



Campus León | División de Ciencias
Sociales y Humanidades



LAPP-DL
LABORATORIO DE ANÁLISIS DE
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL
DESARROLLO LOCAL



**Secretaría de
Desarrollo Social
y Humano**



**Comisión
de Vivienda del
Estado de Guanajuato**

Evaluación en materia de Diagnóstico y Diseño del Programa

IPP Caminos Rurales

Secretaría de Obra Pública

Ejercicio Fiscal 2016

Instancia Evaluadora:

Universidad de Guanajuato

Campus León

División de Ciencias Sociales y Humanidades

Laboratorio de Análisis de Políticas Públicas para el Desarrollo Local

Contenido.

RESUMEN EJECUTIVO	3
NOMBRE DEL PROGRAMA:	3
INTRODUCCIÓN AL RESUMEN EJECUTIVO	3
DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROGRAMA	3
METAS Y OBJETIVOS ESTATALES Y NACIONALES A LOS QUE SE VINCULA	3
OBJETIVO DEL PROGRAMA.....	4
BIENES Y SERVICIOS QUE OFRECE	5
IDENTIFICACIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE POBLACIÓN POTENCIAL, OBJETIVO Y ATENDIDA	5
COBERTURA Y MECANISMOS DE FOCALIZACIÓN.....	5
PRESUPUESTO APROBADO	5
PRINCIPALES METAS DE FIN, PROPÓSITO Y COMPONENTES.....	6
VALORACIÓN DEL DISEÑO DEL PROGRAMA.....	6
CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN.....	6
RECOMENDACIONES GENERALES.....	10



Resumen Ejecutivo

Nombre del Programa:

“Caminos Rurales”

Introducción al Resumen Ejecutivo

La Evaluación de Diagnóstico y Diseño del **Programa “Caminos Rurales”** (cuya síntesis se presenta en este documento) fue realizada por la Universidad de Guanajuato, Campus León, División de Ciencias Sociales y Humanidades. De acuerdo con los Términos de Referencia TdR (Diseñados y proporcionados por la Secretaría de Desarrollo Social y Humano de Gobierno del estado de Guanajuato), el objetivo general de la evaluación consiste en analizar “la estructura general del programa y, proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados”.

Descripción General del Programa

Dependencia y/o entidad coordinadora: Secretaría de Obra Pública

Año de Inicio de Operación: 2013

Problema o necesidad que pretende atender

El programa no tiene clara la problemática pues menciona que “La baja conectividad en la red de carreteras y caminos del Estado de Guanajuato, afecta la competitividad del estado, dado que puede generar elevados tiempos de recorrido y altos costos de operación para el traslado de personas y productos, lo que afecta de manera directa a los sectores: turismo, agroalimentario, así como al desarrollo económico y genera impactos medioambientales” por lo que el programa considera que “la conectividad es una parte primordial para cualquier entidad que pretenda detonar el desarrollo de la misma, esto demanda esencialmente una vasta red de carreteras y caminos que favorezca el flujo de personas, mercancías, detonando así el desarrollo económico” (Diagnóstico del Programa Presupuestario “K004-Infraestructura Carretera y Caminos Rurales”).

Si bien existe un planteamiento muy amplio de la ubicación geográfica, características nacionales y locales del Estado de Guanajuato, el problema queda muy amplio y sin una definición concreta, con características muy evidentes y sin una demarcación de

la parte del problema a atacar. Además, se considera que el problema se enfoca muy poco a cuestiones rurales, pues habla de conservación de caminos existentes y creación de nuevos.

En ese contexto, el programa plantea una necesidad respecto a la red de carreteras (conservación y nueva creación), pero poco se aborda acerca de las vías auxiliares y de los caminos rurales como punto central de la problemática en congruencia con el nombre del programa, y aunque se hace referencia a la situación de precariedad para algunos municipios, no se abordan las acciones para estos. Además, no se tiene establecido un plazo de revisión y/o actualización. Esta situación se menciona únicamente dentro del árbol de problemas, de manera superficial.

Lo que se plantea como necesidad, es la creación de infraestructura carretera, que tiene sustento Constitucional Federal (Artículo 25, 26 apartado A de la CPEUM), Leyes Federales de Planeación, Vías Generales de Comunicación; Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, Constitucional Estatal (Art.14 de la Constitución del Estado de Guanajuato), así como las leyes estatales de: Ley de Planeación (Art. 30 y 60), Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato (Art. 1 y 30). Todos estos sustentos jurídicos en congruencia con los Planes de Desarrollo (PND 2013-2018, Programa Nacional de Infraestructura 2012-2018, Plan Estatal de Desarrollo 2035, Plan de Gobierno 2012-2018).

