seguros del rigor metodológico de la evaluación de impacto, es necesario buscar lo que se conoce como el contrafactual o escenario simulado alternativo. Es decir, se busca contar con dos grupos que sean "casi iguales", de forma que a uno se le aplique el programa y al otro no (los dos grupos deben de cumplir con la condición de intercambiabilidad de forma que si se intercambia el hecho de aplicarles el programa no modifica los resultados). El grupo de control es aquel que no recibe el programa social pero que es idéntico al grupo de tratamiento (aquél que recibe el programa). En este sentido, las evaluaciones de impacto suelen clasificarse en dos tipos de acuerdo a la forma en que se generan los grupos de control. Las que utilizan métodos experimentales o aleatorios y las que utilizan métodos cuasi experimentales o no aleatorios, aunque también pueden usarse métodos cualitativos y participativos.

Los métodos aleatorios suelen ser los más sólidos ya que de manera natural se crean grupos de control y tratamiento que son comparables entre sí. La aleatorización se hace con el fin de obtener dos grupos de personas que sea lo más parecido posible y que si existen diferencias entre ellos, éstas sean debidas al azar. Si la aleatorización está bien realizada, los dos grupos - intervención y control- tendrán las mismas características, tanto en lo que se refiere a las características observables, como podrían ser el ingreso, el nivel de escolaridad, etc., como a las no observables, como podrían ser el estado de ánimo o las características genéticas de las personas.² En estos casos, generalmente sólo se comparan las medias de la variable de interés ya que como se mencionó, los grupos tratamiento y control son totalmente similares aunque debe tomarse en cuenta que en ocasiones es posible que el grupo de control cambie su comportamiento. Sin embargo, no en todos los casos se puede aplicar. Una razón es que si el

² Estas características de las personas también podrían ser observables, aunque normalmente no lo son.

programa es nacional o casi universal, pues no puede haber grupo de control. Otro motivo es que políticamente es difícil de aplicar, pues puede ser éticamente cuestionable no aplicar un programa social a la población que sí lo necesita.³

Los métodos cuasi experimentales se utilizan cuando no es posible tener de manera natural un grupo de tratamiento y de control. Estas técnicas generan grupos a comparar que se asemejan al grupo de tratamiento utilizando ciertos métodos estadísticos como el propensity score matching (pareo), dobles diferencias, variables instrumentales, o comparaciones reflexivas. La ventaja principal de estos métodos es que se pueden utilizar después de aplicarse el programa y pueden basarse en fuentes de información externas, generalmente menos costosas. En este tipo de evaluaciones debe siempre tenerse en cuenta la posibilidad de que haya un sesgo en los resultados. Los sesgos se pueden deber a variables observables (ubicación geográfica, participación en el mercado laboral o asistencia en la escuela) o a variables no observables (disposición a trabajar, inteligencia, relaciones familiares).

Por su parte, los métodos cualitativos buscan medir el impacto a través de entender cómo los beneficiarios o los participantes de un programa perciben al mismo y ven los efectos sobre ellos. Las ventajas son su flexibilidad y la posibilidad de ser adaptadas a cada situación. Sin embargo, debe anotarse que siempre va a haber cierta subjetividad en la recopilación de la información y la falta de representatividad estadística. Es conveniente integrar tanto evaluaciones cuantitativas como cualitativas. Para Baker (2000) los métodos cualitativos pueden ayudar a comprender el por qué y la intuición de los resultados del estudio cuantitativo y la percepción de los beneficiarios.

II.2 La Matriz de Marco Lógico

La matriz de marco lógico (MML) o matriz de indicadores es un instrumento de gestión que se desprende de la aplicación de la metodología de marco lógico y presenta en forma reducida los objetivos de un programa o proyecto y sus principales componentes.

³ Ravallion (2008) hace una revisión técnica de los métodos (experimentales y cuasi experimentales) usados en la evaluación de programas contra la pobreza. El autor menciona que ningún método predomina absolutamente sobre otro y que se debe tener una visión plural sobre los métodos y adaptarse a la disponibilidad de datos, al problema y al entorno.

La MML tiene su origen en la década de 1960 a través del desarrollo de técnicas de administración por objetivos y fue utilizada por primera vez por la Agencia para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID). Posteriormente fue adoptado por la agencia alemana GTZ. Actualmente es utilizada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la ONU, el Banco Mundial y diversos países como Chile y Colombia. En México, como se verá en la sección posterior de este capítulo, desde hace algunos años se utiliza ampliamente en la administración pública federal en el marco del Sistema de la Evaluación para el desempeño (SED) y la presupuestación por resultados.

La MML es una matriz de cuatro filas por cuatro columnas. Las filas presentan información con relación a cuatro niveles de objetivos. Éstos son Fin, Propósito, Componentes y Actividades. El Fin debe indicar cómo el programa contribuirá a solucionar un problema de desarrollo. El Propósito muestra lo que se espera lograr directamente con el programa o proyecto de inversión. Los Componentes muestran los bienes y servicios que se requiere producir o entregar para lograr el propósito del programa. Por último, las Actividades muestran cómo se producirán los componentes.

Por su parte, la primera columna muestra los objetivos de los cuatro niveles antes mencionados. También se conoce como el Resumen Narrativo y determina la relación lógica entre los distintos ámbitos de control del programa. La segunda columna muestra los indicadores, que son la especificación cuantitativa que permite verificar el nivel de logro alcanzado por el programa en el cumplimiento de sus objetivos. La tercera columna es la de los medios de verificación, los cuales indican las fuentes de información que se utilizarán para medir los indicadores. La última columna es la de los supuestos, los cuales expresan los factores externos que están fuera del control de la institución responsable de un programa, pero que inciden en el éxito o fracaso del mismo.

Los indicadores deben cumplir con ciertas características (ILPES (2005): 1) ser objetivos; 2) ser medibles objetivamente; 3) ser relevantes; 4) ser específicos; 5) ser prácticos y de bajo costo; y 6) deben estar asociados a un plazo. Así también, y de acuerdo al logro de los

objetivos que miden los indicadores es posible clasificarlos en indicadores de eficacia, de eficiencia, de calidad, de costo, de economía, de cronograma y/o de cantidad. En general, estos indicadores permiten medir el nivel de cumplimiento de los objetivos así como otros elementos importantes como la buena utilización de los recursos, los atributos de los productos, la capacidad del proyecto para recuperar los costos y el apego a los plazos establecidos.

Normalmente, los indicadores más utilizados a nivel de "fin" son los de eficacia, y en ocasiones de eficiencia ya que permiten medir la contribución del proyecto al logro del fin, situación que se puede observar a partir del mediano o largo plazo. A nivel de "propósito" es conveniente utilizar los indicadores de eficacia y eficiencia y en ciertos casos los de calidad o economía ya que lo que se requiere medir es el impacto generado al término de la ejecución del proyecto. A nivel de "componentes" se requiere medir la eficacia, eficiencia y en ciertos casos la economía en la provisión de los bienes o servicios del proyecto. Finalmente el único indicador empleado a nivel de "actividades" es el costo presupuestado por actividad.

Es importante que la MML cuente con una lógica vertical y una lógica horizontal. La lógica vertical debe mostrar los vínculos causales de abajo hacia arriba. Es decir, las actividades deben ser las necesarias y suficientes para producir cada componente, Asimismo, los componentes deben ser los necesarios para lograr el Propósito que, a su vez debe contribuir al Fin del programa. Por su parte, la lógica horizontal se refiere a la relación de derecha a izquierda de cada fila. Los medios de verificación deben ser los necesarios para medir los indicadores, los cuales deben permitir un buen seguimiento de los objetivos o del Resumen Narrativo.

Por último, es importante mencionar que la MML es un importante instrumento para una gestión o administración por resultados. De acuerdo a ILPES (2003) se pueden señalar cuatro factores por los cuales el uso de la MML es esencial para una gestión para resultados. El primero es que los indicadores son útiles en el aprendizaje y conocimiento sobre el fin y el accionar de instituciones o programas. La MML permite comunicar información básica y

esencial de manera estructurada, que facilita la comprensión de la lógica de la intervención a realizar.

El segundo es que la matriz permite mejorar la gestión de los programas para acercarse más a su fin y propósito. El tercer factor es que los indicadores permiten la contestabilidad o competencia por recursos públicos ayudando a romper inercias presupuestarias y a destinar recursos a los mejores programas. Por último, los indicadores ayudan a la rendición de cuentas y a la transparencia apoyando al reconocimiento del buen desempeño tanto de instituciones como de individuos y generando una mayor confianza en la ciudadanía.

En resumen, la MML facilita el monitoreo y evaluación de resultados de impacto ya que expresa claramente los que busca el programa social.⁴ De manera general, la MML:

- Permite fortalecer el diseño y la operación de los programas;
- Resume los principales resultados esperados;
- Facilita el monitoreo y la evaluación de resultados e impactos;
- Proporciona una estructura para expresar, en un solo cuadro, la información más importante sobre un programa, y
- Provee a los tomadores de decisiones de mejor información y con mayor relevancia.

II.3 La evaluación en México

En el caso de México, la evaluación de programas sociales sentó sus bases en 2004 con la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y la creación del Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). De acuerdo a este organismo: "...la LGDS considera, por primera vez en México, la evaluación sistemática de la política de desarrollo social con el propósito de revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas, y acciones de la Política de Desarrollo Social, para

⁵ Para más sobre la matriz de marco lógico véase por ejemplo: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica Social, ILPES. (2003): "Los Indicadores de Evaluación del Desempeño: Una Herramienta para la Gestión por Resultados en América Latina." Boletín del Instituto No. 13.

corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente.." (CONEVAL 2008, p. 68).

El gobierno federal a través de los "Lineamientos Generales para la evaluación de los programas Federales de la Administración Pública Federal" establece distintos tipos de evaluaciones (artículo XVI) las cuales son:

- Evaluación de consistencia y resultados. Este tipo de evaluación analiza el diseño y desempeño global de los programas con base en la matriz de indicadores. Es realizada mediante trabajo de gabinete.
- Evaluación de indicadores. Investiga mediante trabajo de campo la pertinencia y alcance de los indicadores de la MML.
- Evaluación de procesos. Este tipo de evaluación revisa a través de trabajo de campo, si el programa lleva a cabo de manera eficaz y eficiente sus procesos operativos.
- Evaluación de impacto. Identifica a través de metodologías rigurosas el cambio en los indicadores a nivel de resultados atribuibles a la ejecución del programa federal.
- Evaluación específica. Aquéllas no comprendidas anteriormente.
- Evaluación estratégica. Evaluaciones que se aplican a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas e instituciones.

Asimismo, la legislación señala que las evaluaciones deben ser llevadas a cabo por evaluadores externos y que éstas, una vez terminadas, deberán difundirse en las páginas de internet en un lugar claro y de fácil acceso en los 10 días siguientes a la entrega de la evaluación.

Si bien los esfuerzos de evaluación han sido grandes, es necesario seguir trabajando. De acuerdo al CONEVAL, una gran diversidad de programas sociales tienen un diseño inadecuado, reglas de operación poco claras y dificultades para establecer la población potencial y objetivo. Además, la gestión de los programas privilegia la operación y

cumplimiento de las normas más que los resultados. De igual forma, el CONEVAL señala que la evaluación aún es incipiente en los estados y municipios del país, situación que se ha querido cambiar mediante la reforma constitucional con relación al gasto público y su fiscalización (Diario Oficial de la Federación, 7 de mayo de 2008).

Si bien aún no es un logro alcanzado en todas las regiones del país, esta cultura de la evaluación poco a poco debe ir cosechándose en los gobiernos subnacionales. En este sentido es de destacarse el esfuerzo que está realizando el gobierno del estado de Guanajuato. El Programa Sectorial Social y Humano del Estado de Guanajuato, publicado el 7 de octubre de 2008 en el periódico oficial del Estado señala claramente que (pág. 28): "las acciones sociales e institucionales efectuadas para el desarrollo de las familias....serán evaluadas respecto a su focalización, operación, impacto y percepción social, mediante el diseño de metodologías adecuadas y su aplicación periódica, a cargo de evaluadores especialistas externos que garanticen imparcialidad y la obtención de resultados significativos".

III. Las estrategias a evaluar

Las estrategias *Contigo Vamos por Más* y *ADRENEL* son dos de los conceptos integradores que conforman el modelo de intervención que contempla el Programa Sectorial Social y Humano del Estado de Guanajuato, publicado el 7 de octubre de 2008 en el periódico oficial del Estado, cuyo objetivo estratégico es: "Reducir el número de familias en pobreza con un enfoque de corresponsabilidad y fortalecimiento de sus capacidades para su propio desarrollo".

Las estrategias buscan la articulación de las diferentes dependencias, tanto estatales como federales, que participan en el Estado para que los programas sociales y recursos cuenten con un escenario, objetivos y metas comunes y así potenciar la eficacia de los mismos y contribuir

al desarrollo social y humano de los habitantes del estado de Guanajuato, en especial de los más pobres, de una manera más rápida y con un sentido humano.

Las estrategias pretenden contribuir al problema de la pobreza a través de dos esferas. La primera es a nivel de las familias, donde por medio de diferentes acciones se promueve su participación, para que por medio de la reflexión sobre sus condiciones de vida, tomen conciencia de sus necesidades y creen los compromisos, realicen las acciones y demanden los servicios y apoyos que requieren para superar su condición de pobreza.

La segunda esfera corresponde al nivel de la comunidad, en la que se pretende construir la infraestructura básica necesaria (agua, drenaje, electricidad calles y caminos, espacios públicos) para que las familias tengan las condiciones para desarrollar sus capacidades en un entorno favorable. Al encontrarse estos dos aspectos se empatan las demandas de las familias con la oferta de bienes y servicios que puede ofrecer el Estado.

La estrategia *Contigo Vamos por Más* corresponde al eje familia y tiene su fundamento en cuatro acciones que de manera coordinada busca motivar a las familias a salir de la pobreza. Las cuatro acciones son: 1) la intervención múltiple SAVETAS; 2) la atención a las comunidades a través de Centros de Población Rural (CPR) y Polígonos Urbanos (pu); 3) el proceso socioeducativo y; 4) la vinculación de las instituciones. A continuación se explican estas cuatro acciones.

