

**ESPACIOS PARA EL COMPROMISO: USANDO EL CONOCIMIENTO PARA
MEJORAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS A FAVOR DE LOS POBRES**

**Estudio de caso:
Evaluación externa al Programa de Desarrollo de Núcleos Comunitarios del
Gobierno de Jalisco realizada por El Colegio de Jalisco**

Roberto Arias de la Mora
Alberto Arellano Ríos

Zapopan, Jalisco; a 30 de noviembre de 2008.

Resumen Ejecutivo

El presente estudio describe la vinculación institucional entre una agencia gubernamental de un ámbito subnacional y un centro de investigación y educación superior local. Es el caso de la Secretaría de Desarrollo Humano del gobierno de Jalisco y El Colegio de Jalisco. La vinculación se dio a partir de que el último evaluó el Programa de Desarrollo de Núcleos Comunitarios. Cabe precisar que lo que aquí se muestra no se limita a la forma en que se evaluó el programa gubernamental. No es documento de evaluación técnica y profesional sino que narra una historia sobre la forma en cómo se formuló e implementó dicho programa. Es así como en este texto se resaltan los factores institucionales, tanto endógenos como exógenos, que estuvieron a su alrededor así como el discurso y la práctica gubernamental a partir de una detallada explicación institucional y organizativa. La historia aquí contada narra una experiencia vivida, se sustenta con una revisión documental y legal para comprender el desenvolvimiento institucional, y sobre todo se han realizado diferentes entrevistas a actores clave.

Palabras claves: núcleos comunitarios, vinculación, factores endógenos y exógenos.

Tabla de Contenido

1. Contexto del Estado de Jalisco: el desequilibrio regional.....	4
2. Descripción de las organizaciones	6
2.1. El Colegio de Jalisco	6
2.2. La Secretaría de Desarrollo Humano del Gobierno del Estado de Jalisco.....	7
3. La experiencia de la colaboración	13
3.1. 2004: los Inicios	13
3.2. 2005: la confianza, pilar de la colaboración entre agencias	21
3.3. 2006: cambio y continuidad	28
4. Análisis institucional de la experiencia de colaboración	33
4.1. El Colegio de Jalisco	33
4.2. La Secretaría de Desarrollo Humano.....	34
5. Conclusiones	36
Galería Fotográfica	38

Evaluación externa al Programa de Desarrollo de Núcleos Comunitarios del Gobierno de Jalisco realizada por El Colegio de Jalisco

Roberto Arias de la Mora
Alberto Arellano Ríos*

1. Contexto del Estado de Jalisco: el desequilibrio regional

Como lo hemos referido en otros trabajos,¹ el nivel de desarrollo económico alcanzado por el estado de Jalisco era uno de los más importantes en la República mexicana: “en 1997, el estado de Jalisco tenía un Producto Interno Bruto (PIB) equivalente a \$22,000 millones de dólares que correspondía al 7% del PIB nacional. En 1999, contaba con una población de 6.4 millones de habitantes y un PIB por habitante de \$3,548.00 dólares anuales.”²

Sin embargo, este desarrollo alcanzado por la entidad no es homogéneo territorialmente. De la totalidad de municipios “en tan sólo cuatro (Guadalajara, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan), se concentra más del 50% de la población de la entidad; y consecuentemente es en estos mismos municipios donde se localiza la mayor actividad económica y de servicios que ofrece el Estado”³:

Esta fuerte concentración en la zona metropolitana de Guadalajara ha generado por un lado, que en esta área geográfica se presenten necesidades de servicios y demandas sociales crecientes y, por otro, se observe un progresivo deterioro y abandono en otras regiones del Estado.⁴

Tal circunstancia se ha traducido en una persistente migración de la población de las comunidades rurales del estado hacia otros destinos, preferentemente la zona metropolitana de Guadalajara. Desde el año de 1995 el diagnóstico gubernamental reconocería que el número de habitantes de las comunidades rurales apenas alcanzaba el millón: “los cuales se dispersan en más de 8,600 centros de población, seis mil de los cuales no alcanzan los 100 habitantes. Esta dispersión impide los

* Los autores son profesores investigadores de El Colegio de Jalisco, adscritos al programa de Maestría en Gobierno y Administración Pública Municipal y Estatal.

Ambos hacen patente su agradecimiento a Zayra López Ixta, estudiante de la Licenciatura en Estudios Políticos y Gobierno de la Universidad de Guadalajara, por su invaluable apoyo y disposición en la transcripción de las entrevistas y la eficaz organización de los materiales que sirvieron de base para la realización del presente estudio de caso.

¹ Roberto Arias de la Mora, *Alternancia Política y Gestión Pública en Jalisco. La política de regionalización en Jalisco 1995-2000*. Zapopan: El Colegio de Jalisco, 2008.

² Clemente Ruiz Durán, *Esquema de Regionalización y Desarrollo Local en Jalisco, México: el paradigma de una descentralización fundamentada en el fortalecimiento productivo*. Santiago de Chile: proyecto CEPAL/GTZ, 2000, p. 5.

³ Roberto Arias de la Mora, *op. cit.*, p. 19.

⁴ *Ibid.*, p. 20.

umbrales demográficos necesarios para una adecuada dotación de servicios urbanos.”⁵

Para el año 2004, la situación demográfica de las zonas rurales prácticamente permanecía sin variaciones significativas. Según se desprende de algunos documentos a los que se tuvo acceso entonces, para efectos de la evaluación realizada por El Colegio de Jalisco (El ColJal), se puede afirmar que “el 95% de la población que habita en localidades de alta y muy alta marginación, radica en comunidades que no rebasan los 2,500 habitantes. En Jalisco, este sector de la población asciende a un millón de personas aproximadamente.”

En virtud de esta situación, el gobierno de Jalisco se planteó para el periodo 2001-2007, la necesidad de construir “una agenda para la superación de la pobreza en todo el estado, diferenciando por zonas geográficas y grupos de personas, que fomente la participación social e impulse proyectos productivos que vayan de acuerdo con las características socioeconómicas de cada localidad.”⁶ El Programa de Desarrollo de Núcleos Comunitarios, se inscribió como una pieza importante de dicha agenda.

En este contexto destaca la dispersión poblacional en el medio rural como un factor exógeno⁷ de primer orden para explicar la formulación diferenciada de políticas de atención de la pobreza en el Estado de Jalisco, a partir de una distinción básica entre los ámbitos rural y urbano, y de manera particular, puede también apuntarse que, en buena medida, explica el surgimiento de la noción de núcleos comunitarios, como se desprende de la siguiente opinión del ex secretario de Desarrollo Humano:

Se vio que se tenía que trabajar en dos ámbitos, se identificaron dos puntos como críticos de pobreza: la rural y la urbana. La pobreza urbana tenía unas características y una situación totalmente diferente, dependía mucho de la generación de empleo formal, de la infraestructura urbana, de medios de transporte y de otros tipos de cosas en ese sentido. Y la pobreza rural estaba mucho en el aislamiento de las propias poblaciones: comunidades hasta de cincuenta habitantes, comunidades de menos de diez viviendas que por su ubicación geográfica era muy difícil que les llegaran los servicios municipales para que pudieran vivir, entonces pues no tenían atención médica, no tenían educación, no tenían infraestructura... una serie de carencias en medio de su hábitat.

Entonces pues sí fue una preocupación: ¿qué vamos a hacer con todas estas personas que se encuentran ahí? La primera parte fue...hacer una serie de planteamientos para de manera regional atender esas necesidades a través de un área de influencia de la cabecera del propio núcleo, y la segunda fue empezar a incursionar en esas localidades; lo curioso del asunto es de que ese es un gran

⁵ *Plan Estatal de Desarrollo 1995-2000*. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco, 1995, p. 106.