Es importante subrayar que si bien, el programa presenta evidencias de la situación actual del Estado en materia de infraestructura carretera primaria, poco menciona sobre la infraestructura a mejorar o crear en ámbito rural y caminos secundarios, aunque se contempla estos tienen como población objetivo a los habitantes de las comunidades rurales del Estado, ubicados en las zonas identificadas como “zonas impulso”, en las zonas indígenas, en los municipios con más bajo IDH o con muy alto o alto grado de marginación.

Metas y Objetivos Estatales y Nacionales a los que se vincula

Programa Nacional de Desarrollo (PND) en la cuarta meta denominada “México prospero”. Entre sus objetivos se menciona: “contar con una infraestructura de transporte que se refleje en menores costos para realizar la actividad económica”; para lo cual establece como estrategia modernizar, “ampliar y conservar la infraestructura de los diferentes modos de transporte, así como mejorar su conectividad bajo criterios estratégicos y de eficiencia”.

UN GOBIERNO CON
ROSTRO HUMANO Y SENTIDO SOCIAL

UNIVERSIDAD DE
GUANAJUATO



Objetivo del Programa

Mejorar la calidad de vida de la población, el desarrollo de actividades económicas, productivas, así como el acceso a mercados y servicios públicos en las localidades rurales.

Bienes y servicios que ofrece

Rehabilitación, construcción o modernización de caminos rurales con ancho de calzada variable, mediante pavimento de empedrado con huellas de concreto.

Identificación y cuantificación de población potencial, objetivo y atendida

En el programa se define a la población objetivo como a los usuarios del Estado que circulan o pueden llegar circular por la red de carreteras y caminos de Guanajuato. La información, sin embargo, no se encuentra separada por sexo, ni grupo de edad o una cuantificación de población indígena, además queda demasiado amplia, considerando como población objetivo a todos los habitantes del Estado de Guanajuato, sin contemplar a la población de zonas rurales.

Cobertura y mecanismos de focalización

Se dice, además, que tiene una cobertura a nivel meso regional, región centro-occidente, toda vez que dentro del territorio del Estado de Guanajuato atraviesan importantes ejes de transporte carreteros nacionales, como lo son las carreteras federales No. 43, No. 45 y la No. 57, en las cuales circula el tránsito de largo itinerario. Por otra parte, se puede asumir que los usuarios beneficiados son los que están ubicados a la redonda de la carretera o caminos donde se realizan las obras de construcción, modernización, rehabilitación y conservación, sin embargo, ésta puede ser utilizada por cualquier persona, lo que potencialmente beneficia a toda la población del Estado de Guanajuato.

El programa toma en cuenta a usuarios del Estado que pueden circular por la red de carreteras y caminos de la Entidad es decir que cualquier habitante de Guanajuato puede usar en algún momento las carreteras y caminos rurales. La estrategia de cobertura solo menciona que “La cobertura de los programas de caminos rurales y alimentadores se dirige a los habitantes de comunidades ubicadas en municipios con muy alto o alto grado de marginación; considerados como microrregiones” Beneficiando la Cantidad de 5, 486, 372 habitantes del Estado.

Presupuesto Aprobado

El presupuesto aprobado para la intervención del programa es de 150, 000, 000 de pesos, no se recibió documentación en la cual se desglosara la cuantificación de los gastos en los que incurrió la dependencia para generar los bienes y servicios generados por el programa.

Principales metas de Fin, Propósito y Componentes

De la información presentada por el programa únicamente se recibió la ficha técnica del indicador a nivel de Fin, pareciera que se confunden fin, propósito y componentes, incluso la propia MIR pareciera ser un componente más que una matriz de indicadores.

Valoración del diseño del programa

Justificación de la creación y del diseño del programa: La redacción del problema requiere de elementos más específicos en la definición de la población potencial, sobre todo la definición de la población objetivo. La congruencia con el diseño y diagnóstico del programa, no es correcto, pues la población objetivo es muy amplia, sin embargo, en la construcción del programa se interpreta que se refiere a la población de zonas rurales y usuarios carreteros. Es necesario que se definan los plazos para la revisión y actualización de la información.