- La intervención múltiple consta de siete elementos que aporta el Estado a las familias que se encuentran en pobreza. Las letras de SAVETAS corresponden a **Salud, Alimentación, Vivienda, Educación, Trabajo, Autoestima y Seguridad.**

- La atención a las comunidades a través de Centros de Población Rural (CPR) y Polígonos Urbanos (pu) corresponde a generar infraestructura en puntos estratégicos. El trabajo realiza la focalización de las localidades de mayor pobreza en el Estado y dónde es más urgente; esto se llevo a cabo inicialmente a partir de un estudio realizado por el Centro de Investigación en Matemáticas A. C. (CIMAT, 2007).
- El proceso socioeducativo es un elemento clave y distintivo de la estrategia *Contigo Vamos por Más*. Se intenta, a través de reuniones familiares, realizar actividades lúdicas que permitan que las familias encuentren cuáles son las necesidades que requieren atender y a través de qué compromisos se pueden cubrir esas necesidades. El proceso socioeducativo cubre un periodo de dos años de trabajo con las familias con el cual se pretende desarrollar sus capacidades y habilidades.
- La vinculación de las instituciones corresponde a la articulación de diferentes instituciones para que actúen de forma conjunta en las comunidades que se requiera para poder obtener el objetivo del programa.

Con esto se pretende influir de manera definitiva el nivel de educación de las familias concebido en un concepto amplio, donde la formación socioeducativa se complementa con los bienes y servicios

La estrategia de *ADRENEL* corresponde al eje comunidad sustentable, que es la construcción de infraestructura básica a través de los elementos Agua, Drenaje y Electricidad, junto con la obras de infraestructura comunitaria. La intervención en las comunidades se basa en los Centros de Población Rural (CPR) y Polígonos Urbanos (pu) en dónde se focaliza a las comunidades con mayor nivel de pobreza y donde es más urgente actuar.

Hay que hacer notar que la propuesta de desarrollo social y humano se sigue elaborando continuamente, es un proceso en construcción, pero cada vez con mayor definición.

IV. Desarrollo de la MML para *Contigo Vamos por Más* y *ADRENEL*

IV.1 Proceso de elaboración de la MML de la estrategia *Contigo Vamos por Más* y de la estrategia *ADRENEL*

Como parte del proyecto de evaluación, se procedió a la construcción de la MML de la estrategia *Contigo Vamos por Más* y de la estrategia *ADRENEL*. El objetivo central de la construcción de las matrices fue apoyar el proceso de evaluación mediante la identificación de los fines e indicadores de cada una de las estrategias.⁵ Como lo señala la metodología referente a la MML, toda matriz debe desarrollarse por los actores directamente involucrados en el programa social o proyecto y, en todo caso, ser apoyados por un grupo externo. En este caso, se siguió este procedimiento. Así, la primera actividad en la elaboración de la MML para la estrategia *Contigo Vamos por Más* y *ADRENEL* fue llevar a cabo un Taller sobre la Metodología de Marco Lógico con diversos funcionarios del gobierno del estado de Guanajuato mediante el cual se recogieron las características generales de cada Estrategia. Los resultados del Taller se presentaron en la Comisión de Evaluación del Estado de Guanajuato⁶.

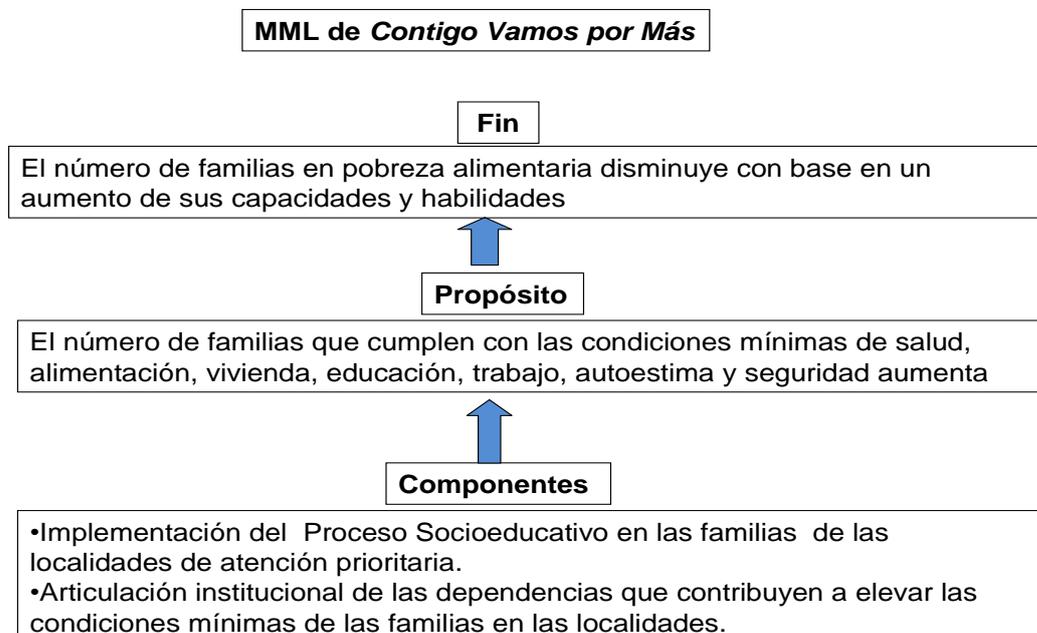
Con los comentarios vertidos en el Taller y con el proceso de estudio de las Estrategias se elaboró una primera versión de las MML. Esta versión fue discutida con funcionarios de las dependencias del Estado relacionadas con las mismas en una reunión de trabajo en las oficinas de la Dirección General de Planeación y Evaluación. Con base en estas reuniones de trabajo se presentó una nueva versión de la MML de la estrategia *Contigo Vamos por Más* y de la estrategia *ADRENEL* en la reunión de la Comisión de Evaluación del Estado recibiendo valiosas contribuciones para el desarrollo de las matrices.

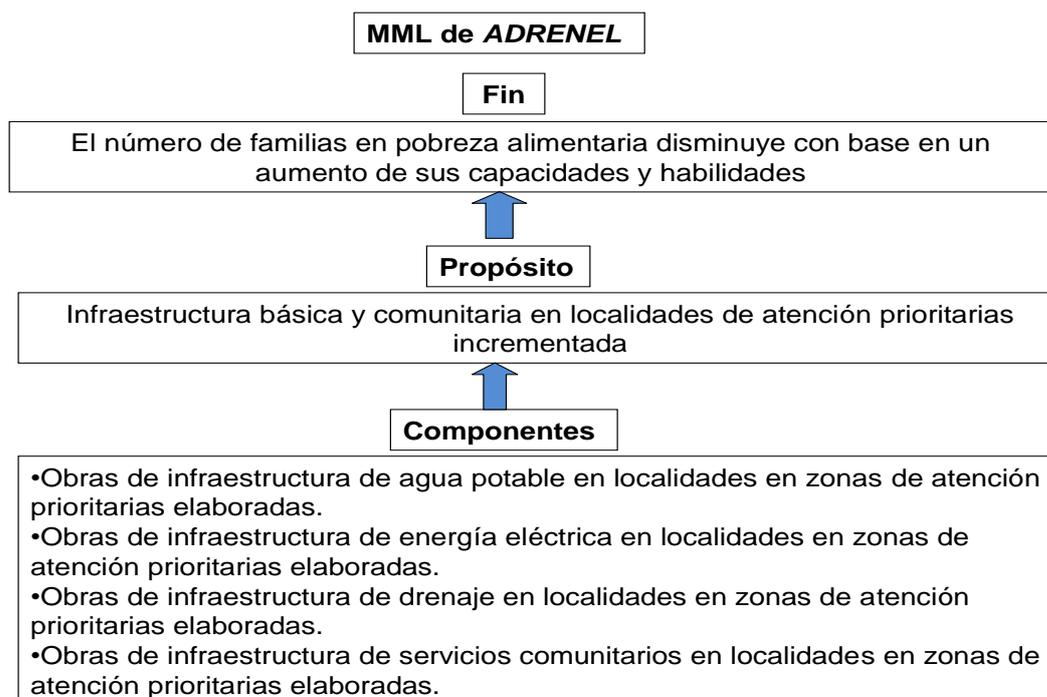
⁵ El Gobierno del estado de Guanajuato está llevando a cabo un proceso complementario para la construcción de una MML para toda su política social y para sus distintos programas y estrategias.

⁶ El anexo 6 muestra las actividades que se han llevado a cabo. El anexo 7 la presentación utilizada en el Taller de Marco lógico.

IV. 2 Las matrices de marco lógico

A continuación se presenta el resumen narrativo de las MML. Los anexos 1 y 2 presentan la MML completa así como las fichas de los indicadores de la estrategia *Contigo Vamos por Más* y de *ADRENEL* respectivamente. Dado la finalidad de las MML para esta investigación (ver primer párrafo de la sección IV y nota al pie 6) no se desarrollaron de manera completa los indicadores de componentes. Es necesario continuar en la afinación de las MML y en particular en los indicadores de componente y de actividades dado el proceso continuo que debe de existir en el desarrollo de toda MML.





V. La línea basal

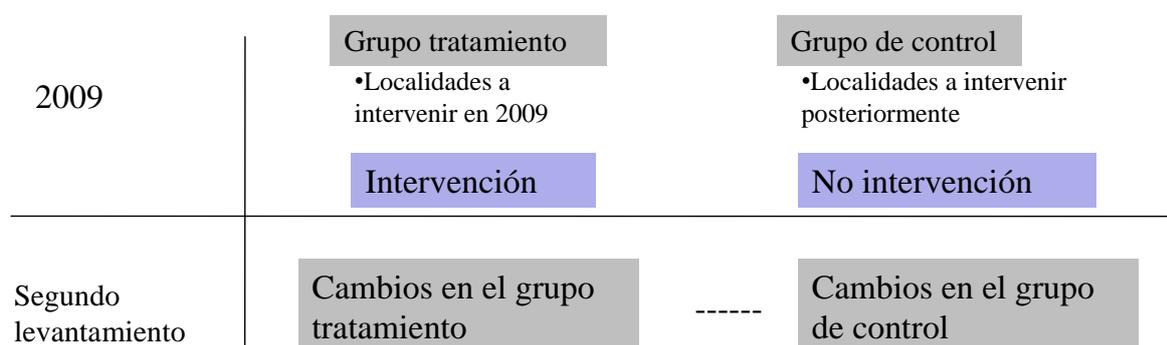
La base de datos a las que se les denomina “línea basal” presenta la situación inicial de un grupo de población con respecto a diversas variables de interés, información que en un futuro es utilizada para hacer comparaciones que permiten estimar el impacto de los programas sociales.

Para la obtención de la línea basal es necesario establecer una metodología de evaluación, elaborar los cuestionarios que permitan obtener la información que se desea, establecer el diseño y tamaño de la muestra y por último levantar la información aplicando los cuestionarios a la población. En esta sección se presenta la descripción de la línea basal así como los detalles técnicos de la forma en que se levantó la información contenida en la misma.

V.1 Metodología de la evaluación

Para el diseño de la metodología de evaluación es necesario conocer la manera en que se está llevando a cabo la implementación de la estrategia *Contigo Vamos por Más*. De acuerdo a la Secretaría de Desarrollo Social y Humano del Estado de Guanajuato, la estrategia *Contigo Vamos por Más* no inició al mismo tiempo en todas las localidades seleccionadas para su implementación. En 2008 se intervino en 295 localidades de un universo de las 728 localidades en las que se aplicará la estrategia *Contigo Vamos por Más*. En 2009 se piensa intervenir en 257 localidades adicionales, dejando para años posteriores 176 localidades. Asimismo y, para fines de este trabajo, es importante señalar que la selección de las localidades no fue aleatoria, sino que respondió a la logística de la operación.

Dado este esquema de implementación, la metodología propuesta para la evaluación de impacto de las estrategias es la de un modelo cuasiexperimental de segundas diferencias teniendo como grupo de tratamiento a las localidades en donde se planea intervenir en 2009 y como grupo de control a localidades en las que se aplicará posteriormente la estrategia. El esquema siguiente presenta de manera visual la metodología propuesta.



Así, el impacto de las estrategias se obtendrá al comparar el cambio en el grupo de control con el cambio en el grupo de tratamiento. La figura siguiente muestra un ejemplo hipotético con relación a una variable, digamos porcentaje de viviendas con piso de tierra. En el esquema se puede observar que el impacto sería de dos puntos porcentuales.

	Grupo tratamiento	Grupo de control
Línea basal 2009	•Valor de la variable en la línea basal: 15%	•Valor de la variable en la línea basal: 15%
Segundo levantamiento	Valor de la variable en el segundo levantamiento: 10%	Valor de la variable en el segundo levantamiento: 12%
	Cambios en el grupo tratamiento: 5 pp	Cambios en el grupo de control: 3 pp

Impacto: $(5-3)=2$ pp

El impacto no se puede medir sólo observando el antes y después en un mismo grupo ya que no sabríamos si el cambio se debe al programa social o a factores exógenos. Por ejemplo, es posible que el cambio positivo en el indicador pisos de tierra se deba a un aumento en el ingreso de la comunidad y no a las estrategias. Es por lo anterior que es necesaria la comparación con el grupo de control. De igual forma, es importante anotar una vez más que la metodología es cuasi experimental ya que los grupos de control no fueron seleccionados de manera aleatoria y es posible que presenten algunas diferencias (hay que recordar que idealmente se quisiera que los grupos de tratamiento y control fueran exactamente idénticos). En este sentido será necesario que en las estimaciones estadísticas para evaluar el impacto se controle por las características en que ambos grupos son diferentes.