⁶ *Plan Estatal de Desarrollo 2001-2007*. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco, 2001, p. 84

⁷ Para efectos del presente estudio de caso se entenderá como factores exógenos aquellos que son externos a la organización y, en consecuencia, se encuentran más allá de la misma.

problema que tiene de raíz, o sea su conformación geográfica u orográfica hace que tenga una gran cantidad de vivienda y de habitantes ubicados en zonas totalmente inaccesibles y que ni siquiera cuentan con los servicios más elementales. La dispersión generó la idea de construir núcleos comunitarios...⁸

2. Descripción de las organizaciones

2.1. El Colegio de Jalisco

El ColJal es una institución académica que, desde su fundación hace 26 años, ha dedicado sus esfuerzos a desarrollar un trabajo educativo a nivel superior, de investigación y difusión cultural, que le ha permitido colaborar activamente en generar un mejor entendimiento de nuestro entorno a través del estudio del pasado y presente del Occidente de México.

Bajo estas premisas, El ColJal, a través de su Programa de Estudios Aplicados en Gobierno Local y Regional, ha venido consolidando un proyecto educativo con el objetivo de contribuir a la actualización y formación de profesionales de diversas disciplinas, en distintas materias indispensables para el buen desempeño del gobierno y la administración pública.

Como parte de estos esfuerzos, se han ofrecido Diplomados que han acogido a casi un centenar de alumnos, provenientes de diversas instancias públicas. Estos programas fueron guiados por un objetivo específico: el de mejorar de manera concreta el ejercicio profesional de los estudiantes, la calidad del funcionamiento de las entidades en que actúan y el impacto social de sus actividades.

Estas primeras experiencias permitieron detectar una necesidad en el ámbito académico de Jalisco: la de contar con un programa de posgrado formal, que permita a profesionistas vinculados a los asuntos públicos una formación sólida, con mejores herramientas técnicas y analíticas y con mayores recursos para el estudio, diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.

Así, desde el año 2003, El ColJal ofrece el programa de Maestría en Gobierno y Administración Pública Municipal y Estatal, con el propósito de impulsar una mayor descentralización de la enseñanza y la investigación en México, a través de la generación de conocimiento útil para el desarrollo regional y municipal, que contribuya a fortalecer un modelo federalista más equilibrado.

Esta experiencia y capacidad institucional ha sido probada a lo largo de estos años y enriquecida a partir de noviembre de 2006, con la instauración de la Cátedra en Administración Pública "Luis F. Aguilar Villanueva", que busca potenciar la vinculación del programa de estudios de la Maestría en Gobierno y Administración

⁸ Entrevista a Rafael Ríos Martínez. Exsecretario de Desarrollo Humano del Gobierno del Estado. Realizada por Roberto Arias de la Mora y Alberto Arellano Ríos el 11 de octubre de 2008. Zapopan, Jalisco.

Pública Municipal y Estatal, ofreciendo a los alumnos y egresados un espacio propicio para acercarlos a la reflexión académica, el debate plural y la divulgación de las ideas en torno al gobierno, la administración pública y las políticas públicas.

Precisamente fue esta capacidad y orientación institucional la que se convirtió en el principal factor endógeno⁹ que facilitó la comunicación y la posterior convergencia de intereses institucionales cristalizada en el ejercicio de evaluación que dio pie a la experiencia de colaboración entre El ColJal y la Secretaría de Desarrollo Humano que se describe en el presente estudio de caso.

2.2. La Secretaría de Desarrollo Humano del Gobierno del Estado de Jalisco

A diferencia de El ColJal, la Secretaría de Desarrollo Humano (SDH) es una organización gubernamental de reciente creación. Surge durante los primeros años del gobierno del Licenciado Francisco Javier Ramírez Acuña (2001-2007), motivada por una reflexión de las nuevas autoridades –factor endógeno– en torno a las características institucionales del entramado gubernamental en el estado que partió, según Rafael Ríos, de

Observar que en el ámbito de gobierno todo lo que venían siendo programas de apoyo para abatir la pobreza, no se tenía una dependencia, un área específica para estudiar, para controlar y para operar programas. Tradicionalmente en el gobierno del Estado, se venía haciendo primero a través de la Secretaría de Desarrollo Rural, era la que operaba este tipo de programas y como consecuencia en el medio rural exclusivamente, posteriormente fue a través del COPLADE [Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado] que se estuvieron operando estos programas, y yo siempre insistía en que era inadecuado porque el COPLADE era un órgano de planeación totalmente diferente, que tenía fines distintos y se llegó a concebir la necesidad de tener un organismo dentro del gobierno del Estado que pudiera hacerse responsable. Éstos fueron los motivos, las motivaciones de la iniciativa para la creación de la Secretaría, y es así como se presenta al propio Congreso para poder hacer todo el trámite legal correspondiente.¹⁰

Desde la perspectiva del ex secretario de Desarrollo Humano¹¹, varios factores exógenos favorecieron que el planteamiento inicial que dio origen a la iniciativa de creación de la SDH prosperara:

En primer término, se encuentra la insuficiencia percibida ante la existencia de una Secretaría orientada al desarrollo social en el ámbito federal que venía operando diversos programas sociales bajo un esquema de poca participación efectiva por parte de los estados de la República.

⁹ Para efectos del presente estudio de caso se entenderá como factores endógenos aquellos que son internos a la organización y, en consecuencia, se encuentran bajo su control.

¹⁰ Entrevista a Rafael Ríos Martínez...

¹¹ *Idem.*

En segundo término, la experiencia pionera del Estado de Guanajuato que sirvió de inspiración al tomarse algunas ideas que permitieron configurar la iniciativa para Jalisco y que más tarde se convertiría en una oleada entre los estados de la República, donde se comenzó a generalizar la experiencia de descentralización de la política social, y

En tercer lugar, encontramos el impulso motivado por la visión del desarrollo humano que se venía alentando desde el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

La presencia de estos factores exógenos pudo corroborarse durante la entrevista realizada a Alfonso Hernández Valdez, para quien además la diferenciación ideológico-partidista constituyó otro factor exógeno relevante al momento en que se concibió la creación de la SDH en Jalisco:

Mira a la hora de empezar a pensar la creación de la Secretaría, parte de mi labor fue investigar en otros estados como estaban conformadas las secretarías encargadas de la política social en general.

Entonces, había una distinción muy clara, estaban las secretarías de desarrollo social análogas o muy parecidas a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) federal, en muchos estados donde el gobierno era priísta y las nuevas secretarías de desarrollo social que habían estado surgiendo, como en Guanajuato, se llamaban secretarías de Desarrollo Humano. Entonces había ahí una distinción, no estoy seguro si partidista, pero seguramente con un origen partidista, pero creo que también había una preocupación por empezar a tener como un eje más integral en la política social que lo que anteriormente había sido. De repente cuando entrevistaba a algunas personas, pues me comentaban que el origen de la política social a veces estaba como muy empapado del asistencialismo y programas de combate a la pobreza, lo cual no está mal, pero bueno era mucho en lo cual se enfocaban estas dependencias y creo que había una inquietud válida de hacerlo un poco más integral. Es decir, no nada más asistencia social, no nada más combate a la pobreza sino adoptar los nuevos paradigmas, que ya para ese entonces estaban muy asentados, del Desarrollo Humano, propuestos por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Entonces digamos que identifico tres componentes: una cuestión de diferenciación por partido; una inquietud válida en términos de incorporar en la política social la perspectiva más integral influenciada por la ONU; y habría un tercer elemento que, en el caso de los gobiernos panistas, la palabra Desarrollo Humano les prendía como ahí algunas campanas que de alguna manera era como más acorde con su programa político. Quizá este tercer elemento está relacionado con el primero, pero esa es la razón creo yo.¹²

¹² Entrevista a Alfonso Hernández Valdez. Exasesor de la Secretaría de Desarrollo Humano del Gobierno del Estado. Realizada por Roberto Arias de la Mora el 26 de septiembre de 2008. Tlaquepaque, Jalisco.