Contribución a la meta y estrategias nacionales: El propósito del programa aporta al cumplimiento de distintas estrategias en el ámbito estatal, y nacional, así como al Programa Nacional de Desarrollo, sin embargo, no se identifica esta información en las reglas de operación, o algún documento normativo. De igual forma, el cumplimiento del propósito está vinculado con uno de los objetivos de Desarrollo Sostenible.

Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad: No existen mecanismos de elegibilidad claros, debido a las propias características del programa no se establece de forma explícita y acotada la población potencial y objetivo que recibirá los beneficios del programa. Cabe mencionar que resulta necesario incluir una metodología que cuantifique la población objetivo y así se especifique su unidad de medida.

Matriz de Indicadores para Resultados: Referente a la MIR, se presenta deficiencias en los resúmenes narrativos en niveles de componentes, propósito y Fin.

Se identificó que la MIR propuesta para este programa está incompleta, es importante mencionar que no se contó con la información suficiente y necesaria para realizar la evaluación de la MIR, más que una Matriz de indicadores pareciera ser solo un componente. Se sugiere utilizar la metodología de marco lógico para redefinir la MIR, y elaborar los resúmenes narrativos tomando en cuenta las sugerencias que elabora CONEVAL.

En la MIR se determina contribuir al desarrollo de una red de ciudades, comunidades y regiones humanas y competitivas en armonía con el medio ambiente, mediante el incremento del desarrollo sustentable, la equidad y competitividad de las regiones que conforman el Estado de Guanajuato, que serán las consecuencias del aumento de la red de carreteras y caminos que permita incrementar la conectividad del Estado para disminuir los tiempos de traslado de personas y mercancías.

Anteriormente se mencionó la ambigüedad del planteamiento central del problema, sin embargo, es entendible la necesidad de mejorar la vía carretera y de caminos en Guanajuato para mejorar la conectividad de personas y facilitar el transporte de productos internos y externos localizados en la Entidad. En general se considera apropiado el diseño del programa, sin dejar a un lado que es necesario precisar la focalización de atención del programa, así como documentar el desglose de las acciones que se llevaran a cabo, estableciendo periodos de revisión de lo que se ha realizado.

Por último, es necesario que el programa elabore las fichas técnicas por indicador de cada nivel, con objeto de identificar información relativa a cada una de las metas planteadas para cada elemento de la MIR.

Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención: Debido a las características propias del programa, que no realiza entregas directas de apoyos a la población sino que trabaja en infraestructura que beneficia a grandes sectores poblacionales, la pregunta no resulta del todo relevante para la evaluación de este programa en particular, ya que no se genera para este un padrón de beneficiarios.

Presupuesto y rendición de cuentas: La información proporcionada no desglosa el modo en que se emplea el presupuesto, solo menciona la cantidad de \$ 150, 000,000 de pesos dados para la intervención del programa.

La cuantificación de los gastos no viene acompañada de una metodología que indique el desglose de los mismos. Referente a los medios de consulta, el programa necesita

señalar donde se puede encontrar información relativa a los principales resultados, o consultar referencias sobre el programa.

Complementariedades y coincidencias con otros programas estatales: Se identificaron coincidencias a nivel de propósito con varios programas, en el ámbito estatal como en el ámbito nacional. Sobre todo las coincidencias que encontramos están encaminadas en desarrollar proyectos carreteros que conecten pueblos indígenas y comunidades agrícolas con los centros importantes de comercialización y desarrollo donde se encuentran concentrados bienes y servicios.

Conclusiones de la Evaluación

Para la Evaluación de Diagnóstico

En el diagnóstico del programa se identifica en los antecedentes en el Estado de Guanajuato la conservación de las carreteras es más importante que en la mayoría de los estados, esto debido a los tres factores mencionados con anterioridad: la posición estratégica de la red carretera del estado, el clima de la región y el tamaño de la red. Las carreteras de Guanajuato tienen una posición estratégica con conexión directa a varios de los principales ejes troncales de la red carretera nacional. Esto presupone que es importante la existencia de una conectividad carretera amplia, segura y en buen estado físico que contribuya a los objetivos planteados por el gobierno.