La línea basal que se obtuvo responde por tanto a la metodología de evaluación propuesta anteriormente. Así, y como quedará aún más claro en la siguiente sección de este capítulo, la línea basal se obtuvo a través de obtener información de las localidades que serán intervenidas en 2009 (grupo de tratamiento) y de las localidades que serán intervenidas posteriormente (grupo de control). Asimismo, es importante siempre tener en mente que para realizar la evaluación tal y como fue diseñada es necesario que la implementación de las estrategias en estudio se lleve a cabo de acuerdo con la planeación acordada de las localidades en donde se piensa intervenir.

V.2 Levantamiento de la información de la línea basal

V.2.1 Diseño y tamaño de la muestra

Con el objetivo de obtener información que permita hacer inferencia estadística confiable sobre el impacto que tienen sobre las familias del estado de Guanajuato la estrategia *Contigo Vamos por Más*, se elaboró un diseño muestral de la Encuesta Socioeconómicas de los Hogares del Estado de Guanajuato (ESHEG).

El tamaño de muestra que se consideró es el siguiente:

Momento de la medición	Tamaño de la muestra
Basal	3,360
Seguimiento	2,520

Las consideraciones más importantes que se consideraron para determinar este tamaño se exponen a continuación:

Debido a que se va a tener que emplear una metodología cuasi experimental para la estrategia *Contigo Vamos por Más*, se decidió recolectar información tanto en puntos que no fueron contemplados dentro de la estrategia *Contigo Vamos por Más* y *ADRENEL* como en puntos donde todavía no se haya operado. Por lo tanto, fue necesario verificar el cálculo del tamaño de muestra o, cuando menos la tasa de piezas de información para tratamientos y controles.

Los índices requeridos para referir los impactos logrados, es decir, la modificación de la realidad en que viven las poblaciones objetivo de las estrategias que conforman la estrategia *Contigo Vamos por Más* se formularon como parte del diseño de la MML y son el resultado de la combinación simple o compleja de los indicadores cuantificados en cada momento de medición.

Para la mayoría de los indicadores, se supuso un cambio esperado de cinco puntos porcentuales entre la primera y la segunda medición. Es decir, una mejoría en el indicador de cinco puntos absolutos aproximadamente.

El esquema de muestro que se contempló es complejo, es decir, se seleccionaron unidades conglomeradas en lugar de unidades simples y en etapas múltiples hasta llegar a las personas a quienes se aplicaron las entrevistas cara a cara. Por tal motivo, el tamaño de muestra derivado con la fórmula anterior se tuvo que ajustar mediante la correlación intraclase consecuente por seleccionar varias personas de un mismo conglomerado.

Otro aspecto que fue necesario tomar en cuenta es una tasa de no respuesta que asegure que se mantienen los planteamientos de confianza y precisión que se hayan tomado en cuenta para el cálculo del tamaño de muestra.

Para asegurar que todas las regiones operativas del gobierno del estado quedaran contempladas en la muestra y que se tiene una muestra que mejor capta la variabilidad de los fenómenos de interés, se realizó la selección de las localidades como unidades primarias. Previamente a su selección, las localidades fueron clasificadas de acuerdo con la región a la que pertenecen y su condición de intervención (a intervenir en 2009 o a intervenir posteriormente). De esta manera se conformó una selección estratificada que incluye localidades de todas las regiones y de los dos tipos. Las localidades fueron elegidas según el principio de probabilidad proporcional al tamaño que significa que una localidad de mil habitantes tiene el doble de probabilidad de ser seleccionada que una de 500 habitantes.

Por lo anterior, el tipo de muestreo que se utilizó fue en dos etapas, estratificado, de conglomerados, con probabilidad de selección proporcional al tamaño y aleatoria según la etapa. La unidad de primaria de muestreo es la localidad y la secundaria las viviendas, siendo la unidad de observación el hogar. Se empleó como marco muestral la información de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano del Estado de Guanajuato que clasifica a las localidades en intervenidas, a intervenir en 2009 y a intervenir posteriormente. La información, tanto cartográfica como demográfica, fue obtenida del Censo de Población y Vivienda 2005.

Para realizar la estratificación se tomó en cuenta dos elementos: el primero fue el tipo de

localidad, a intervenir en 2009 y a intervenir posteriormente; y el segundo, fue las seis regiones geográficas en que está dividido el estado de Guanajuato.

En primer lugar hay que tomar en cuenta que se tiene la expectativa de realizar un seguimiento de los indicadores en el tiempo. Esto significa que en el tamaño de muestra se debe de considerar que se pueden ir perdiendo algunos de los hogares que por diversas razones no se van a poder contactar en las siguientes fases por lo que el levantamiento inicial debe de ser más grande.

El tamaño de la muestra se calculó bajo la consideración que los indicadores de interés son del tipo de proporciones, más que de medias o totales.

La fórmula que se utilizó para estimar el tamaño de muestra es aquella que toma en cuenta la diferencia entre proporciones en un tiempo “0” y un tiempo “1” y la confianza y la potencia estadística de la prueba. Es decir:

$$n = \frac{\left[Z_{1-\alpha/2} \sqrt{2\bar{p}\bar{q}} + Z_{1-\beta} \sqrt{p_1q_1 + p_0q_0} \right]^2}{(p_1 - p_0)^2}$$

Donde:

$Z_{1-\alpha/2}$	=	Es el valor de la distribución normal asociado a un nivel de confianza dado
$Z_{1-\beta}$	=	Es el valor de la potencia
\bar{p}	=	Es el valor promedio de p_1 y p_0
\bar{q}	=	Es el valor promedio de q_1 y q_0
p_1	=	Proporción esperada de la muestra del grupo 1 (grupo de tratamiento)
p_0	=	Proporción esperada de la muestra del grupo 0 (grupo de control)
q_1	=	Corresponde al valor $(1 - p_1)$
q_0	=	Corresponde al valor $(1 - p_0)$

El tamaño de la muestra se obtuvo a través del cálculo de la diferencia de proporciones con un nivel de confianza del 95%, el efecto de diseño fue de 1.6, con una tasa de no respuesta del 10%, la proporción esperada de la muestra en las localidades a intervenir en 2009 fue de 0.2 y esa misma proporción en las localidades a intervenir posteriormente fue de 0.27. El número de entrevistas en los dos tipos de localidades fue el mismo, lo que hace que el cociente n_0/n_1 sea igual a 1. Con estos elementos se alcanzó una potencia de la prueba de 0.80.

Con estos elementos se fijó el tamaño de la muestra en 3,360 hogares, repartidos en 153 localidades a lo largo de las 6 regiones del Estado.

V.2.2 Levantamiento de la información

De manera previa al levantamiento se realizó una prueba piloto y 2 capacitaciones con el personal de campo. La primera fue dirigida a auditores, coordinadores, supervisores y entrevistadores de campo; esta capacitación fue impartida por INVESPOP por conducto de la investigadora Laura Fernanda Martínez y el coordinador de Campo Hugo A. López Esquivel, contando con el apoyo del Mtro. Francisco Calderón Aragón y la Dra. Carla Pederzini Villarreal de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. La segunda capacitación se realizó en la ciudad de León, Guanajuato, dirigida al resto de los entrevistadores de campo, capacitación que fue impartida por los coordinadores- auditores José Luis Piña Zapata y Cándido Castro Paredes de INVESPOP.

El levantamiento de campo tuvo una duración de 16 días, los pasos que se siguieron dentro de las localidades para la realización del levantamiento son los siguientes: un equipo de entrevistadores y un supervisor, visitaba la localidad en muestra, se presentaba con la autoridad representante de dicha localidad, y le explicaba la labor y el propósito de la

entrevista. Posteriormente se obtenía el permiso para levantar las entrevistas a la población y el supervisor le aplicaba la entrevista comunitaria al líder de la localidad mientras el resto del equipo entrevistaba en los hogares seleccionados que conformaban dicha localidad.

Para seleccionar las viviendas, el entrevistador tenía la obligación de pararse en el centro de la localidad dividir la misma en 4 cuadrantes imaginarios, elegir equitativamente viviendas en los cuadrantes de manera aleatoria según el número de entrevistas en muestra a levantar y se dibujaba la conformación de viviendas en cada cuadrante identificando las viviendas entrevistadas.

El levantamiento se realizó tanto en a intervenir en 2009 como a intervenir posteriormente. Los líderes de las localidades fueron de gran apoyo para alcanzar el objetivo final, ya que comunicaban a los habitantes nuestra labor y facilitaba la apertura de puertas en las viviendas seleccionadas. Los líderes se mostraban interesados en la aplicación de la entrevista y a su vez sentían considerada su opinión como la de la localidad como parte importante para la toma de decisiones en el estado de Guanajuato.

En general la entrevista tuvo una buena aceptación entre la gente de las localidades y se nos recibió de buena manera en las viviendas seleccionadas. Sólo en una localidad se realizó una cita con el líder de la comunidad, pues estaba ausente y pidió estar presente durante la aplicación de los cuestionarios a su comunidad. A pesar de esta cualidad, pudimos entrevistar al público objetivo sin ningún contratiempo.

V.2.3 Validación y captura

Todos los cuestionarios fueron validados antes de ser remitidos al proceso de captura. Durante la validación se revisa que cada entrevista haya sido realizada de acuerdo con la metodología planteada y que se hayan aplicado los pases y filtros; en otras palabras, que el flujo de entrevista haya sido apropiado. Asimismo, se revisaron algunas preguntas para verificar que la información captada sea consistente.

Se realizó también una capacitación al personal de captura para hacerles conocer los objetivos del estudio, el cuestionario, su lógica y las consideraciones particulares que deban tener en el proceso de captura.

Además de esta capacitación se diseñó un programa de captura inteligente que incorpora todas las consideraciones que potencian la obtención de bases de datos con calidad. Por ejemplo, se establecieron rangos de valores posibles para determinadas variables (v.gr. no se aceptan edades de 120 años), se condicionaron las preguntas de acuerdo con los países en el cuestionario con lo que se recupera el flujo de entrevista, etc.

Estos procedimientos de seguridad contribuyen a minimizar los errores de levantamiento de la información y captura. No obstante, una vez que se capturó toda la base, se seleccionó 10 por ciento de los cuestionarios y se verificó que la información en la base de datos sea exactamente la contenida en el cuestionario. En este caso, como los errores fueron mínimos y no se rebasó el estándar aceptable de calidad, se dio por válida la base de datos.

Una vez que la base de datos estuvo lista, se procedió a hacer una validación final de la información, comparando algunos indicadores censales con los derivados de la captura. Se identificaron valores mayores a los que se esperaban de acuerdo a los resultados del Censo de Población y Vivienda de 2005. Por ejemplo, el porcentaje de hogares con piso de cemento parecía demasiado elevado. También se identificó que algunos hogares que declaraban no contar con el servicio de electricidad reportaban que tenían una televisión. Debido a estos hallazgos se procedió a hacer una auditoría del levantamiento que se presenta en el anexo no. 8. El informe de la auditoría confirmó que el levantamiento se había realizado de forma adecuada y que las aparentes divergencias son el resultado de cambios que se han dado en los indicadores (piso de cemento) en los últimos cuatro años o bien de situaciones excepcionales (algunos hogares que no cuentan con instalación eléctrica toman “prestada” la corriente de otros).

V. 3 Descripción de la línea basal

En esta subsección se presenta la descripción de los cuestionarios que se aplicaron, así como

también la información que se obtuvo de ellos. Se diseñaron dos cuestionarios para ser levantados en las localidades seleccionadas de acuerdo a la metodología de evaluación propuesta en la sección V.1: las localidades a intervenir en 2009 y a intervenir posteriormente. El primer cuestionario fue el de familias, que se aplicó a un informante adecuado entre 13 y 70 años de edad, mientras que el segundo fue el cuestionario comunitario que se aplicó a algún líder, autoridad o persona enterada de la localidad. De acuerdo al tamaño de muestra, cuyo cálculo se presentó en la sección anterior de este capítulo, se levantaron en total 153 cuestionarios comunitarios, en esas comunidades se realizaron 3,360 cuestionarios de familias y se obtuvo información de 15,239 personas.

Asimismo, vale la pena anotar que las preguntas contenidas en los cuestionarios se desarrollaron a partir de los objetivos y fines de las estrategias *Contigo Vamos por Más* y *ADRENEL* establecidos en las MML de ambas. Es decir, las preguntas se desarrollaron con la finalidad de obtener información que nos permitiera conocer el impacto de las estrategias en las variables que quieren influir (i.e. pisos de tierra, empleo, drenaje, etc.).

La información de la línea basal fue levantada en 153 localidades del estado de Guanajuato. Dentro del grupo de localidades que serán intervenidas durante 2009 se seleccionaron 76 localidades (localidades a intervenir en 2009) y del grupo que será intervenido después de 2009 se seleccionaron 77 (localidades a intervenir posteriormente).

Para efectos de la evaluación de impacto, uno de los aspectos más importantes de la información de la línea basal es analizar si las localidades a intervenir en 2009 son estadísticamente iguales, al menos en las variables observables, respecto a las localidades a intervenir posteriormente. El resultado que se obtenga de este ejercicio sirve para definir si

el análisis econométrico debe de realizarse controlando por las variables en que difieren los grupos de localidades. Por lo anterior, en este apartado se presentan algunas variables que muestran las características más importantes de las localidades, las familias y los individuos y se reportan los resultados de las pruebas de hipótesis para analizar si las propiedades de los grupos de las localidades son estadísticamente iguales. El reporte de las pruebas de hipótesis se encuentra en el anexo 10.

A continuación se hace una breve descripción acerca de la información obtenida por medio de los cuestionarios con respecto a las variables que impactan a los componentes tanto de *Contigo Vamos por Más* (salud, alimentación, vivienda, educación, trabajo, autoestima y seguridad), como también de *ADRENEL* (agua, drenaje y electricidad). Los cuestionarios se encuentran en el anexo 3.

V.3.1. Salud

Uno de los indicadores sociales clave para analizar el aspecto de salud es el porcentaje de personas que cuenta con derecho a servicio médico, por lo que se incluyó esta pregunta en el cuestionario de familias. Mientras que en 2005 el 55.7%⁷ de la población del Estado tenía derecho a la atención médica, en la población de la muestra cerca del 73% tienen ese derecho, porcentaje que muestra un importante avance en este rubro.