En este contexto, un aspecto destacable del proceso lo constituyó la propia estrategia adoptada para promover la creación de la SDH, que se basó fundamentalmente en una estrecha colaboración entre las autoridades y un grupo de consultores encabezados por Alfonso Hernández Valdez. Este factor inherente al proceso de creación en buena medida fue determinante para asegurar su concreción en un tiempo relativamente corto, prácticamente nueve meses, entre marzo y noviembre de 2001. A decir de Hernández Valdez

En el año 2001, el entonces subsecretario de Participación Social, que pertenecía a la Secretaría General de Gobierno, ahora subsecretaría, Rafael Ríos, me invitó a participar en un proyecto de creación de una nueva secretaría, que tentativamente se iba a llamar, y se llamó al final, Secretaría de Desarrollo Humano. Entonces la invitación fue, pues tal cual, a crear, diseñar, desde el punto de vista organizacional, administrativo y normativo esta nueva secretaría; y empecé a trabajar en ese año, en 2001. No recuerdo bien la fecha de creación, seguramente fue en el 2002 que entré en funciones.¹³

En efecto, el Decreto N° 19432 por el que se creó la SDH fue publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” el 29 de diciembre de 2001.

De conformidad con dicho Decreto, fueron modificadas diversas leyes con el propósito de crear la SDH. Entre los ordenamientos jurídicos reformados se encuentra la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, en cuyo artículo 41 establece que:

La Secretaría de Desarrollo Humano es la Dependencia responsable de planear, diseñar, coordinar y ejecutar las políticas de desarrollo integral de las personas y de los grupos en los que se integran. Le corresponde el ejercicio de las siguientes atribuciones:

- I. Coordinar evaluar y coadyuvar en el diseño y ejecución de los programas de desarrollo social del Gobierno del Estado en conjunto con las diversas dependencias del Ejecutivo Estatal.
- II. Ejecutar y evaluar en forma directa los programas de desarrollo social que le correspondan.
- III. Coordinar y supervisar los programas sociales del gobierno federal que se desarrollen y apliquen en el Estado de Jalisco, en el ámbito de su competencia, ajustándose a los convenios que se suscriban al respecto.
- IV. Establecer y coordinar el Sistema Estatal de Asistencia Social, así como el Sistema de información en esta materia;
- V. Promover, coordinar y organizar en su caso, programas destinados a la asistencia social;
- VI. Coordinar y supervisar las instituciones de asistencia pública, así como proporcionar asesoramiento técnico a aquellas que lo soliciten;

¹³ *Idem.*

- VII. Promover la prestación profesional de los servicios de asistencia social, así como promover la investigación científica y tecnológica que tienda a desarrollar y mejorar la prestación de los servicios asistenciales;
- VIII. Determinar los criterios generales para la participación de los usuarios de los servicios de asistencia social pública.
- IX. Vigilar el desempeño de las instituciones de asistencia social y beneficencia pública del Gobierno del Estado, así como de las instituciones de beneficencia privada, coordinadas por el Instituto Jalisciense de Asistencia Social, y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, a fin de que cumplan con los propósitos para los que fueron creados.
- X. Asesorar a las instituciones de beneficencia pública y privada en sus relaciones con las diversas autoridades estatales, para facilitar su desarrollo.
- XI. Coordinar, programar, difundir e impulsar las políticas y programas relativos a la asistencia social pública y privada a través de los órganos que encabezan el Sistema Estatal de Asistencia Social;
- XII. Concertar acciones y convenios con el sector privado, para la prestación y promoción de los servicios de asistencia social;
- XIII. Promover el fortalecimiento de la gestión social a través de políticas y programas de participación ciudadana;
- XIV. Impulsar y encauzar a la sociedad civil para que participe en la elaboración ejecución y evaluación de políticas sociales de desarrollo.
- XV. Coordinar a través de los convenios respectivos con los municipios, la prestación y promoción de los servicios de asistencia social, así como fomentar y apoyar la creación de centros comunitarios para este fin, ya sea de manera directa o en coordinación con las autoridades municipales;
- XVI. Evaluar diseñar y ejecutar programas que impulsen el desarrollo humano en el Estado en forma directa o a través de los diversos organismos encargados de estos asuntos;
- XVII. Promover e impulsar en el Estado, la cultura en que se sustenta el desarrollo humano integral, la de la resolución alternativa de conflictos y la cooperación ciudadana,
- XVIII. Promover y realizar estudios e investigaciones así como llevar a cabo actividades formativas en torno a temas relacionados con el desarrollo humano;
- XIX. Promover y coordinar acciones de apoyo educativo para la integración social y el desarrollo humano;
- XX. Promover y coordinar acciones para la capacitación del trabajo de los sujetos de asistencia social en el Estado;
- XXI. Gestionar y coordinar acciones para promover el acceso a una vivienda digna; y
- XXII. Las demás que le señalen las leyes y reglamentos vigentes.

Adicionalmente, las características institucionales básicas -factor endógeno- de la nueva dependencia fueron estructuradas a partir de

Tres pilares, que hasta donde entiendo todavía están vigentes, un pilar iba a ser, y fue, la Dirección General de Desarrollo Social, otro iba a ser la Dirección General de Participación Social, y un tercero la Dirección General de Política Social.

La idea era justamente que Política Social estableciera las políticas públicas de desarrollo, o la dependencia que se encargara de labores de planeación, evaluación, propuesta de política pública, y que las otras dos direcciones fueran un poco más ejecutoras.

La Dirección General de Desarrollo Social es la que operaría los programas de desarrollo social en el Estado, y de Participación Social sería la que tendría este vínculo con la ciudadanía, con las comunidades.

Entonces, alrededor de esas tres direcciones fue que construimos la Secretaría: una parte técnica, una parte operativa y una parte participativa. Y creo que fue un modelo que a la larga, probó su utilidad, su eficacia, porque si bien fue una secretaría que en un principio pues tuvo muy pocos recursos, ese no fue uno de sus problemas sino uno de los retos en un inicio; pues paulatinamente fue mostrando, pues todo aquello que hace importante una secretaría. La intervención con programas muy específicos, en lugares también muy específicos. Pero esos fueron digamos los lineamientos, y trabajamos en el decreto de creación, en el organigrama, en el establecimiento de funciones de todos los puestos, en los objetivos que tendría específicamente la secretaría, en el diseño de programas, y se echó a andar en 2002 justamente. Así a grandes rasgos digamos que esa fue la historia del inicio de la Secretaría.¹⁴

Una vez que entró en operación la SDH, la integración de un equipo de trabajo relativamente compacto que se nutrió preferentemente de profesionales con un perfil caracterizado por su juventud y sólida formación académica, en buena medida facilitado por la continuación de la colaboración iniciada por el primer titular de la dependencia con un el grupo de consultores, constituyó un factor endógeno determinante que vino a potenciar los alcances de las primeras tareas a cargo de la SDH, y que se orientaron hacia

Una de las grandes funciones de esta nueva secretaría, a menos así se visualizaba en el equipo, era una propuesta que yo defendí y definiendo hasta la fecha, es que en realidad tuviera la capacidad de elaborar una verdadera política social. Una política pública de desarrollo social que no estuviese centrada simplemente en continuar programas que ya venían desde la Federación, no porque no tuviésemos que continuarlos sino que tendríamos que idear nuevas formas para que el desarrollo social en la entidad fuera mucho más integral.