El problema central esta definido como la “Baja conectividad en la red de carreteras y caminos del Estado de Guanajuato”, que afecta a la competitividad del Estado, dado que puede generar elevados tiempos de recorrido y altos costos de operación en el traslado de personas y productos, lo cual afecta directamente los sectores: turismo, agroalimentario, así como el desarrollo económico y generando impactos medioambientales.

En el diagnostico además de identificarse el problema central se identifican las zonas que necesitan mayor atención y se realiza un aproximado de los habitantes beneficiarios de las obras realizadas por el programa, en el documento de diagnóstico se menciona que el programa tiene una cobertura a nivel meso regional en la que “se puede asumir que los usuarios más beneficiados son los que están ubicados a la redonda de la carretera y caminos donde se realizan las obras de construcción, modernización, rehabilitación y conservación, esta puede ser utilizada por cualquier

persona, o que potencialmente beneficia a toda la población del estado de Guanajuato”.

Una asignatura pendiente es la evolución del problema ya que no se tienen contemplados periodos de revisión y/o evaluación. O al menos, no se encuentran plasmados dentro de la información que se proporcionó para la evaluación.

Para la Evaluación de Diseño

El Programa *IPP Caminos Rurales* bajo la dependencia de la Secretaría de Obra Pública y transversalidad con la Secretaría de Desarrollo Social y Humano de Guanajuato contempla la baja conectividad de carreteras y caminos del Estado, lo que afecta directamente a la competitividad económica, turística, agroalimentaria y en general al desarrollo de nuestra Entidad. Sin embargo, podemos contemplar que no tiene clara la problemática próxima a atacar y desde que aspecto.

Existe un planteamiento muy amplio respecto a las condiciones geográficas de Guanajuato, sin embargo, la problemática queda muy amplia y sin una identificación concreta al problema a intervenir.

El programa considera que “la conectividad es una parte primordial para cualquier entidad que pretenda detonar el desarrollo de la misma, esto demanda esencialmente una vasta red de carreteras y caminos que favorezca el flujo de personas, mercancías, detonando así el desarrollo económico”. Aunque poco se aborda acerca de las vías auxiliares y de los caminos rurales como punto central de la problemática, en congruencia con el nombre del programa aunque se hace referencia de la situación de precariedad en algunos municipios, no se abordan las acciones para estos. Además, no se tiene establecido un plazo de revisión y/o actualización.

Si bien el programa tiene un buen fundamento jurídico y/o por programas de otros niveles de gobierno, es importante concretar las ideas iniciales del nuestro, tener enfoques objetivos de poblaciones beneficiadas, e interpretar si el núcleo de este será la construcción de vías de comunicación primarias o su enfoque será a caminos rurales como se contempla en el nombre, no así en el desarrollo del documento.

En cuestión a este programa evaluado, es importante mencionar que no se contó con la información suficiente y necesaria para realizar una mejor evaluación. Si bien el documento: “Diagnostico Particular del Programa Presupuestario: K004 – Infraestructura carretera y caminos rurales”, que es en realidad el diagnóstico del

programa, fue recibido y su redacción es buena, la ausencia de Fichas Técnicas de los indicadores, las ROP y/o documentos normativos del programa hicieron complicada la evaluación del programa. La deficiente información proporcionada es el cimiento de una evaluación laxa.

Mi propuesta es recibir mayor documentación e información (Fichas Técnicas de los indicadores, ROP, documentos normativos), y no solo el diagnóstico del programa. Una vez recibidos y analizados, se puede realizar una evaluación objetiva del programa y a su vez, realizar propuestas de cambios a las deficiencias encontradas. En mi opinión, en esencia es un excelente programa, que tiene una gran proyección de beneficio a la sociedad, sin embargo, hace falta complementar la teoría para la ejecución objetiva de un programa.

Recomendaciones Generales

- 1: Agregar en el planteamiento de la problemática las acciones a emprender.
- 2: Agregar documentación relevante al programa, como la MIR y fichas técnicas de los indicadores.
- 3: Es importante que se contemple una forma de revisión y/o evaluación interna.
- 4: Habrá que hacer una segmentación de la población potencial, incluyendo género y zonas.
- 5: Desagregar población por sexo, grupo de edad, población indígena, mismos que serán el objetivo de este programa.
- 6: Realizar una complementariedad de la información, ya que esta es demasiado laxa en este apartado.
- 7: La información relativa a aspectos presupuestarios es insuficiente, por lo que la recomendación es desglosar conceptos de gasto.