La razón principal por la que ha aumentado el número de personas que cuentan con derecho a

⁷ Censo de Población y Vivienda 2005.

la atención médica es la puesta en marcha del Seguro Popular, ya que más de la mitad de la población cuenta con él, además de poder contar con otro tipo de derechos. Cabe señalar que es significativamente mayor la cantidad de personas que cuentan con Seguro Popular en las localidades a intervenir posteriormente que en aquellas que se intervendrán en 2009 debido a que no son muchas las personas que cuentan con derecho a servicios por parte del IMSS o del ISSSTE. Por el contrario, es significativamente mayor el porcentaje de personas que tienen derecho a atención médica por parte de IMSS y del ISSSTE en las localidades a intervenir en 2009 y, por lo tanto, en estas localidades un porcentaje menor de personas cuenta con Seguro Popular.

Cuadro 1. Tipo de derecho a servicio médico con el que cuenta la población

Tipo de derecho	Localidades a intervenir en 2009 %	Localidades a intervenir posteriormente %
IMSS*	14.5	5.4
ISSSTE*	2.9	0.5
Seguro Popular*	53.8	69.3
Seguro privado	0.3	0.3
Otros	0.0	0.1

Fuente: ESHEG 2009.

* La diferencia entre los dos tipos de localidades es estadísticamente diferente a cero al 95% de confianza.

El cuestionario comunitario complementa la información sobre el componente de salud, ya que aporta información acerca de la infraestructura existente dentro de la localidad. Se incluyen preguntas en relación a los servicios médicos disponibles en la comunidad, ofrecidos por cada uno de los proveedores públicos (IMSS, ISSSTE, SSA), así como la existencia de clínicas u hospitales privados, médicos privados, farmacias, parteras y curanderos o yerberos.

Cuadro 2. Número de localidades que cuentan con los siguientes servicios de salud

	Localidades a intervenir en 2009	Localidades a intervenir posteriormente
Centro de salud de SSA*	36	20
IMSS solidaridad	0	1
IMSS	0	2
ISSSTE	0	0
Dispensario	6	5
Partera	7	8
Curandero	5	5
Hospital privado	1	1
Clínica privada	2	0
Farmacia*	17	7

Fuente: ESHEG 2009.

* La diferencia entre los dos tipos de localidades es estadísticamente diferente a cero al 95% de confianza.

Podemos observar que en las localidades encuestadas existen más centros de salud de la Secretaría de Salud que otro tipo de hospitales. Son muy pocas las localidades que cuentan con clínicas del IMSS o del ISSSTE. Parece ser que estas localidades no cuentan con un acceso adecuado a los servicios de salud ya que en promedio el tiempo de traslado hacia el hospital o clínica de salud más cercanos es de aproximadamente 43 minutos, y el tiempo que en promedio lleva transportarse al centro de rehabilitación más cercano es de 48 minutos.

Para conocer más acerca de los servicios de salud que se ofrecen dentro de las localidades, en el cuestionario comunitario también se incluyeron preguntas acerca de los cambios en la calidad de los servicios de salud que se han llevado a cabo en el último año. La mayoría de los líderes comunitarios encuestados, coincidieron en que la calidad de los servicios de salud ofrecidos en su localidad no ha cambiado en el último año. Algunos de estos líderes incluso perciben que la calidad de este tipo de servicios ha disminuido.

El cuestionario comunitario también permite saber si la comunidad ha sido visitada en el último año por brigadas de salud y el número de campañas de vacunación que se han llevado a cabo. En las localidades a intervenir en 2009 se recibieron más unidades móviles de salud (18) que en las que se intervendrán más adelante (13), así como también, en promedio, se llevaron a cabo más campañas de vacunación (19 vs. 10).

Acercas del estado de salud de las personas, el cuestionario de hogares incluye preguntas sobre la valoración de la salud de cada una de las personas. La información obtenida mediante estas preguntas sugiere que una buena parte de la población percibe que su salud es buena y piensa, además, que ha mejorado en el último año. El cuestionario de hogares cuenta con una pregunta que busca saber si los miembros cuentan con algún tipo de discapacidad, y otra pregunta para saber si reciben atención médica en caso de presentar algún problema de salud.

En el siguiente cuadro podemos ver que en general la población valora su estado de salud como bueno y que existe un porcentaje importante de personas que cuentan con algún tipo de discapacidad, además de que sólo la mitad de la población que presenta un problema de salud, aproximadamente, recibe atención médica. En general, el estado de salud de la población que habita ambos tipos de localidades es similar.

Cuadro 3. Estado de salud de las personas**

	Localidades a intervenir en 2009 %	Localidades a intervenir posteriormente %
Consideran que su salud es actualmente buena o muy buena	68.0	68.7
Consideran que su salud es mucho mejor o mejor ahora que hace un año	68.0	68.7
Cuentan con alguna discapacidad	44.6	57.5
Población de 6 años ó más que en el último mes dejaron de hacer alguna actividad por alguna enfermedad	5.0	4.9

Fuente: ESHEG 2009

** La diferencia entre los dos tipos de localidades es estadísticamente igual a cero al 95% de confianza.

Para analizar la información acerca del estado de salud de la población mayor de 65 años, se indagó sobre su condición física incluyendo preguntas acerca de la realización de algunas actividades físicas como correr, levantar objetos, jugar fútbol, etc.; se puede observar que el 35% de las personas no pueden realizar este tipo de actividades o las hacen con dificultad. Otra pregunta que se incluyó para las personas de este rango de edad fue si pueden realizar actividades básicas que implican un esfuerzo moderado como son el vestirse o bañarse; el 75% de esta población no puede realizar estas actividades o las pueden hacer pero con cierta dificultad. Por lo tanto la estrategia debe de poner especial atención en este sector de la población que no posee un estado de salud óptimo.

Además de las preguntas anteriores, en el cuestionario de hogares se incluyen preguntas donde se busca saber el número de personas que padecen de diabetes, siendo éste uno de los principales padecimientos en el país, así como también la auto percepción del estado de salud

de estas personas en relación a otras que no presentan esta enfermedad. Se encontró que en promedio el 3.3% de la población encuestada sabe que está enferma de diabetes, sin existir una diferencia significativa entre los dos tipos de localidades. El 74% de las personas que afirmaron tener diabetes percibe que su estado de salud es igual al de otras personas del mismo sexo y edad; el 21% de esta población cree que su estado de salud es aún mejor que el resto de las personas y sólo un 5% piensa que su salud es peor. Ésta podría ser una señal de que las personas con diabetes llevan un tratamiento adecuado.

Finalmente, para indagar sobre aspectos específicos de la salud de las personas, se pregunta si los miembros del hogar han padecido en el último mes alguno de los siguientes síntomas o enfermedades: gripe, tos, dificultad para respirar, náusea o vómito, diarrea, articulaciones hinchadas, ojos irritados, dolor de muelas, ronchas, comezón o irritación en la piel, dolor de cabeza o temperatura. Para saber acerca de los cuidados que tienen las mujeres mayores de 12 años que se encuentran embarazadas, se pregunta acerca de la ingestión de calcio, hierro y vitaminas. La información sobre estas preguntas se presenta en el anexo 4.

V.3.2. Alimentación

Para abordar el tema de la alimentación, se eligió aleatoriamente a uno de los miembros de la familia y se le preguntó acerca del número de veces a la semana que consume los siguientes alimentos: agua de frutas, verduras, refrescos, frituras, frutas, huevos, carne y leche.

Cuadro 4. Número de veces a la semana que en promedio las familias consumen los siguientes productos

Producto	Localidades a intervenir en 2009	Localidades a intervenir posteriormente
Aguas de frutas naturales*	2.6	2.4
Verduras	2.6	2.5
Refrescos*	2.2	2.0
Frituras	1.4	1.3
Frutas*	3.3	2.9
Huevos	3.2	3.1
Carne*	1.9	1.5
Leche*	3.7	2.6

Fuente: ESHEG 2009.

* La diferencia entre los dos tipos de localidades es estadísticamente diferente a cero al 95% de confianza.

Podemos observar que existen diferencias en la alimentación de las localidades a intervenir en 2009 y las que serán intervenidas después. En el primer tipo de localidades, las familias consumen un número mayor de veces cada uno de los productos, tanto alimentos que podrían definirse como “saludables” (verduras, fruta, carne, leche), como también de alimentos “chatarra” (refrescos y frituras, aunque en el consumo de este último no se muestra presenta una diferencia estadísticamente significativa).

V.3.3. Vivienda

El cuestionario de familias incluye algunas preguntas sobre las condiciones de la vivienda, de donde se obtiene la siguiente información:

Cuadro 5. Características de las viviendas

Característica	Localidades a intervenir en 2009 %	Localidades a intervenir posteriormente %
Con la mayor parte de piso de tierra	8.9	9.2
Con paredes de material diferente a cemento o tabique	11.3	20.4
Con techo de material diferente al cemento o concreto*	32.4	56.9
No cuentan con agua corriente al interior de la vivienda*	62.3	73.8
No cuentan con servicio de sanitario*	8.9	23.6
No cuentan con drenaje*	19.5	30.9
No cuentan con luz eléctrica*	1.0	3.3

Fuente: ESHEG 2009.

* La diferencia entre los dos tipos de localidades es estadísticamente diferente a cero al 95% de confianza.

En lo referente a estos indicadores de infraestructura básica, debido a que todas las diferencias resultan ser estadísticamente significativas salvo para el caso de piso de tierra, se concluye que las viviendas de las localidades a intervenir posteriormente tienen una situación desfavorable respecto a las de localidades a intervenir en 2009.

Resulta interesante comparar estos resultados con un indicador referente a la infraestructura de las viviendas. El porcentaje de las viviendas con la mayor parte de piso de tierra resultó ser de 9.1%, mientras que ese porcentaje para todo el Estado en 2005 alcanzaba el 8.1%⁸. Esta diferencia parece pequeña, si tomamos en cuenta que las familias encuestadas pertenecen a localidades de más bajos ingresos. Además, para este indicador no existe diferencia estadística entre las localidades a intervenir en 2009 y en las localidades a intervenir

⁸ Censo de población y Vivienda 2005.

posteriormente. Lo anterior se puede relacionar con los resultados de la encuesta comunitaria, en donde aparece que, según los informantes comunitarios, uno de los tres programas que han tenido un mayor impacto en las localidades entrevistadas es Piso Firme (segundo lugar), estando Oportunidades en primer lugar y Procampo en tercero.

También se pregunta acerca de los bienes duraderos o servicios con que se cuenta en la vivienda, así como acerca de los bienes productivos como son un huerto para cultivar o animales productivos (gallinas, vacas, puercos, etc.).

Cuadro 6. Porcentaje de familias que cuentan con los siguientes activos

Activos	Localidades a intervenir en 2009 %	Localidades a intervenir posteriormente %
Animales productivos*	21.4	34.2
Radio o radiograbadora	75.1	75.1
Televisión*	94.7	91.2
Refrigerador*	78.2	70.7
Lavadora*	59.1	37.8
Teléfono fijo*	32.6	21.4
Teléfono móvil	13.8	10.4
Automóvil o camioneta propios*	26.9	20.6
Computadora*	3.8	1.1
Internet	1.0	0.5
Televisión de paga*	1.4	0.4

Fuente: ESHEG 2009.

* La diferencia entre los dos tipos de localidades es estadísticamente diferente a cero al 95% de confianza.

Sólo tres indicadores son estadísticamente iguales en los dos grupos de localidades: radio y radio grabadora, teléfono móvil e internet. En los demás activos, la proporción de hogares que cuentan con aparatos electrónicos es superior en las localidades a intervenir en 2009 que en las que se intervendrá posteriormente. Por otro lado, existe un mayor número de familias que cuenta con animales productivos en las localidades que se intervendrán después del 2009.

Esto pareciera indicar que las localidades a intervenir en 2009 tienen un nivel socioeconómico más elevado. Cabe resaltar que las proporciones están medidas para todas las familias de la localidad, es decir, se incluye a las familias que pueden pertenecer a la estrategia y a las que no pertenecerán (aunque por el momento no se puede hacer la división al interior de las localidades).

Si se compara los resultados de las localidades encuestadas en relación a la posesión de activos con la media del Estado según los resultados del Censo de Población y Vivienda de 2005, los valores de la encuesta resultan inferiores que la media estatal. Por ejemplo los valores de la media estatal fueron: 95.1% televisión, 83.1% refrigerador, 69.9% lavadora y 15.8% computadora. Estos resultados muestran que las localidades encuestadas son localidades de bajos ingresos dentro del Estado, lo que es acorde con la finalidad de las estrategias.

V.3.4. Educación

Referente al nivel de educación de la población de las localidades encuestadas, el cuestionario incluye preguntas a nivel individual que permiten saber si la persona sabe leer y escribir, si asiste a la escuela y el último nivel y grado alcanzado en la escuela.

Cuadro 7. Características educativas de la población

	Localidades a intervenir en 2009	Localidades a intervenir posteriormente
Años de escolaridad promedio de las personas mayores de 5 años*	5.2	4.8
Asistencia escolar de la población de entre 4 y 25 años de edad	61.1%	60.3%
No saben leer y escribir	18.8%	19.6%
Asisten a cursos de alfabetización	0.7%	0.7%

Fuente: ESHEG 2009.

* La diferencia entre los dos tipos de localidades es estadísticamente diferente a cero al 95% de confianza.

Los años de escolaridad promedio en ambos tipos de localidades son inferiores al promedio del estado del Censo de 2005, el cual era de 7.3 años. Éste es un aspecto fundamental que debe de tomar en cuenta la estrategia: el bajo nivel educativo de las personas a las que será aplicado la estrategia. El porcentaje de personas analfabetas es estadísticamente igual para los dos tipos de localidades, es cercano al 20%, siendo esta cifra mayor a la observada a nivel de estado en 2005 (10%, aproximadamente). Es impresionante observar la información sobre las personas analfabetas mayores de 12 años que asisten a cursos de alfabetización que es ligeramente mayor al 0.7%, información que abre un enorme reto para la aplicación de las estrategias del Gobierno del estado.