Entonces como una de las funciones de la nueva Dirección General de Política Social, se nos ocurrió empezar a pensar en una política social integral, y de ahí justamente surge "Intégrate": como una política pública de desarrollo social de corte integral, así la definiría yo. En donde se incorporan varios elementos muy en sintonía con el paradigma de Desarrollo Humano de la ONU: empujar las capacidades de los individuos, partir del supuesto de que el ser humano es un ser a quien se le debe garantizar la libertad de elección, en la que yo le parezca más adecuado para su vida o para los suyos, y en ese sentido desarrollar o que el gobierno fuera participe en el desarrollo de sus capacidades.¹⁵

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ *Idem.*

Esta visión fue ampliamente compartida por el primer titular de la SDH. Para Rafael Ríos Martínez resultaba

Esencial bajar al ámbito de la persona, y no trabajar en el ámbito abstracto de la sociedad, sino que teníamos que bajar a buscar el desarrollo de los individuos y el conjunto de los individuos desarrollaría el ámbito social, entonces de aquí que se plantearon algunos supuestos iniciales, a decir, bueno qué es lo que requerimos para poder combatir la pobreza, pues primero nos casamos con la idea de que el desarrollo de las capacidades era esencial para que las personas pudieran estar en posibilidades de lograr subsistir por sí mismas y salir adelante y justamente así fue como se empezó a plantear el programa de desarrollo humano en el Estado. Un programa que partía de estar muy al pendiente en materia del ámbito de salud, sobre todo la salud de las mujeres embarazadas, los niños antes de nacer, una vez naciendo: lactantes, de ahí su área de vacunación: su período de vacunas, y de ahí hacia delante: nutrición.

Entonces era y es el individuo desde antes de nacer: el lactante, su desarrollo nutricional y luego lo ligábamos con el desarrollo educativo. Seguía el proceso de educación y luego lo ligábamos con el proceso de infraestructura, mejoramiento de vivienda, caminos, agua, luz y finalmente lo ligábamos con la posibilidad de proyectos productivos para que pudieran por sí mismos salir adelante. Entonces la historia de un individuo, o desde los tiempos físicos de una persona era cronológico, era estar al pendiente de que los programas de gobierno tanto de la Secretaría de Salud, como de Educación, como de Infraestructura o Desarrollo Rural, y como de Economía, de Desarrollo Rural, que cumplieran.¹⁶

Esta visión compartida se tradujo en la práctica en una relación de trabajo muy directa con el equipo de funcionarios, particularmente del área técnica, lo cual pudo corroborarse por la opinión de la ex directora de Investigación y Políticas Públicas, para quien “Rafa era muy abierto, muy flexible, muy dispuesto a escuchar ideas.”¹⁷

La visión compartida de objetivos junto con un estilo de gestión abierto e incluyente por parte del primer titular de la SDH, se tradujeron en dos factores endógenos que potenciaron los alcances de las primeras tareas institucionales de la SDH, en las cuales el componente de diagnóstico constituyó un elemento fundamental.

De hecho, en el caso particular del programa de Núcleos Comunitarios este componente se vio reforzado por la convergencia de otro factor exógeno muy puntual: la exigencia de contar con una evaluación externa. Para Hernández Valdez, quien se hizo cargo de la gestión de la evaluación en el ejercicio del recurso del programa en su primer año,

¹⁶ Entrevista a Rafael Ríos Martínez...

¹⁷ Entrevista a Patricia Carrillo Collard. Ex directora de Investigación y Políticas Públicas de la Secretaría de Desarrollo Humano del Gobierno del Estado. Realizada por Roberto Arias de la Mora y Alberto Arellano Ríos el 13 de octubre de 2008. Guadalajara, Jalisco.

Había, incluso no recuerdo si desde las reglas de operación del programa “Incentivos Estatales” (factor exógeno), la exigencia de que los proyectos que se propusieran, tuvieran un componente de evaluación, estoy casi seguro que sí. Habría que revisar el documento, pero independientemente de que estuviese esa premisa en las reglas, en el equipo siempre consideramos que el componente evaluativo era sumamente importante (factor endógeno). Sobre todo en un proyecto como “Núcleos Comunitarios”, porque en realidad lo que hacía era aterrizar la estrategia “Intégrate” para aplicarla en localidades de alta y muy alta marginación, en general alejadas de las cabeceras municipales.¹⁸

Tal circunstancia se convirtió, como veremos a continuación, en una importante ventana de oportunidad para una productiva etapa de colaboración entre El ColJal y la SDH que se logró sostener varios años.

3. La experiencia de la colaboración

3.1. 2004: los Inicios

A principios del año 2004, la SDH, a través de su Dirección de Investigación y Políticas Públicas estableció contacto con académicos adscritos al Programa de Estudios Aplicados de El ColJal, con el propósito de invitarlos a participar en el diseño y ejecución de la evaluación del Programa de Desarrollo de Núcleos Comunitarios (PDNC).

En un principio, el interés de la SDH por propiciar este tipo de acercamiento con el ColJal parecía estar motivado por un factor exógeno de tipo legal y programático. Así lo manifestó Patricia Carrillo Collard, quien recuerda que

La contratación de El ColJal surge porque uno de los requisitos de los programas de SEDESOL es una evaluación externa. Entonces para cumplir con ese requisito la SDH busca a quien contratar. Me supongo que... no me acuerdo si fue carta de invitación o si fue licitación abierta, yo pienso que ha de haber sido como invitación.¹⁹

De conformidad con el marco del PNDC, y concretamente las reglas de operación 2003 del Programa de Incentivos Estatales (PIE) de la SEDESOL, se establecía que la evaluación de los resultados del programa “deberá realizarse por una institución académica y de investigación u organismo especializado...con reconocimiento y experiencia en la materia, con base en los términos de referencia del Programa”.²⁰

Habría que recordar que, aunque era un programa operado por el gobierno de Jalisco, el PDNC había recibido recursos presupuestales de la Federación a través del

¹⁸ Entrevista a Alfonso Hernández Valdez...

¹⁹ Entrevista a Patricia Carrillo Collard...

El recurso de la invitación directa al ColJal, a la que se hace alusión, fue posible en virtud del carácter de institución no lucrativa dedicada a la investigación y la educación superior.

²⁰ *Reglas de Operación 2003 Incentivos Estatales*. México: Secretaría de Desarrollo Social, julio 2003, p. 25.

PIE, por un monto de 19 millones 649 mil 217 pesos. La asignación de dichos recursos fue resultado de elegir entre 14 propuestas finalistas que participaron en un concurso abierto convocado por la SEDESOL bajo la modalidad de apoyos para la innovación.²¹ Tal condición constituyó un factor muy importante. De hecho, a decir de la ex directora de Planeación de la SDH,

El principal es que fue un proyecto apoyado por el gobierno federal. Fue un proyecto que concursó y se premió de alguna manera; entonces eso fue un factor muy fuerte, como para que tuviera la validez inclusive dentro del gobierno para poderse aplicar.²²

Aunque también vuelve aparecer una serie de factores endógenos, algunos ya identificados previamente, cuando refiere que

La otra es, que fue diseñado no solamente desde adentro de una dependencia sino que tenía una metodología de investigación, trabajo, gente muy capacitada que sabía del tema. Entonces creo, que esos dos elementos fueron fundamentales y bueno el tercero creo es quien dirigía en este caso el programa, en ese momento era el Secretario de Desarrollo Humano.²³

Como resultado de las primeras conversaciones entre los funcionarios de la SDH y académicos del ColJal, el 23 de abril se ratificó formalmente ante la SEDESOL, el interés del centro educativo y de investigación para llevar a cabo la evaluación del PDNC. Los criterios metodológicos con los cuales se haría el peritaje académico, por decirlo de otra manera, ya habían sido establecidos por la SHD y previamente comunicados.²⁴

Éstos a grandes rasgos comprendieron tres etapas: en la primera se evaluó el perfil de las localidades y el PNDC; en la segunda se hizo una descripción del proceso de instrumentación; y, por último, se hizo la evaluación propiamente dicha del impacto. En cada una de ellas se hicieron estimaciones técnicas de análisis u observación; se diseñaron o construyeron los instrumentos de recopilación de datos; se entregó un formato de resultados; se identificaron las fuentes de información; y se construyeron los indicadores mínimos de medición (Para mayor información véase el cuadro 1).

Cuadro 1.
Vitrina metodológica de los trabajos para la evaluación del PDNC

Primera etapa: perfil de localidades y del	Segunda etapa: descripción del	Tercera etapa: evaluación de
--	--------------------------------	------------------------------

²¹ Secretaría de Desarrollo Social. Resultados de las convocatorias publicadas para las modalidades de Innovación a través de “Concurso Abierto y Corresponsabilidad y Rendición de Cuentas”, 2003.

²² Entrevista a Sarah Obregón Davis. Ex directora de Planeación de la Secretaría de Desarrollo Humano del Gobierno del Estado. Realizada por Roberto Arias de la Mora el 26 de septiembre de 2008. Tlaquepaque, Jalisco.

²³ *Idem.*

²⁴ Comunicación dirigida a la Secretaría de Desarrollo Social por parte del presidente de El ColJal, Dr. José María Muriá Rouret del 23 de abril de 2004.

	PDNC	proceso de instrumentación	impacto
Periodo de entrega de resultados	Un mes	Tres meses	Cinco meses
Técnica de evaluación	Auditoría de procesos	Observación directa	Encuesta a población beneficiada
Instrumentos de recopilación de datos	Guión de auditoría basado en los lineamientos generales y específicos de las Reglas de Operación de SEDESOL, en la descripción del PDNC y demás instrumentos que se hayan suscrito.	Guión de observación, basado en la programación de obras y acciones, así como en los reportes de avances físicos y financieros.	Cuestionario escrito semi-estructurado
Formato de presentación de resultados	Reporte esquemático de verificación normativa, tanto para los procesos del PDNC en general, como para cada obra o acción incluida en la auditoría.	Reporte estadístico tabulado y graficado de avances en la ejecución.	Reporte escrito tabulado y graficado con las respuestas de cada reactivo aplicado en la entrevista.
Fuentes de información	Personas e instancias involucradas en la operación y ejecución del PDNC (Delegación SEDESOL, SDH, Ayuntamientos)	Observación <i>in situ</i> y entrevistas con población beneficiada (personas y hogares).	Muestra representativa de la población beneficiada con las obras y acciones del PDNC en cada comunidad.
Indicadores mínimos	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar la integración y operación de instancias (comités) previstas en las Reglas de Operación y en los lineamientos del PDNC • Existencia y contenidos de la documentación general e instrumentos operativos (padrones) previstos en las Reglas de Operación y en los lineamientos del PDNC. • Existencia y contenidos de los registros de avance y 	<ul style="list-style-type: none"> • Avance numérico y porcentual en la ejecución de cada obra/acción programada seleccionada para la medición. 	<ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento e identificación del PDNC y de las obras/acciones que incluye en cada comunidad • Cambios ocurridos en la calidad de vida del informante y/o su familia, derivados de las obras y acciones del proyecto • Participación activa de los informantes en las distintas fases del PDNC.

	control de obras/acciones.		
--	----------------------------	--	--

Fuente: elaboración propia.

De conformidad con tales criterios, el 3 de mayo de 2004 se formalizaron los términos del contrato para la realización del estudio y evaluación del PDNC de la SDH. El gobierno estatal representado por la Secretaría de Administración refrendó el contrato con el ColJal, en el cual se dispuso además, que las fases previstas en la vitrina metodológica se pusieran en marcha. Desde ese momento el ColJal acreditó a dos académicos vinculados al Programa de Estudios Aplicados en Gobierno y Administración Pública Municipal y Estatal como los responsables de la evaluación.²⁵ Iniciaron así, formalmente, los trabajos de análisis previstos en la primera etapa de la evaluación.

La primera etapa, que consistió en *la identificación del perfil de las localidades sujetas de atención del PDNC*, en esta fase se contempló a 14 localidades de un total de 90.

Es necesario aclarar que el proceso de selección de las poblaciones susceptibles de convertirse en núcleos comunitarios se hizo de un universo de 620 localidades rurales ubicadas en 90 municipios de Jalisco. Las comunidades ya habían sido identificadas previamente por dos dependencias del gobierno de Jalisco: el Subcomité de Desarrollo de Etnias y Regiones Prioritarias (SUDERP) y el COPLADE. De dicho universo se seleccionaron 90 localidades de alta y muy alta marginación, una por cada uno de los municipios contemplados por el gobierno de Jalisco para su atención.

Por otro lado, los criterios técnicos mínimos que se contemplaron para la selección de las 90 comunidades que atendió el PDNC, y que a su vez se constituyeron en su universo de atención, fueron los siguientes:

- A. *Que presentaran grados de marginación alto o muy alto.* El punto de partida de la selección fue comenzar por las localidades en situación de mayor rezago.
- B. *Que tuvieran una población menor a 2,500 habitantes y, de ser posible, mayor a 300 habitantes.* Este rango obedeció a la consideración de que “para poder detonar un núcleo comunitario se necesita una base de población mínima, que lo haga factible.”
- C. *Que se encontrará cerca de un camino transitable en cualquier época del año.* Este criterio se consideró fundamental ya que “el núcleo comunitario debe ser de fácil acceso para las comunidades aledañas.”
- D. *Que en un radio de 4 kilómetros de influencia hubiera el mayor número de localidades marginadas posible.* El radio de influencia se definió a partir de la

²⁵ La evaluación estuvo a cargo del Mtro. Roberto Arias de la Mora, ex coordinador adjunto del Programa de Maestría en Gobierno y Administración Pública Municipal y Estatal, y actualmente profesor-investigador de El Colegio de Jalisco y coordinador académico del referido programa de estudios.

Para la realización de los trabajos de campo se contrató a Javier Gutiérrez Rodríguez, consultor especializado en investigación aplicada para proyectos estratégicos y actualmente egresado de la Maestría en Gobierno y Administración Pública Municipal y Estatal de El Colegio de Jalisco.

estimación de que “cuatro kilómetros es la distancia que puede ser recorrida en menos de hora y media a pie, dependiendo de las condiciones geográficas.”

- E. De ser factible, que no estuviera cercana a la cabecera municipal. Se consideró que la cabecera municipal cuenta con varios de los satisfactores considerados como indispensables para detonar el desarrollo microrregional. De ahí que se estuvieran privilegiando núcleos comunitarios fuera del área de influencia de dichas cabeceras.