En el siguiente cuadro se corrobora que la población encuestada tiene un bajo nivel escolar. Es muy alto el porcentaje de personas que no alcanzaron ningún grado escolar, y aproximadamente la mitad de la población se concentra en el nivel primaria. A partir del nivel secundaria la población disminuye notablemente; son muy pocas las personas que realizaron estudios universitarios.

Cuadro 8. Distribución de la población según el último nivel escolar alcanzado

Nivel escolar	Localidades a intervenir en 2009 %	Localidades a intervenir posteriormente %
Ninguno	18.3	18.3
Kinder	5.5	6.2
Primaria*	47	51.1
Secundaria	21.1	20.7
Preparatoria*	5.1	2.6
Normal*	0.2	0.0
Carrera técnica*	1.6	0.9
Profesional*	1.3	0.2
Posgrado	0.0	0.0

Fuente: ESHEG 2009.

* La diferencia entre los dos tipos de localidades es estadísticamente diferente a cero al 95% de confianza.

Analizando las diferencias en el último nivel de escolaridad alcanzado entre los habitantes de las localidades que se intervendrán en 2009 y en las que se intervendrán posteriormente, existe un porcentaje mayor de personas que estudiaron hasta Primaria en este último tipo de localidades. En el caso de los niveles de Preparatoria, Normal, Carrera técnica y Profesional, el porcentaje de personas que los estudiaron es mayor en el primer tipo de localidades. Estos resultados corroboran los datos presentados en el cuadro 7 en donde se observa que la gente de las localidades que se intervendrán en 2009 tiene en promedio un mayor nivel escolar que las personas que habitan el otro tipo de localidades.

Aproximadamente el 62% de las personas de entre 5 y 25 años de las localidades encuestadas no asisten a la escuela. En el cuestionario de hogares se les preguntó a estas personas la razón por la cual abandonaron los estudios.

Cuadro 9. Motivo por el cual la población de entre 5 y 25 años suspendió sus estudios

Motivo de deserción	Localidades a intervenir en 2009 %	Localidades a intervenir posteriormente %
Trabajó o ayudó al gasto del hogar	15.5	12.0
No podía pagar los gastos escolares*	32.9	38.6
No quiso volver a la escuela	30.3	25.9
Otro	21.2	23.4

Fuente: ESHEG 2009.

* La diferencia entre los dos tipos de localidades es estadísticamente diferente a cero al 95% de confianza.

El porcentaje de personas que abandonó los estudios en las localidades que se intervendrán después del 2009 es mayor a aquel observado en el otro tipo de localidades. Se debe de poner especial atención a este dato, ya que como observamos anteriormente, el nivel de escolaridad de los habitantes de este último tipo de localidades es significativamente mayor, por lo que un factor que podría ayudar a cerrar esta brecha sería la implementación de un mayor número de becas en las localidades que se intervendrán en 2009.

La información observada en el cuadro 9 también parece indicar que si bien las becas pudieran ser un aspecto importante para que los niños y jóvenes regresen a la escuela, también el brindar una educación de calidad puede ser un factor que ayude a disminuir de manera importante la deserción escolar, ya que el alto el porcentaje de niños y jóvenes que dejan la escuela debido a que ya no quieren asistir parece sugerir que la escuela no resulta ser estimulante para ellos.

Acerca de la infraestructura educativa dentro de las localidades, en el cuestionario comunitario se incluyeron preguntas acerca del número de escuelas existentes dentro de la localidad para cada uno de los niveles escolares. En el siguiente cuadro se puede apreciar que

hay más localidades que cuentan con escuelas de nivel primaria que de otros niveles escolares. Son muy pocas las localidades que cuentan con escuelas de nivel posterior al de secundaria, por lo que los habitantes de éstas tiene que trasladarse fuera de su comunidad para poder recibir educación de nivel superior. Se puede observar también que las localidades a intervenir en 2009 cuentan con una mayor infraestructura en educación, sobre todo en los niveles escolares posteriores al de Primaria. Anteriormente habíamos visto que la población de estas localidades cuenta con un mayor nivel escolar; otra de las posibles causas de esta brecha podría ser la diferencia en infraestructura que existe entre ambos tipos de localidades.

Cuadro 10. Número de localidades que cuentan con escuelas de los diferentes niveles escolares

	Localidades a intervenir en 2009	Localidades a intervenir posteriormente
Primaria	71	73
Telesecundaria	44	35
Secundaria	11	5
Tele bachillerato	11	5
Preparatoria	3	1
CONALEP	0	0
Tecnológicos	0	0
Universidad	0	0

Fuente: ESHEG 2009 y SEP.

También en el cuestionario comunitario, para saber más acerca de la infraestructura en educación existente, se preguntó el tiempo de traslado del centro de las localidades encuestadas a la escuela secundaria más cercana, la cual es de 26 minutos, a la preparatoria más cercana, 47 minutos, y a la universidad más cercana, que es de 1 hora con 5 minutos. Este tiempo de traslado puede estar funcionando como un desincentivo, de manera que una

buena parte de la población prefiera abandonar los estudios y comenzar a trabajar una vez cursada la primaria.

V.3.5. Trabajo

La ESHEG en el apartado de hogares contiene preguntas acerca de las actividades que realizan los miembros de las familias. La población de las localidades encuestadas se concentra en tres tipos de actividades: trabajar, estudiar y realizar los quehaceres del hogar. Es muy bajo el porcentaje de personas que se encuentra buscando trabajo, aunque es importante la cantidad de personas que no realizan ningún tipo de actividad, las cuales pudieran haber estado buscando trabajo pero al no poder ingresar al mercado laboral dejaron de hacerlo.

Cuadro 11. Actividad principal de la población de 12 años ó más

	Localidades a intervenir en 2009 %	Localidades a intervenir posteriormente %
Quehaceres del hogar*	23.6	25.3
Estudiar	31.2	32.0
Pensionados o jubilados	0.3	0.2
Trabajar*	30.6	27.0
Buscar trabajo	1.4	1.5
No tienen actividad	12.7	12.6
Están incapacitados permanentemente*	0.7	1.2

Fuente: ESHEG 2009.

* La diferencia entre los dos tipos de localidades es estadísticamente diferente a cero al 95% de confianza.

El porcentaje de personas cuya actividad principal es la de realizar los quehaceres del hogar es mayor en las localidades que se intervendrán después del 2009; asimismo sucede con la cantidad de gente incapacitada permanente para trabajar. Por otro lado, el porcentaje de personas que trabajan es mayor en las localidades que se intervendrán en 2009.

Aunque los datos anteriores nos pueden dar una buena idea acerca de las actividades que realizan las personas de las comunidades encuestadas, es importante hacer una distinción por sexo, información que es posible obtener gracias a la estructura de la ESHEG. Podemos observar que existen diferencias en las actividades que realizan mujeres y hombres: las mujeres se dedican principalmente a las labores del hogar y en segundo lugar a estudiar; en el caso de los hombres, casi la mitad de esta población tiene como actividad principal el trabajar.

Cuadro 12. Actividad principal de la población de 12 años ó más por sexo

Actividad	Mujeres		Hombres	
	Localidades a intervenir en 2009 %	Localidades a intervenir posteriormente %	Localidades a intervenir en 2009 %	Localidades a intervenir posteriormente %
Quehaceres del hogar*	46.3	47.6	1.8	2.4
Estudiar	26.8	28.8	30.2	30.4
Pensionados o jubilados	0.1	0.1	0.5	0.3
Trabajar*	13.2	10.6	47.5	45.7
Buscar trabajo	0.5	0.3	2.2	2.9
No tienen actividad	11.0	10.9	13.7	15.2
Están incapacitados permanentemente*	0.5	0.9	1.6	1.6
Otra actividad* ⁺	1.6	0.8	2.4	1.6

Fuente: ESHEG 2009.

* La diferencia entre las mujeres de los dos tipos de localidades es estadísticamente diferente a cero al 95% de confianza.

+La diferencia entre los hombres de los dos tipos de localidades es estadísticamente diferente a cero al 95% de confianza.

El cuadro anterior muestra un porcentaje estadísticamente mayor de hombres desempleados que de mujeres, lo cual es compatible a lo observado no sólo a nivel estatal sino también a nivel nacional debido a los roles de género. También existe un porcentaje significativamente mayor de hombres que no realizan ninguna actividad; esta cifra llama la atención al ser más elevada que el porcentaje de hombres que busca empleo. Esto puede ser un reflejo de las ineficiencias del mercado laboral, ya que las personas, hombres y mujeres, dejan de buscar trabajo al no ser capaces de encontrar uno. Es, también, mayor el porcentaje de hombres incapacitados permanentemente para trabajar, lo cual pudiera estar reflejando un mejor estado de salud de la población de sexo femenino, y se debería tener en mente en el diseño de políticas de salud. En el único caso en el que no se observa una diferencia significativa es en el porcentaje de mujeres y hombres que estudian.

Acerca de las diferencias en la distribución de la población por principal actividad entre los dos tipos de localidades, en el cuadro 12 se puede observar que en el caso de los hombres no existen diferencias significativas. Sin embargo, sí existen diferencias significativas en el caso de las mujeres ya que, en las localidades a intervenir en el 2009 es mayor el porcentaje de mujeres que trabajan y menor el porcentaje aquellas que se dedican a los quehaceres del hogar. También, en estas localidades, es menor el porcentaje de las mujeres que se encuentran incapacitadas para trabajar de manera permanente. En cuestiones de política, con el objetivo de corregir esta brecha, se tendría que indagar más acerca de por qué existe una diferencia en el porcentaje de las mujeres económicamente ocupadas, si se debe a fallas en el mercado laboral o a otras características culturales de la comunidad.

Para saber acerca de las remuneraciones obtenidas por los hogares se realizaron preguntas

sobre el ingreso que obtienen mensualmente. Como se vio en la sección de educación, la población de las localidades encuestadas cuenta con un nivel de estudios muy bajo, por lo que debe de acceder a empleos de baja remuneración. Para indagar más acerca de este tema, se les preguntó si por falta de dinero algún miembro se había quedado sin comer o no habían podido comprar comida por falta de dinero. Llama la atención el que aproximadamente el 11% de las familias se hayan quedado sin comida por falta de dinero y que en alrededor del 17% de los hogares algún miembro se haya quedado sin comer igualmente por falta de recursos.

Cuadro 13. Características de ingreso de las familias*

	Localidades a intervenir en 2009	Localidades a intervenir posteriormente
Ingreso mensual promedio	2,373.8	2,019.7
Familias que por falta de dinero se quedaron sin comida*	12.6%	10.0%
Familias donde por falta de dinero algún miembro se quedó sin comer o comió sólo una vez al día	17.3%	17.0%

Fuente: ESHEG 2009.

Dentro de las familias se les preguntó cuál era su ocupación si es que su actividad principal era la de trabajar. A continuación se puede observar que una buena parte de la población ocupada se dedica a actividades agrícolas. Otra parte importante de la población ocupada son los empleados de sectores no agropecuarios; son muy pocos los empleadores y los trabajadores por cuenta propia.

Cuadro 14. Ocupación de la población de 12 años ó más que tiene como actividad principal trabajar

	Localidades a intervenir en 2009 %	Localidades a intervenir posteriormente %
Campeño de su parcela*	11.2	23.1
Trabajador sin retribución en negocio familiar*	4.9	1.9
Empleado no agropecuario*	35.3	28.6
Empleado agropecuario*	21.0	29.2
Patrón*	4.8	2.8
Trabajador por cuenta propia*	7.9	4.6
Trabajador a destajo	2.8	2.8
Otro	12.0	7

Fuente: ESHEG 2009.

* La diferencia entre los dos tipos de localidades es estadísticamente diferente a cero al 95% de confianza.

Existen diferencias significativas entre el tipo de ocupación de los habitantes de los dos tipos de localidades. En el caso de las localidades a intervenir después del 2009 hay un mayor porcentaje de personas que se dedican a actividades relacionadas con el campo, ya que son más los campesinos de su propia parcela y los empleados agropecuarios. Por otro lado, en las localidades que se intervendrán en 2009 es mayor el porcentaje de personas que se dedican a actividades no agropecuarias o que tienen su propio negocio.

El cuestionario incluye preguntas acerca de la migración de los miembros del hogar y sus motivos con el objetivo de saber si la población enfrenta dificultades en su inserción al mercado laboral. En la información obtenida se puede apreciar que la migración es un fenómeno con mucha presencia en el estado de Guanajuato, ya que 16% de las familias encuestadas declararon que un miembro de las mismas cambió de domicilio en el último año, en donde más de la mitad se fueron a Estados Unidos. En relación al tema de la migración se les preguntó a las personas acerca del dinero que reciben por parte de familiares que viven

fuera de la localidad, cantidad que es parecida al ingreso promedio de los hogares. Existe un porcentaje importante de hogares que reciben remesas.

Las características migratorias de los hogares de localidades a intervenir en 2009 son similares a aquellas de los hogares que se intervendrán posteriormente, a excepción del porcentaje de hogares que reciben remesas, ya que en el segundo tipo de localidades existen más hogares que las reciben.

Cuadro 15. Características de los hogares migrantes

	Localidades a intervenir en 2009	Localidades a intervenir posteriormente
Familias donde algún miembro cambió de domicilio en el último año	16.8%	15.5%
Familias con al menos un miembro que migró hacia Estados Unidos en el último año	10.2%	10.4%
Familias que reciben dinero de familiares que viven fuera de la localidad*	13.3%	18.0%
Cantidad de dinero que en promedio reciben los hogares de familiares que viven fuera de la localidad al mes (de los hogares que reciben dinero)	2,264	1,804.7

Fuente: ESHEG 2009.

* La diferencia entre los dos tipos de localidades es estadísticamente diferente a cero al 95% de confianza.