Sin embargo, habría que dejar asentado que en esta primera fase, las autoridades insistieron en restringir la verificación únicamente a la ejecución de obras y acciones financiadas con recursos del PIE, lo cual implicó limitar la evaluación a sólo 10 de las 14 localidades inicialmente contempladas. Además el ejercicio de verificación en esas comunidades no contempló obras y acciones que fueron financiadas en su totalidad con recursos adicionales del gobierno de Jalisco. La razón que se esgrimió entonces para delimitar el trabajo académico programado fue que éstas eran obras y acciones financiadas exclusivamente con recursos federales y que estaba cercana la fecha límite para enviar los primeros avances de la evaluación externa a la SEDESOL. “Recuerdo en efecto, que se hizo un poco rápido porque estaban encima los tiempos en que había que entregarle a SEDESOL, y recuerdo también que hubo interés una vez que se terminó esa evaluación de tratar de extenderla a todos los núcleos, que creo que es lo que... ya no se llevó a cabo.”²⁶

Estos condicionamientos no pasaron desapercibidos para los evaluadores del ColJal: el ánimo de reserva y la cautela imperante entre el personal de la dependencia se concretizó en no informar sobre el programa más allá de lo financiado con recursos federales. En otras palabras, el único incentivo para cooperar que tuvo la SDH con la evaluación del ColJal parecía estrictamente exógeno en un principio.

El interés de la dependencia estatal se centró en solicitar mayores recursos presupuestales de la federación para el siguiente año. En particular, la SEDESOL debía autorizarlos y para ello resultaba imprescindible que la SDH le reportara los resultados de la evaluación realizada por el ColJal. En otras palabras, de no hacer una evaluación externa o bien no cumplir con los requerimientos mínimos de racionalidad en su ejercicio, la SEDESOL se los negaría en el año 2005. Esta premura inicial fue corroborada por Carrillo Collard, al referir que

Se hizo rápido porque desde los términos en que se solicita la propuesta, obviamente como siempre, el tiempo y el costo son dos factores muy importantes. Entonces al momento en que El ColJal acepta llevarlo a cabo bajo los tiempos indicados, los costos bajan y los tiempos indicados iban en parte definidos por los lineamientos del programa éste de “Incentivos Estatales” de SEDESOL, que definía cuando se tenía que entregar la evaluación externa llevada a cabo para el programa. Entonces a eso me refiero con que se hace rápido, de hecho, si mal no recuerdo, fue uno de los motivos por los que se dividió en etapas.

²⁶ Entrevista a Patricia Carrillo Collard...

Porque entonces empezaba a haber productos a medio camino que se podían como ir entregando para comprobar que ya estábamos evaluando y no me acuerdo si tal vez fueron la uno y la dos, y ya la tres que llevaba más tiempo porque era la encuesta se pudo entregar un poco después, entonces sí tuvo que ver eso, porque creo que la parte que se llevó a cabo más rápido fue la comprobación de obras, que estaba en la (etapa) uno o en la dos.²⁷

En suma, y aunque exógeno, este tipo de incentivo fue suficiente para que se diera la cooperación por parte de los funcionarios involucrados en el programa y el ColJal. Y en algo contribuyó a subsanar algunas limitaciones de naturaleza logística en el proceso de evaluación.²⁸

Así, los resultados de esta primera etapa fueron entregados a finales del mes de mayo de 2004, en los que se contempló una breve descripción tanto del PDNC como del perfil de las 10 localidades sujetas de evaluación (véase cuadro 2). Además se evaluó y reportaron los avances de las obras y acciones llevadas a cabo en dichas localidades después de hacer las visitas y el trabajo de campo.

Cuadro 2
Núcleos comentarios considerados en la primera fase de la evaluación

Comunidad Sede del Núcleo Comunitario	Municipio al que pertenece
1. Nuevo Valle	Atotonilco el Alto
2. Santa Elena de la Cruz	Ayotlán
3. Juchitlán	Cuquío
4. Las Güeras	Encarnación de Díaz
5. La Troje	Lagos de Moreno
6. Guadalupe Victoria	Ojuelos
7. San Jacinto	Poncitlán
8. Juanacatlán	Tapalpa
9. La Milpilla	Teocuitatlán de Corona
10. Santa Elena	Tolimán

Fuente: elaboración propia.

Los resultados obtenidos fueron integrados al expediente de la solicitud de recursos presupuestales y enviados a la SEDESOL en los primeros días del mes de junio. Quizá porque la solicitud que hizo la SDH ya había sido aprobada, o tal vez por la naturaleza misma de la evaluación: centrada más en el proceso de implementación. Pero el hecho es que para la segunda fase del proceso se incrementaron las dificultades y resistencias para acceder a información por parte de los evaluadores.

²⁷ *Idem.*

²⁸ Como la carencia de vehículos apropiados para transitar por los caminos de acceso a las comunidades rurales.

Empero, lo notorio, claro y rescatable de este ejercicio de cooperación y acercamiento institucional, fue habernos percatado del innovador diseño del PDNC. El programa contó con una clara visión intersectorial que se materializó en diversos “paquetes” de programas y acciones ejecutadas por diversas dependencias y organismos tanto del ámbito estatal como federal, y contemplado el ejercicio de alrededor de 39 millones 300 mil pesos.

Es necesario no perder de vista lo señalado por la ex directora de Planeación de la SDH, en el sentido de que

El programa tenía como objetivo concentrar las acciones y programas de las diferentes dependencias del gobierno del Estado, e inclusive con algunos también programas del gobierno federal. Entonces era un programa que intentaba focalizar y unir todos los esfuerzos en un territorio; éste era básicamente el objetivo principal del programa. Se diseñó con muchos criterios, pero el criterio de selección de localidades fue el objetivo principal.

Las dependencias que participaron en el programa fueron la Secretaría de Desarrollo Rural (SEDER), la Secretaría de Desarrollo Urbano (SEDEUR), el Comité Administrador del Programa Estatal de Construcción de Escuelas, organismos públicos descentralizados del sector salud y organismos públicos descentralizados de la Comisión Estatal del Agua y Saneamiento (véase cuadro 3).

Cuadro 3
Dependencias, recursos presupuestales y localidades beneficiadas por el PIE

Dependencia o Entidad Colaboradora	Fecha de Firma del Anexo de Ejecución	Importes a cargo del PIE²⁹	%	Número de Localidades Beneficiadas
1. Secretaría de Desarrollo Rural.	10 de octubre de 2003.	\$ 1'120,727.00	2.85	9
2. Secretaría de Desarrollo Urbano.	10 de octubre de 2003.	\$ 5'934,735.00	15.10	10
3. Comité Administrador del Programa Estatal de Construcción de Escuelas.	10 de octubre de 2003.	\$ 3'742,539.00	9.52	4
4. OPD Servicios de Salud Jalisco.	17 de noviembre de 2003.	\$ 1'133,394.00	2.89	7
5. OPD Comisión Estatal de Agua y Saneamiento.	10 de octubre de 2003.	\$ 27'367,039.00	69.64	10

²⁹ El total de la inversión reflejada aquí, resulta de la suma de recursos que, de manera paritaria, aportaron los gobiernos federal y estatal para la operación del programa y que ascendieron a la cantidad de \$19'649,217.00. Cifra que se desprende del comunicado D. S. 134.720. PDSH 0180/2003 enviado al titular de la SDH por parte de la Delegación Jalisco de Sedesol.

Total de la Inversión

\$ 39'298,434.00

100

El diseño organizativo si bien fue un elemento para rescatar, en el plano de la evaluación produjo varios desafíos o reticencias al equipo evaluador. Se tuvieron que vencer obcecaciones burocráticas en las cinco dependencias directamente responsables de la ejecución de las obras y sus acciones sujetas a la evaluación. Para cumplir con el cometido de la evaluación externa se siguió lo dispuesto en los anexos de ejecución firmados por la SDH para dar cumplimiento al Acuerdo de Coordinación para la Implementación del PIE.³⁰

No obstante, las prácticas burocráticas de las cinco instancias ejecutoras fueron diversas: desde la colaboración plena por parte de los funcionarios del organismo público descentralizados de la Comisión Estatal del Agua hasta la resistencia y no colaboración de la entrega de información de la SEDER.

A diferencia de la primera fase de la evaluación y pese a las dificultades y resistencias para obtener información, en la segunda fase: *la descripción del proceso de instrumentación del programa*, el equipo de evaluadores logró integrar un informe que trascendió la visión limitada a la verificación detallada del nivel de cumplimiento de las reglas de operación del PIE. Este se entregó hacia finales del mes de julio e incorporó una descripción más amplia del entorno en el que se implementó el PDNC. En él se identificaron los factores, formales e informales, que facilitaron o limitaron la puesta en marcha del programa.

Tal circunstancia fue determinante no sólo para aminorar las resistencias mostradas hasta entonces, sino además para comenzar a modificar la percepción de los funcionarios de la SDH y lograr su mayor disposición a participar. Las bondades que suponía la evaluación del programa nos permitió disponer, quizá por primera vez, de una visión completa de los procesos involucrados en la operación del programa bajo su responsabilidad. Las recomendaciones que se desprendieron del primer informe contribuyeron a mostrarles el potencial que podría llegar a tener este tipo de ejercicios para mejorar la formulación y puesta en marcha de otros programas sociales.

El cambio de percepción de los funcionarios de la SDH terminó por consolidarse con los resultados obtenidos por la tercera y última etapa: *la evaluación de impacto*. Esta etapa implicó la realización de una encuesta dirigida a los beneficiarios del PDNC. En su aplicación fue necesario que el equipo evaluador contratara a jóvenes universitarios, preferentemente estudiantes de estudios políticos y de gobierno de la Universidad de Guadalajara con experiencia previa en el levantamiento de encuestas. Después de seleccionarlos, se les capacitó en los últimos días del mes de agosto y principios de septiembre. Después siguió el levantamiento de la encuesta contando con la plena disposición de los funcionarios de la SDH para

³⁰ El acuerdo fue firmado por el Ejecutivo federal, por medio de la Sedesol, y el Ejecutivo estatal, con la concurrencia de la Secretaría General de Gobierno (SGG), la Secretaría de Finanzas (SF), la SDH y el Coplade, el 8 de octubre del 2003. Su formalización supuso la puesta en marcha del PDNC.

su realización. Finalmente, los resultados fueron entregados en los últimos días del mes de septiembre de conformidad con el calendario previsto en el contrato respectivo.

3.2. 2005: la confianza, pilar de la colaboración entre agencias

Sin embargo, el haber entregado los resultados de la evaluación externa del PIE a la SEDESOL en los plazos acordados no se tradujo en recursos adicionales para la continuación del PDNC para el año 2005. El trabajo y el análisis técnico no fueron suficientes para darle continuidad o mejoría a un programa que daba en apariencia buenos resultados.

El factor verdadero de explicación para que un programa gubernamental se diseñe, implemente y continúe, independientemente de su viabilidad técnica o no, es de otro tipo. Durante una conversación sostenida por el equipo evaluador con el titular de la Dirección General de Política Social de la SDH, se desprendió que la razón para que no se lograra el cometido inicial del PNDC fue de carácter político.

De acuerdo con esta versión: la SEDESOL argumentó formalmente que no autorizó la extensión presupuestal para la operación del programa en 2005 porque decidió apoyar otras iniciativas estatales que se habían quedado sin recursos en 2004, sin embargo, el factor real de explicación fue que ese momento se atravesó una coyuntura política de dimensiones nacionales: supuestamente la decisión de no autorizar la ampliación del apoyo presupuestal fue porque las relaciones institucionales entre los gobiernos federal y estatal se enfriaron o distanciaron, ante el sorpresivo anuncio de Felipe Calderón Hinojosa, en ese entonces secretario de Energía, para buscar la candidatura del Partido Acción Nacional a la Presidencia de la República. A la postre presidente de la República.

Sin embargo, esta versión no pudo corroborarse posteriormente³¹ y, por el contrario, en opinión de Rafael Ríos Martínez, el nivel de colaboración intergubernamental en materia de política social no varió con este episodio político.

Lo que sí fue público y notorio es que este acontecimiento sí tuvo implicaciones entre los gobiernos de Jalisco y federal, por un lado porque su candidatura no contaba con el apoyo del presidente Vicente Fox, y por el otro, la candidatura fue hecha por el mismo gobernador de Jalisco, Francisco Javier Ramírez Acuña, el 29 de mayo de 2004. Como era de esperarse, el acontecimiento provocó un ánimo de molestia que derivó en la renuncia del secretario y una llamada de atención pública al gobernador del Estado de Jalisco.³² Lo cual es un reflejo de cómo en la función pública en México pesan mucho las cuestiones políticas.

³¹ Para tal efecto, se intentó establecer contacto con Alberto Órnelas con el propósito de entrevistarle, sin embargo, no fue posible.

³² En respuesta el gobernador le respondió al presidente Fox con las siguientes palabras: “a mí sólo me regañan los jaliscienses”.

No obstante, y pese al entorno antes descrito, la SDH decidió mantener la colaboración con el ColJal durante el año 2005. El propósito fue realizar un estudio sobre el perfil socioeconómico de las 31 localidades que recibieron apoyos del PDNC durante el año 2004. La vertiente a analizar fue aquella proveniente del Fondo de Inversión Social Estatal (FISE).

De inmediato esta segunda evaluación externa se planteó como objetivo central servir de base para poder determinar las variaciones en las condiciones socioeconómicas de las localidades objetivo, a través de mediciones sucesivas que sean programadas a futuro. Con esta perspectiva, el equipo evaluador del ColJal planteó una estrategia de trabajo apoyada en los instrumentos, técnicas y fuentes de información que se detallan en el cuadro 4.

Cuadro 4.
Vitrina Metodológica para la encuesta basal 2005

	Evaluación del perfil comunitario y de hogares de las localidades objetivo
Periodo para entrega de resultados	Un mes a partir de la fecha de firma del convenio.
Contenidos	<ul style="list-style-type: none"> - Medición de las condiciones socioeconómicas de las 31 localidades objetivo. - Medición de la percepción de los habitantes de las localidades respecto a sus condiciones de vida, con base en una muestra que incluye hogares de 12 localidades.
Técnica de evaluación	<ul style="list-style-type: none"> - Encuestas a los habitantes de las localidades objetivo. - Entrevista de profundidad con agentes clave. - Observación directa.
Instrumentos de recopilación de datos	<ul style="list-style-type: none"> - Cuestionarios escritos semi-estructurado. - Guión de observación. - Entrevistas de profundidad.
Formato de presentación de resultados	<ul style="list-style-type: none"> - Documento descriptivo del perfil de localidades. - Reporte escrito tabulado y graficado de la encuesta, con las respuestas de cada reactivo aplicado en las entrevistas.
Fuentes de información	<ul style="list-style-type: none"> - Muestra representativa de la población beneficiada. - Agentes informantes clave. - Observación directa en comunidades.

Fuente: elaboración propia.