Las razones por las cuales decidieron migrar constatan que la mayoría de las personas lo hicieron por razones de trabajo, principalmente por la carencia de empleo y en segundo lugar para obtener un ingreso mayor. Se puede concluir que el fenómeno migratorio dentro de estas localidades es un buen reflejo de las ineficiencias existentes en el mercado laboral.

Cuadro 16. Razones por las cuales los miembros de los hogares que cambiaron de domicilio decidieron hacerlo según intervención en su localidad

Razones	Localidades a intervenir en 2009 %	Localidades a intervenir posteriormente %
No tenía trabajo	67.3	67.4
Quería ganar más dinero	21.9	15.2
Por razones de salud	0.5	0.4
Quería irse	4.9	8.0
Se casó o para vivir en unión libre	5.4	8.5
Para Estudiar	0.0	0.4

Fuente: ESHEG 2009.

* La diferencia entre los dos tipos de localidades es estadísticamente diferente a cero al 95% de confianza.

En la implementación de las estrategias se tendrá que tomar en cuenta el ambiente laboral deprimido al que se enfrentan las familias, a las cuales se busca impactar, dentro de sus localidades.

En el cuestionario comunitario se incluyen preguntas acerca de la cantidad de personas que migraron hacia Estados Unidos en el último año y si existen clubes o asociaciones de migrantes en la localidad. Los datos provenientes de este cuestionaron permiten corroborar la importancia que el fenómeno migratorio tiene en el estado, y en este caso específico en las localidades encuestadas. El anexo 4 contiene los datos acerca de la migración a nivel comunitario.

V.3.4. Autoestima

Por otro lado, para medir el grado de integración de los miembros de la familia y el clima afectivo y de respeto en el mismo, factores determinantes del nivel de autoestima de los integrantes de la familia, se incluyeron una serie de preguntas acerca de las actividades que realizaron los miembros de la familia en forma conjunta, la forma en que se demuestra el cariño, se toman las decisiones y se resuelven los conflictos y si se habla abiertamente de las preocupaciones de cada uno.

Para medir el grado de integración de la familia dentro de la comunidad o su capital social, se preguntó acerca de las actividades que realizan los miembros del hogar para ayudar a familiares o amigos, así como acerca de las actividades que familiares o amigos realizan para ayudarlos a ellos.

En la mayoría de las familias los integrantes se demuestran cariño con facilidad, además de que se reporta un bajo nivel de violencia intrafamiliar. Además, también en la mayoría de los hogares todos participan de las decisiones importantes y se habla abiertamente de las preocupaciones de cada uno, aunque se debe de tomar en cuenta que entre el 15% y 20% de las familias tienen carencias en el tipo de relaciones familiares que se establecen en su interior. En estos dos últimos aspectos existe una diferencia significativa entre las localidades que se intervendrán próximamente y en las que se intervendrá en el futuro, lo que denota una mejor relación entre los familiares de las primeras localidades.

Cuadro 17. Relaciones intrafamiliares

Dentro del hogar siempre o casi siempre...	Localidades a intervenir en 2009 %	Localidades a intervenir posteriormente %
Los miembros demuestran cariño fácilmente	85.8	85.2
Las peleas llegan a la violencia física	4.1	2.6
Cada uno de los miembros participa en las decisiones importantes*	83.6	79.8
Se puede hablar abiertamente de las preocupaciones de cada uno de los miembros*	85.8	81.4

Fuente: ESHEG 2009.

* La diferencia entre los dos tipos de localidades es estadísticamente diferente a cero al 95% de confianza.

V.3.5. Seguridad

En cuanto a la seguridad, se preguntó para cada una de las personas en el hogar acerca de su estado civil, si contaba con cada uno de los documentos oficiales y si habían dejado de hacer algún trámite porque le faltara algún documento oficial. Se puede apreciar en el siguiente cuadro que es muy bajo el porcentaje de personas que no cuentan con ella; es por esta razón que no se reportan muchos casos en los que las personas no hayan podido realizar algún trámite porque les hiciera falta alguno de estos documentos. Sin embargo, aún queda un 5% de la población, aproximadamente, la cual no cuenta con algún documento importante. En este sentido no existe una diferencia significativa entre la población perteneciente a los dos tipos de localidades.

Cuadro 18. Personas que no cuentan con la documentación oficial **

Tipo de documento con el que no cuentan	Localidades a intervenir en 2009 %	Localidades a intervenir posteriormente %
No cuentan con acta de nacimiento	1.9	1.6
No cuentan con CURP	4.8	4.1
Mayores de 18 años que no cuentan con credencial de elector	5.8	6.5
No pudieron realizar algún trámite porque les faltaba algún documento oficial	4.1	4.4

Fuente: ESHEG 2009.

**La diferencia entre los dos tipos de localidades es estadísticamente igual a cero al 95% de confianza.

Además de tocar los temas anteriores, el cuestionario de familias también incluye preguntas acerca de si se solicitó en los últimos seis meses la incorporación a algún programa social y si la familia recibe apoyo de los siguientes programas: Oportunidades, Créditos Gubernamentales, Empleo Temporal, Jornaleros Agrícolas, Procampo, Crédito a la Palabra, Liconsa, Diconsa, Piso Firme, Techo Digno, Apoyo a Adultos Mayores, Desayunos Escolares, Seguro Popular, Útiles Escolares, VIVAH Vivienda, Microrregiones, Opciones Productivas y Obras de Infraestructura Básica o Apoyos a la Comercialización, así como el monto total que recibe la familia de parte de estos programas.

V.3.6. Agua

A nivel de hogar, como pudimos observar en el Cuadro 4 en la sección de vivienda, existe un porcentaje mayor de hogares sin agua corriente dentro de la vivienda en las localidades que se intervendrán en el futuro que en aquellas localidades que se intervendrán próximamente. En

el cuestionario de familias también se preguntó acerca de las principales fuentes de agua potable para estos hogares, las cuales son la llave de agua pública y el agua corriente del patio de sus casas; sin embargo las diferentes fuentes de agua potable de las viviendas varían mucho entre los dos tipos de localidades.

Cuadro 19. Principal fuente de agua potable de los hogares que no cuentan con agua corriente dentro de la vivienda

Fuente de agua potable	Localidades a intervenir en 2009 %	Localidades a intervenir posteriormente %
Llave pública*	46.6	25.2
Estanque, río o arroyo*	5.8	10.0
Agua embotellada*	5.5	0.8
Agua corriente en el patio*	30.9	51.7
Camión cisterna	2.7	1.4
Otro	8.5	10.7

Fuente: ESHEG 2009.

En el cuestionario comunitario se pregunta acerca de los cambios que han existido en el último año en cuanto a la infraestructura de red de agua potable y a la calidad del servicio de agua potable. De los líderes encuestados, el 65.3% de aquellos pertenecientes a localidades a intervenir en 2009 perciben que no han existido cambios mayores en la red de agua potable, mientras que en las localidades a intervenir posteriormente este porcentaje es de 44.4%.

V.3.7. Drenaje

Como se mencionó en la sección de Vivienda, existen más hogares que no cuentan con drenaje en las localidades a intervenir en 2009 (19.5%) que en las que se intervendrán más adelante (30.9%); esta diferencia es estadísticamente diferente de cero. Es notablemente mayor el porcentaje de viviendas cuyo desagüe va a dar al drenaje público dentro de las

localidades que se intervendrán en este año. En cambio, es mayor el porcentaje de las viviendas con un tipo de desagüe que va a dar a una fosa séptica en las localidades que serán intervenidas después del 2009. Son muy pocos los hogares cuyo desagüe va a dar a un río, a un canal o a una barranca en ambos tipos de localidades.

Cuadro 20. Tipo de desagüe de las viviendas que cuentan con drenaje

Tipo de desagüe	Localidades a intervenir en 2009 %	Localidades a intervenir posteriormente %
Drenaje público*	72.3	45.6
Fosa séptica*	22.2	40.2
Tubería que va a dar a un río o canal*	3.8	9.4
Tubería que va a dar a una barranca*	1.7	4.8

Fuente: ESHEG 2009.

* La diferencia entre los dos tipos de localidades es estadísticamente diferente a cero al 95% de confianza.

En el cuestionario comunitario se pregunta acerca de los cambios que han existido en el último año en cuanto a la infraestructura en drenaje. En 40% de las localidades a intervenir en 2009 han existido mejoras significativas en este rubro, mientras que sólo en 6.5% de las localidades a intervenir posteriormente se han percibido este tipo de mejoras.

V.3.8. Electricidad

Según el Cuadro 4 de la sección de viviendas, existen menos hogares que no cuentan con luz eléctrica en las localidades próximas a intervenir (1%) que en las localidades que se intervendrán en el futuro (3.3%); esta diferencia es estadísticamente significativa.

A nivel comunitario también se pregunta acerca de los cambios que se llevaron a cabo en el último año en cuanto a la calidad del servicio de electricidad y si la localidad cuenta con suficiente alumbrado público. El 50% de las localidades en donde se aplicó la encuesta

cuentan con alumbrado público, y no existe una diferencia significativa en este aspecto entre las localidades a intervenirse en 2009 y las que se intervendrán posteriormente. Aproximadamente el 65% de los líderes comunitarios encuestados contestó que la calidad de los servicios de electricidad no ha cambiado en el último año, y sólo alrededor del 25% de ellos percibe que la calidad de este servicio ha aumentado.

V.4 Conclusiones sobre la línea basal

Se aplicaron 153 cuestionarios comunitarios, se realizaron encuestas en 3,360 familias y se obtuvo información de 15,239 personas. La encuesta recoge características importantes de la población encuestada, que aproximan los aspectos en que las estrategias quieren tener impacto. Después de realizar el análisis de la información se llega a la conclusión de que la división entre localidades próximas a intervenirse y localidades que se intervendrán en el futuro presenta algunas diferencias importantes en cuanto a los aspectos de las estrategias se refiere y que tienen que ser tomadas en cuenta para la realización de la evaluación de impacto.

También se pueden observar algunos fenómenos que podrían tener repercusiones sobre las políticas públicas del estado, los cuales son:

El número de personas analfabetas en las localidades rurales es el doble que la media estatal y el nivel de asistencia a cursos de alfabetización es muy bajo.

El alto porcentaje de niños y jóvenes que no asisten a la escuela porque ya no quisieron seguir estudiando podría estar indicando que un factor importante para disminuir la deserción

escolar puede ser la calidad de la educación que ofrecen escuelas.

VI. Focalización, operación y percepción

VI.1 Focalización

Esta sección del documento presenta un análisis de la focalización de la estrategia *Contigo Vamos por Más* con base en las localidades y municipios en los que ha intervenido y se piensa intervenir.

Antes de informar sobre los resultados encontrados, cabe mencionar dos puntos importantes para la presentación de los mismos. Estos son:

De acuerdo al Censo de 2005, en el estado de Guanajuato había 8,629 localidades, de las cuales el CONEVAL sólo calculó el grado de rezago social de 5,650. Para las cerca de 3,000 localidades restantes, el INEGI no proporciona la información al nivel de viviendas y hogares para cumplir con la confidencialidad de la información que proporcionan los hogares y, por lo tanto, no se puede calcular el índice de rezago social. Normalmente las localidades para las cuales no se cuenta con el índice de rezago social son localidades con muy poca población y niveles de pobreza altos.

Cualquier análisis sobre focalización de programas u obras de infraestructura debe leerse tomando en cuenta las externalidades que las obras y proyectos pueden generar. Es decir, debe entenderse que una obra realizada en una comunidad también puede beneficiar a la

Cuadro 21. Localidades intervenidas por *ADRENEL*, 2005 a 2008

localidad vecina o bien que para proteger a una comunidad es preciso actuar en otra. Ejemplos de lo anterior pueden ser los caminos rurales, el tendido de cables de alta tensión o la construcción de una presa o de obras de drenaje.

En el período entre 2005 y 2008, en el estado de Guanajuato se reportó la realización de 8,679 obras de infraestructura en 2,059 localidades de los 46 municipios del Estado. De estas localidades, 147 no cuentan con el indicador de grado de rezago social reportado por el CONEVAL.

El cuadro 21 muestra, por grado de rezago social, el total de localidades en el estado y en las dos últimas columnas el número de localidades intervenidas con obras de infraestructura. Aquí se observa que la mayor parte de las localidades intervenidas con obras de infraestructura presentan un grado de rezago social bajo o muy bajo, lo cual es, hasta cierto punto lógico ya que la mayoría de las localidades del estado se encuentran en estos rangos. Sin embargo, en términos proporcionales se observa que las comunidades con rezago social bajo han sido mayormente beneficiadas. En las localidades con nivel de rezago bajo se han elaborado obras de infraestructura en el 43% de las localidades, mientras que en las localidades de rezago social alto y muy alto sólo se han elaborado obras de infraestructura en el 20% y 10% respectivamente.

Rezago social	Total de localidades		Intervenidas	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje con respecto al total**
Muy bajo	1,110	19.6	426	38.4
Bajo	1,781	31.5	770	43.2
Medio	2,221	39.3	624	28.1
Alto	365	6.5	74	20.3
Muy alto	173	3.1	18	10.4
Total	5,650	100	1,912	33.8

Fuente: Cálculos propios con información del INEGI y SEDESHU.

** Este porcentaje es la proporción de localidades atendidas con respecto al total de las localidades para cada nivel de rezago social.

Sin embargo, esta información no contempla el monto de la obra que se realizó y cuántas personas fueron beneficiadas. Por lo que, si se analiza el gasto de inversión per cápita a nivel municipal la situación es diferente. El cuadro 22 muestra como los municipios con mayor rezago social presentan un gasto de inversión per cápita mucho mayor que aquéllos con niveles de desarrollo mayores. El municipio que más recursos recibió fue Santa Catarina con 9,107 pesos per cápita, mientras que el menos favorecido fue León con 107.7 pesos por persona, lo cual indica una redistribución territorial de los recursos (el promedio en el Estado fue de 1,269.79 pesos)⁹

⁹ Al leerse este cuadro debe considerarse que en comunidades con mayor población los costos de diversas obras son menores que en comunidades con poca población y mayormente dispersa.

Cuadro 22. Inversión en infraestructura per cápita 2005-2008

Municipio	Pesos per cápita	Municipio	Pesos per cápita
León	107.7	Santa Catarina	9,107.1
Irapuato	143.9	Atarjea	6,493.7
Celaya	144.0	Santiago Maravatío	5,500.3
Guanajuato	171.3	Coroneo	3,793.4
Dolores Hidalgo	182.0	Pueblo Nuevo	3,211.7

Fuente: Cálculos propios con información del INEGI y SEDESHU

Con respecto a *Contigo Vamos por Más* la focalización se puede analizar a través de las localidades en las que ha intervenido o piensa intervenir la estrategia *Contigo Vamos por Más*. Para ello se comparan las localidades en las cuales se ha iniciado el proceso y en las que se piensa intervenir en 2009 y posteriormente. Antes de leer los resultados debe tomarse en cuenta que la selección de las localidades se ha guiado por criterios pragmáticos, con el fin de lograr que la implementación del proceso socioeducativo llegue lo más rápidamente posible a las personas que lo requieren (uno de los aspectos más importantes para la decisión de entrar en una localidad ha sido la disponibilidad de contar con los llamados articuladores).

La estrategia *Contigo Vamos por Más* empezó la implementación del proceso socioeducativo a mediados de 2008. Se inició la intervención en 295 localidades de 38 municipios del Estado. Se piensa que durante el año 2009 se puedan intervenir 257 localidades adicionales restando 176 localidades a ser intervenidas posteriormente. De esta forma el proceso socioeducativo de la estrategia *Contigo Vamos por Más* se piensa implementar en total en 728 localidades del

Estado¹⁰.

Un primer análisis utilizando características de la vivienda muestra una acertada focalización pues tanto las localidades intervenidas como las que se piensan intervenir presentan mayores rezagos que el promedio de la entidad tal como se puede observar en el Cuadro 23.

Cuadro 23. Contigo Vamos por Más. Focalización

Características de las viviendas	Localidades intervenidas %	Localidades por intervenir %	Todas las localidades de la entidad %
Porcentaje de viviendas con piso de tierra	17.4	15.3	7.9
Porcentaje de viviendas sin sanitario	38.7	29.2	12.9
Porcentaje de viviendas que no disponen de agua potable	12.1	14.4	7.0
Porcentaje de viviendas que no disponen de drenaje	44.4	32.9	12.4
Porcentaje de viviendas que no disponen de energía eléctrica	4.0	4.5	3.8

Fuente: Cálculos propios con información del Censo de Población y Vivienda 2005 y SEDESHU

En el cuadro 23 se observa por ejemplo que en el estado de Guanajuato cerca del 8% de las viviendas contaban con piso de tierra en 2005, pero en las localidades que se van a intervenir ese mismo porcentaje se eleva a más del 15%. Resultados similares se reportan en los rubros de viviendas sin sanitario, viviendas que no disponen de agua potable, drenaje y energía eléctrica.

Sin embargo, un gran número de localidades con rezago social alto y muy alto no están

¹⁰ Esta cifra corresponde a lo señalado por la SEDESHU, en el sentido de que a lo largo del año se ha hecho un esfuerzo por incorporar un número mayor de localidades al proceso socioeducativo.

incluidas en la estrategia¹¹. El cuadro 24 da cuenta de la distribución de las 722 localidades que la estrategia planea intervenir con lo que se muestra este punto¹².

Cuadro 24. Localidades intervenidas por la estrategia por grado de rezago social

Grado de rezago social	Total de localidades en el Estado con índice de rezago social (1)	Total de localidades intervenidas o que serán intervenidas por la estrategia (2)	Porcentaje de localidades intervenidas por la estrategia (2)/(1)	Porcentaje de localidades intervenidas a intervenir por grado de rezago social respecto de las 722 intervenidas
Muy bajo	1,110	73	6.6	10.1
Bajo	1,781	266	14.9	36.8
Medio	2,221	369	16.6	51.1
Alto	365	13	3.6	1.8
Muy alto	173	1	0.6	0.1
Total	5,650	722	12.8	100

Fuente: Cálculos propios con información de SEDESHU y CONEVAL

De las 722 localidades intervenidas o por intervenir por la estrategia *Contigo Vamos por Más*, solamente una localidad tiene grado de rezago social muy alto, lo que significa que de las 173 localidades con muy alto grado de rezago social, solamente el 0.6% serán atendidas por la estrategia. Para las localidades con grado de rezago social alto se interviene o se intervendrá en 13 localidades que representan el 3.6% de las 365 que hay en el Estado con este nivel de rezago.

¹¹ Para el análisis de las localidades intervenidas y por intervenir cabe destacar que de las 728 localidades en que se piensa implementar el proceso socioeducativo, hay 6 que no existían en 2005 y sobre las que no se cuenta con información para ese año, por lo que el análisis se realizará para 293 localidades intervenidas, 254 a intervenir en 2009 y 175 a intervenir después de 2009.

¹² Una de las localidades no se considera en el cuadro ya que no tiene información del CONEVAL sobre el grado de rezago social.

En cambio, el mayor número de localidades intervenidas por la estrategia corresponde a localidades con un grado de rezago social medio, ya que se atienden a 369, que representan el 16.6% de las 2,221 localidades que hay en el estado con este grado de rezago social. También se interviene en 269 localidades con grado de rezago social bajo.

Es de destacarse que se intervenga en 73 localidades con un grado de rezago social muy bajo, mientras que, como se había señalado, sólo se interviene en 14 localidades de grado de rezago social alto y muy alto.

Además, como se observa en la última columna del cuadro 25 las localidades intervenidas o por intervenir con un nivel de rezago social alto y muy alto sólo representan el 1.9% de las localidades intervenidas o por intervenir (722), mientras que las localidades con mejores niveles de rezago social están ampliamente representadas y aún las localidades de rezago social muy bajo representan el 10.1% de las localidades intervenidas o por intervenir.

Adicionalmente al punto anterior, dentro del conjunto de localidades en las que se ha intervenido y se piensa intervenir, la implementación se da hasta ahora en mayor medida en las localidades con rezago social bajo y muy bajo.

El cuadro 25 muestra que las localidades intervenidas en la primera etapa está centradas en las localidades de grado de rezago social medio y existe muy poca participación en las localidades de alto y muy alto grado de rezago social.

Cuadro 25. Distribución de las localidades intervenidas, a intervenir y a intervenir posteriormente

	Intervenidas		A intervenir en 2009		A intervenir posteriormente	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Muy bajo	21	7.2	48	18.9	4	2.3
Bajo	110	37.5	109	42.9	47	26.9
Medio	160	54.6	92	36.2	117	66.9
Alto	2	0.7	5	2.0	6	3.4
Muy alto	0	0.0	0	0.0	1	0.6
Total	293		254		175	

Fuente: Cálculos propios con información de SEDESHU y CONEVAL

Asimismo en la segunda etapa, la distribución se concentra en las localidades de bajo nivel de rezago social, de esta forma se aleja más de las localidades objetivo de las estrategia, las localidades de este nivel de rezago social alcanza el 42.9% de las localidades a intervenir (254). Para la tercera etapa se regresa a una estructura similar a la etapa inicial, privilegiando las localidades con grado de rezago social medio, aunque se interviene en una mayor proporción, aunque todavía muy pequeña, en las localidades de alto y muy alto nivel de rezago social.

Por lo señalado anteriormente se puede concluir tres aspectos respecto a la focalización de la estrategia *Contigo Vamos por Más*:

1. La estrategia ha intervenido y va a intervenir en localidades en donde las características de las viviendas son menores a la media del estado.

2. Sin embargo, la estrategia no interviene en las localidades más pobres del estado, centra su atención en localidades con grado de rezago social medio y bajo, inclusive interviene en localidades de grado de rezago social muy bajo.

3. La distribución de las etapas de intervención no es homogénea, mientras que en las localidades intervenidas y a intervenir posteriormente a 2009 la participación de la estrategia se centra en las localidades de rezago social medio, en la etapa a intervenir en 2009 se centra en las localidades de rezago social bajo.

VI.2 Operación y percepción de la estrategia *Contigo Vamos por Más*

El trabajo sobre la percepción y operación de la estrategia *Contigo Vamos por Más* se basa en entrevistas semi estructuradas realizadas a funcionarios públicos, articuladores, promotores y beneficiarios de la estrategia. De manera más precisa se entrevistó a 7 funcionarios de alto nivel de distintas dependencias gubernamentales que operan en el Estado y a 5 articuladores. Por su parte, las entrevistas a promotores y beneficiarios se realizaron en 12 localidades de las 295 que se reportaron como beneficiarias del programa. Las localidades se seleccionaron de manera que se incluyeran 2 localidades de cada una de las seis regiones en las que se divide el estado de Guanajuato y que para cada región las localidades seleccionadas tuvieran distintos índices de rezago social. Las localidades seleccionadas pertenecen a los municipios de Tierra Blanca, San José Iturbide, Dolores Hidalgo, Ocampo, Romita, Silao, Abasolo, Pénjamo, Jaral del Progreso, Jerécuaro, Tarimaro y Cortázar.

La metodología utilizada fue de entrevistas semi estructuradas, que se inscribe dentro de las técnicas del análisis cualitativo que se utiliza para profundizar en la comprensión del funcionamiento de las estrategias. El número de entrevistas recomendadas para los estudios de casos en profundidad son entre 6 y 10 casos, por lo que los casos analizados cubren de manera satisfactoria esta cuota. El formato de observación fue a través de la guía de las entrevistas, cuyo texto se presenta en el anexo 5.

Este tipo de acercamiento nos permite conocer el significado que la implementación de la estrategia *Contigo Vamos por Más* tiene para los diferentes actores dentro de la misma, así como sus percepciones sobre la forma en que la misma se está implementando en las diferentes comunidades. Esta metodología nos ofrece una riqueza invaluable para la interpretación de las estrategias. No obstante vale la pena mencionar que, como en la mayoría de los estudios cualitativo, se busca la diversidad de las localidades seleccionadas y no una representatividad estadística, por lo que no se deben generalizar los resultados ni realizar algún tipo de inferencia estadística sobre los mismos. En el anexo 5 se presenta una transcripción de algunas de las entrevistas a los beneficiarios y promotores.

Es preciso anotar que dado que sólo se ha realizado la primera etapa del proceso socioeducativo, el análisis de la percepción de los beneficiarios se basa sólo en esta etapa.

Sobre la percepción de los beneficiarios se puede destacar como primer punto que en general el trabajo de las promotoras es calificado como satisfactorio y que todos los entrevistados ven con buenos ojos el proceso socioeducativo. Cuando se les pregunta qué les parece el

programa, dicen que "está bien", que "sí les gusta". De igual forma, algunas familias han comprendido el objetivo del proceso. Este hecho se ejemplifica con los siguientes comentarios: "sirve para saber más, para entender más y aprovechar lo que enseñan y lo que nos dan"; "debe uno de ahorrar y ayudarnos unos con otros para que funcione el programa"; "ojalá que me las hubieran dado (las pláticas del programa) cuando mis niños eran chiquitos" y "sirve para aprender uno que en casa todos son igual y no porque es el papá no puede barrer".

Sin embargo, la mayoría de las veces se percibe que las beneficiarias no tienen clara la finalidad del proceso socioeducativo. La gente dice que al realizar las actividades obtienen conocimientos, sin embargo no pueden identificar de qué tipo. Al responder esto simplemente están repitiendo lo que se les dijo en la reunión comunitaria, pero generalmente no reflexionan acerca de estos conocimientos. Las siguientes citas muestran lo anterior: "yo digo que nos sirve como terapia así, como para formar el rompecabezas así para que uno se de idea"; "más que nada de despejar la cabeza, se divierte uno, como se divierten los niños, también tengo un niño de seis años, también lo armó dos veces, como que le llama la atención"; "pues si no, me parece bien en todo, uno se siente así como relajado" y "sirven para despejar la mente".

En muchas ocasiones, cuando se le preguntaba a la gente si había participado en el proceso socioeducativo respondían que no pero cuándo se les enseñaba el rompecabezas y el árbol para saber si habían realizado las actividades, pues respondían que eso si ya lo habían hecho. Al indagar más sobre este punto, se encontró que esto sucede porque la gente confunde las reuniones de *Contigo Vamos por Más* con las de Oportunidades. En una localidad, una articuladora manifestó que ella deliberadamente ataba la participación en el programa al

otorgamiento de los beneficios de “Oportunidades” incluso comentó que una de las localidades que ella articula, debido a que no había quien quisiera ser promotora, ella les dijo que si no participaban no iban a seguir teniendo los beneficios de Oportunidades.

En algunas comunidades *Contigo Vamos por Más* se asocia con un aspecto específico del programa. Por ejemplo encontramos una localidad en donde se identifica solamente con el otorgamiento de becas. Una beneficiaria entrevistada comentó: “El programa es para ayudar en la educación, para que no falten a la escuela”.

Es de destacar también que a través de las preguntas se percibió que algunas familias consideran o creen que por participar en el proceso socioeducativo van a recibir más apoyos directos por parte del gobierno. En cierta medida se podría cuestionar hasta qué punto algunas de las observaciones positivas respecto al programa se podrían deber a la percepción sobre que la evaluación favorable del programa les podría brindar una mayor ayuda.

Además de los puntos anteriores, se mencionaron algunos problemas en las entrevistas realizadas. Estos son:¹³El material necesario para cumplir con las actividades del proceso socioeducativo que se distribuye en ocasiones no alcanza para todas las familias y provoca que éstas tengan que erogar recursos para la obtención del material (i.e copias fotostáticas).

¹³ Una vez más debe destacarse que esta sección es un estudio cualitativo por lo que lo anotado en el texto no puede generalizarse ni ser usado como una prueba de significancia estadística.

VII. Conclusiones y recomendaciones

El presente estudio se inscribe dentro del proceso de evaluación de la estrategia *Contigo Vamos por Más* y de la estrategia *ADRENEL* que la Secretaría de Desarrollo Social y Humano del Estado de Guanajuato está desarrollando. De manera específica, este documento presenta la primera etapa de la evaluación que consistió en el levantamiento de una línea basal y en un análisis de percepción y focalización basado en entrevistas semi estructuradas a funcionarios y beneficiarios. Además de los puntos anteriores, la primera parte de este documento describe la importancia de la evaluación en la mejora de todo programa social y en el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos. La evaluación de programas sociales permite avanzar también en la transparencia y rendición de cuentas, que sin duda es un elemento vital en el esfuerzo de disminuir la pobreza y la desigualdad.

Dada la estrategia metodológica cuasi experimental de dobles diferencias propuesta para la evaluación de impacto, la información de la línea basal fue levantada en 76 localidades que serán intervenidas en 2009 (grupo tratamiento) y en 77 localidades que pertenecen al grupo que será intervenido después de 2009 (grupo de control). En total se aplicaron 153 cuestionarios comunitarios, se obtuvo información de 3,360 familias y de sus 15,239 integrantes. En los cuestionarios destinados a los hogares se realizaron preguntas sobre las características de las viviendas, la dinámica de las relaciones familiares y sobre las condiciones socioeconómicas de cada uno de los integrantes de la familia. El cuestionario comunitario reporta la información que se recogió de un informante clave de la comunidad sobre algunos aspectos relevantes de la localidad. Del análisis del diseño y de los resultados

de la muestra se desprende que la línea basal contiene información relevante que podrá ser utilizada para la evaluación de impacto de la estrategia.

También se observa que en términos generales las comunidades por intervenir después de 2009 presentan un mayor grado de rezago social que las comunidades en las que se planeó intervenir en 2009. Esta situación confirma la decisión de utilizar una estrategia cuasi experimental para la evaluación de impacto futura.

En el análisis de focalización se observó que *ADRENEL* ha intervenido más en localidades con rezago social bajo y muy bajo que en aquéllas con rezago social alto y muy alto. Sin embargo también es cierto, que las comunidades de bajos ingresos han recibido mayores recursos per cápita. Para *Contigo Vamos por Más*, se encontró que las localidades en las que se piensa intervenir, ahora y en un futuro, presentan un menor grado de desarrollo que el promedio del Estado. Lo anterior se comprobó utilizando la información del Censo de Población de 2005 y de los resultados de la encuesta efectuada para esta evaluación. Sin embargo, muchas localidades de rezago social alto y muy alto no fueron seleccionadas para ser intervenidas, además de que hasta el momento se ha implementado la estrategia en mayor medida en localidades con un nivel de rezago social bajo y muy bajo que en aquéllas con rezago social alto y muy alto.

De acuerdo a las distintas entrevistas realizadas, los funcionarios públicos perciben que el objetivo de la política social de la actual administración es claro y la mayoría de las personas entrevistadas se manifiestan a favor de la continuidad de la misma que se ha observado a lo largo del sexenio. Asimismo, consideran que un elemento central de lo anterior es la

articulación entre las distintas dependencias. Se reconoce que por primera vez en el estado de Guanajuato se realiza un esfuerzo importante por coordinar a varias entidades gubernamentales en un objetivo común.

Algunos funcionarios consideran que la implementación de las estrategias es en sí misma una gran fortaleza para el futuro de la política social del Estado, independientemente de los logros que se puedan obtener en este primer intento, sobre todo por la conciencia que se ha generado con relación a la necesidad de que las distintas dependencias trabajen coordinadamente y a la importancia de la evaluación de los programas sociales. Adicionalmente se señala que, a diferencia de lo que sucedía en administraciones anteriores, los funcionarios de las diversas áreas del gobierno estatal no han tenido actitudes de protagonismo que obstaculicen la articulación de los esfuerzos.

De esta manera, la Secretaría de Desarrollo Social y Humano por medio de la estrategia *Contigo Vamos por Más* ha despertado la conciencia de muchas dependencias en la necesidad del trabajo coordinado y su labor es reconocida por las demás instituciones. La frase "que muchos martillos golpeen el mismo clavo", escuchada frecuentemente en la Secretaría mencionada, parece que ha permeado en toda el área de política social del estado de Guanajuato.

Sin embargo, también se encontró en este trabajo cualitativo elementos que pueden servir para guiar el proceso de diseño e implementación de la política social.

El primer elemento a comentar es la falta de claridad en los objetivos y en las acciones de la estrategia *Contigo Vamos por Más*. De acuerdo a las entrevistas, existe una confusión con relación al fin último de la estrategia, pues no queda claro si el programa socioeducativo es una parte de la estrategia o es la estrategia misma.¹⁴ Asimismo, algunos funcionarios señalaron que no queda claro cuál es el concepto de pobreza que se está utilizando pues por una parte pareciera que se están tomando decisiones y acciones con base en una definición de pobreza basada en las capacidades de los individuos pero por otra el objetivo de la política social está trazado con base en una definición de pobreza de ingresos.

Con respecto a la operación de la estrategia, a través de las entrevistas con los funcionarios, articuladores y promotores se percibe que éstos manifiestan no contar con un conocimiento adecuado de cómo se debe de implementar la estrategia y, en particular, el proceso socioeducativo, ni tampoco las acciones y objetivos en el corto, mediano y largo plazo. Por ejemplo, diversos articuladores y promotores no sabían sobre la segunda etapa del proceso socioeducativo ni cuándo se va a llevar a cabo. Esta situación podría mejorar si existiera un manual de operación o reglas de operación de la estrategia.

El segundo aspecto a notar está relacionado con la articulación entre dependencias. Para los funcionarios entrevistados, no queda claro cómo se debe llevar a cabo ésta. Un funcionario señaló: "Ni los funcionarios ni las instituciones como tal tenemos claro qué es esa articulación. Siento que estamos tratando de hacerlo pero no sabemos cómo, porque nunca lo hemos hecho. Ésta es la debilidad más grave que yo le veo (a la estrategia). Porque podemos seguir tratando y tratando, y así nos la podemos pasar, aunque tengamos claro el objetivo,

¹⁴ Cabe mencionar en este aspecto que en los meses en que se ha llevado a cabo el estudio que aquí se presenta, ha habido un gran avance con respecto a la definición de la Estrategia y de su objetivo por lo que la confusión señalada en el texto debe ir desapareciendo.

tengamos las ganas y la actitud, si no sabemos cómo, no lo vamos a lograr". En este aspecto es importante resaltar dos puntos. El primero es que como bien se ha señalado la articulación como elemento clave de la política social es algo novedoso en el Estado por lo que no se puede esperar que funcione a la perfección y que no se presenten algunas dificultades en su implementación. El segundo es que la estrategia y en general el proceso de articulación aún se encuentra en sus primeras etapas por lo que todavía es temprano para emitir una opinión más general.

El tercer elemento en el que se observa un área de oportunidad es en la selección y capacitación de los articuladores. Los funcionarios perciben que se debería mejorar la selección de los articuladores debido principalmente a que las personas seleccionadas tienen ya una alta carga de trabajo por lo que no pueden dedicarle el tiempo necesario a la estrategia *Contigo Vamos por Más* y a una alta rotación en parte como consecuencia de que los articuladores responden a su principal función o empleo (ejemplos son médicos o maestros que son cambiados de lugar de trabajo y que por lo mismo deben dejar su cargo como articuladores).

Los articuladores apuntalan lo dicho por las autoridades cuando mencionan que no todos los articuladores cuentan con el tiempo necesario para tener una presencia significativa en las comunidades y que, algunos -por su situación laboral- tienen que abandonar su encargo como articulador o trasladarse a otra localidad. Los articuladores también señalaron que no se consideran estar suficientemente capacitados (sólo se les explican los materiales y cómo utilizarlos) para desempeñar de mejor forma su función.

Por lo anterior, algunos entrevistados consideran que no existe uniformidad, continuidad y permanencia en los procesos. De manera textual un entrevistado comentó que el articulador es un actor clave en la estrategia y que: "el articulador debería ser una persona que asista regularmente a la comunidad para generar un diagnóstico, identificar cuadros, tejer redes en la comunidad, con comunidades vecinas y comités alternos y dar seguimiento a las acciones que emprenda la comunidad o las familias. Sin embargo, los problemas mencionados no permiten lograr este objetivo".

El cuarto punto a comentar se refiere a la heterogeneidad encontrada en la implementación del proceso socioeducativo. El proceso socioeducativo contemplado dentro de la estrategia *Contigo Vamos por Más* incluye la realización de sesiones en cada uno de los hogares produciendo aprendizajes colectivos derivados de la participación del grupo familiar. Los temas de las sesiones son presentados desde una dinámica de interacción y buscan provocar el diálogo para descubrir los valores de la relación y comunicación familiar. Sin embargo, al analizar la forma en que se está aplicando el programa en las comunidades visitadas encontramos que en algunas de ellas el programa no se implementa de acuerdo a los lineamientos establecidos. En primer lugar, algunas de las sesiones no se llevan a cabo en los propios hogares sino en las casas de las promotoras o en otro lugar de reunión. En segundo lugar, no siempre participan todos los miembros del hogar sino solamente la madre con alguno o algunos de sus hijos. La no presencia del esposo parece ser común. En la mayoría de las veces las beneficiarias comentan que sus esposos sí participan en las actividades, sin embargo, cuando hablan de las mismas, no se puede constatar la participación de ellos. En tercer lugar, en ocasiones las sesiones se realizan dentro del marco de otros programas, particularmente Oportunidades y Vivir Mejor, que están diseñados con una lógica distinta y no para fomentar una dinámica familiar.

Estas variaciones en la manera en que se implementa el proceso socioeducativo obedecen, desde nuestro punto de vista a varias razones. Entre ellas podemos identificar que a pesar de que las promotoras entrevistadas muestran en general un gran compromiso con la comunidad y motivación para seguir trabajando con las familias, varias se quejaron de que tienen una carga de trabajo excesiva ya que participan hasta en tres programas diferentes. La excesiva carga de trabajo obstaculiza la realización de las sesiones en la forma indicada y lleva a las promotoras a buscar lo que resulte más práctico o sencillo para cumplir con lo establecido con el proceso socioeducativo.

Otra posible causa se encuentra en la visión y el compromiso del articulador. De acuerdo a nuestra observación, el articulador imprime un sello muy particular a la manera en que se implementa el programa y existen grandes diferencias entre las comunidades dependiendo del articulador con que cuenta cada una de ellas. La capacitación que reciben las promotoras por parte del articulador les permite comprender de qué se trata el programa y conocer las posibles formas de solucionar los problemas cuando se presentan. De aquí que, la visión y el compromiso del articulador pueden hacer que la motivación de las promotoras varíe sustancialmente.

Una tercera posible razón de las variaciones en la manera en que se implementa el programa es la presencia de varios programas sociales en una misma comunidad. Esto lleva a que realicen las sesiones de la manera en que está establecido en otro de los programas del que también son promotoras.

Un cuarto elemento a comentar y que se encontró particularmente en las entrevistas realizadas a promotores y articuladores está relacionado con las cartillas familiares. Varias de las promotoras entrevistadas manifestaron que el llenado de las cartillas les pareció muy difícil de lograr. En algunos casos la causa de la dificultad se encuentra en que las promotoras no saben leer ni escribir, pero aun entre las que leen y escriben, el formato resulta complicado por la cantidad de renglones y columnas y lo pequeño que resultan los espacios para poner la información.

Sin embargo, es preciso anotar también que se observa cierta confusión en la definición de las estrategias, en particular con *Contigo Vamos por Más* con relación a su definición, objetivos específicos y a su implementación. Por tal motivo es necesario establecer claramente los objetivos, lo cual ya se está haciendo con muy buenos resultados en la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, pero aún se necesita difundir estos resultados a las demás dependencias del Estado y a funcionarios como articuladores y promotores. Trabajar en un Manual de Operación o Reglas de Operación que caractericen de manera más precisa las etapas tanto de la estrategia como del proceso socioeducativo podría ayudar significativamente en este punto.

Con relación al proceso socioeducativo es conveniente que se adecue la selección de los articuladores. Es necesario diseñar un sistema con los incentivos correctos para que los articuladores le dediquen más tiempo y tengan mayor compromiso con la comunidad.

Por último es importante anotar el esfuerzo y la voluntad para realizar una evaluación de los programas sociales por parte del estado de Guanajuato. En este sentido, es conveniente que se prosiga con el proceso de implementación acordado con el cual se diseñó el proceso de evaluación y se construyó la línea basal y que el segundo levantamiento se planee al mismo tiempo que la implementación de la estrategia. En el caso de que se modifique la implementación, será necesario pensar en una metodología de evaluación distinta.

VIII. Bibliografía

Baker, Judy. 2000. Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza. Manual para profesionales. Banco Mundial. Versión en espanol.www.worldbank.org

CIMAT, A-C- 2007. Identificación y Jerarquización de CPR's para la Aplicación de Programas Sociales de Acuerdo a su Impacto Social.

CONEVAL. 2007. Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la federación (DOF), 30 de marzo de 2007.

CONEVAL. 2008. Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008. CONEVAL, México DF.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica Social, ILPES. (2004). "Metodología del Marco Lógico." Boletín del Instituto No. 15.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica Social, ILPES. (2003). "Los Indicadores de Evaluación del Desempeño: Una Herramienta para la Gestión por Resultados en América Latina." Boletín del Instituto No. 13.

Ortegón, Héctor, J. Pacheco y A. Prieto. 2005. Metodología del Marco Lógico para la planificación, seguimiento y evaluación de proyectos y programas. CEPAL, Serie Manuales No. 42.

Programa Sectorial Social y Humano Visión 2012. Periódico oficial de Estado de Guanajuato. Siete de octubre del 2008. Año XCV. Tomo CXLVI. Número 161. P. 11.

Ravallion, Martin. 2008. Evaluating Anti-Povevry Programs. En Handbook of Development Economics, Vol 4. editado por P. Schultz y J. Strauss, Amsterdam Holland.

**SEDESOL.2002. Concentración de Hogares en Condición de Pobreza en el Medio Urbano.
Cuadernos de Desarrollo Humano No3.**