Los objetivos generales de la encuesta aplicada fueron dos: primero, se buscó establecer los rasgos básicos del perfil socioeconómico de las 31 localidades objetivo; y el segundo consistió en identificar los rasgos fundamentales sobre el perfil socioeconómico de sus habitantes, así como sus principales requerimientos, demandas y expectativas en el área de desarrollo humano. Además de los resultados cuantitativos derivados de la encuesta, se llevó a cabo un ejercicio de análisis del PDNC a la luz de los resultados y observaciones obtenidas durante el levantamiento

de la misma, en el que participaron tanto los investigadores responsables del estudio como el personal a cargo del trabajo de campo.

Como resultado de dicha sesión de trabajo, se identificaron las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (análisis FODA), del programa. A continuación se describen los principales resultados del ejercicio, que para efectos de presentación se han organizado siguiendo la misma estructura del estudio: el perfil comunitario relevante y el perfil socioeconómico de hogares.

Perfil comunitario relevante

Fortalezas:

Servicios Públicos.

- En las comunidades se apreció una cobertura razonable de los servicios de energía eléctrica, alumbrado público, calles empedradas y telefonía.

Servicios Educativos.

- Si se tenían relativamente cubiertas las necesidades de educación básica.

Servicios de Salud.

- Las necesidades básicas de la población en materia de salud fueron cubiertas prácticamente por el sector público, ya sea a través de auxiliares, casas de salud, o dispensarios médicos. Sólo en 5 localidades no acudían brigadas móviles de salud.

Programas Gubernamentales

- En términos generales, se observó que la percepción de las localidades respecto a la presencia de programas y apoyos gubernamentales es buena. Consideramos que esta es una fortaleza que comparte el PDNC, aunque en ninguna localidad se identificó este programa como tal. En este sentido, es de llamar la atención sobre la claridad con la que, las personas entrevistadas reconocieron cuáles fueron las dependencias y ámbitos de gobierno que han canalizado apoyos a sus comunidades.

Oportunidades:

Aspectos Generales de la Localidad

- La presencia de autoridades municipales en prácticamente la totalidad de las comunidades, a través de figuras inframunicipales como el delegado o el subdelegado, debían aprovecharse para involucrarlas más en el desarrollo del PDNC.

Servicios Públicos

- Los datos confirmaron que en estas comunidades el abastecimiento de agua se realizaba principalmente por medio de fuentes naturales ya sean superficiales o subterráneas. Fue poco significativa la presencia de otros medios no naturales, como una red hidráulica instalada, pipas, bombeo, jagüey o presas. Si el PDNC buscaba incidir de manera significativa en los patrones de dispersión de la población rural, incentivando su concentración en estas localidades, una fuerte inversión en infraestructura hidráulica constituía una variable relevante que

habría que tomar en cuenta para incentivar que la gente opte por trasladarse a la localidad con servicios de agua potable y alcantarillado. Esta apreciación pareció confirmarse con el hecho de que una de las necesidades más sentidas en las localidades estudiadas es precisamente la carencia de Drenaje.

Economía y Empleo

- No obstante el predominio de las actividades productivas relacionadas con el sector primario (agricultura y ganadería), de manera incipiente aparecían otras actividades económicas no vinculadas al campo, como la construcción. De aprovecharse esta oportunidad, se lograría avanzar en los objetivos del PDNC que buscan incrementar la población ocupada en otros sectores distintos al primario, con el consecuente mejoramiento de sus ingresos.

Debilidades:

Servicios Públicos

- No obstante que los servicios de energía eléctrica, el alumbrado público, las calles empedradas y la telefonía pública o privada aparecen como los de mayor cobertura, fue de destacar que en algunos de estos rubros (caminos, alumbrado público, caseta telefónica por ejemplo), se identificaron las principales necesidades de servicios o equipamiento comunitario. Sólo en el caso del drenaje se observa una clara correlación entre el fuerte déficit del servicio y las necesidades de servicios y equipamiento comunitario más mencionadas.

Servicios Educativos

- Se recomendó valorar junto con las autoridades educativas la información a nivel de localidad. Por señalar sólo un caso, nos pareció pertinente conocer las razones por las que aparecen algunas localidades donde se impartían clases sólo 3 ó 4 días a la semana.

Servicios de Salud

- Los servicios de salud que se ofrecen en las comunidades fueron de nivel básico. Nos pareció que existían otras necesidades particularmente sensibles a la población que no están siendo cubiertas como la atención de partos, por ejemplo. Consideramos que éstas son satisfechas en instalaciones de salud ubicadas en otras comunidades próximas, presumiblemente de mayor tamaño.

Programas Gubernamentales

- Fue preciso subrayar la mayor presencia percibida de instancias federales, seguida de dependencias estatales y en menor medida de parte de los ayuntamientos. Nos pareció que esto es un claro indicativo de que no se ha logrado involucrar a las autoridades municipales en el desarrollo de los programas y la gente percibe esa ausencia por parte de sus autoridades municipales. Consideramos que esto constituyó una debilidad de los programas gubernamentales en general y del PDNC en particular, sobre todo si se reconoce que uno de los objetivos estratégicos del PDNC fue la descentralización.

Amenazas:

Servicios Públicos.

- Una amenaza latente para los propósitos generales del PDNC tuvo que ver con la gestión de los residuos sólidos, ya que fue de llamar la atención el alto porcentaje de localidades, que queman los residuos sólidos que generan. Esto fue prácticamente la misma proporción de localidades que fueron atendidas por el servicio de recolección de basura por parte del Ayuntamiento. Aún más, cabría preguntarse en qué condiciones de calidad se vino prestando el servicio en este segundo grupo de localidades.

Economía y Empleo.

- El salario promedio por día en el conjunto de las 31 localidades fue de \$112.26, el cual se considera insuficiente para cubrir las necesidades básicas de la población. Tan sólo el costo promedio de traslado a la comunidad de productos tales como útiles escolares, de higiene personal, carne de res y leche, entre otros, osciló entre 10 y los 106 pesos.
- No obstante el peso tan significativo de las actividades productivas vinculadas al campo en la economía de las localidades, llamó la atención la fuerte tendencia al monocultivo (maíz y frijol), así como la falta de infraestructura productiva adecuada.

Perfil Socioeconómico de Hogares

Fortalezas:

Sistema de Subsistencia Familiar

- Los hogares recibieron en 2004 diversos apoyos del gobierno casi en la misma proporción respecto a su principal fuente de ingresos (sueldos, salarios, jornales, entre otros), con los cuales complementaron sus necesidades de consumo.

Oportunidades:

Origen y Condición de los Hogares

- Contrario a lo que podría suponerse, los datos mostraron un fuerte arraigo de las personas hacia el lugar de nacimiento. En la mayoría de los hogares, sus miembros manifestaron haber nacido en Jalisco y expresaron su intención de permanencia en la localidad por lo menos el siguiente año. El PDNC debió aprovechar las intenciones de la gente por permanecer en su localidad y reforzarlas.

Sistema de Subsistencia Familiar

- En casi la mitad de los hogares se apreció una incipiente tendencia a complementar el ingreso familiar principal, a través de actividades mercantiles de productos del campo y bienes inmuebles (casas y tierras). No obstante lo incipiente de la tendencia, vista bien, pudo constituir una ventana de oportunidad que debería tomarse en cuenta por el PDNC ante una eventual estrategia de impulso al desarrollo socioeconómico de las localidades atendidas.
- De llevarse a cabo tal estrategia, se recomendó tener en cuenta las necesidades de consumo de las localidades, que parecen ubicarse en productos de primera necesidad: alimentos y bebidas, artículos de higiene personal, artículos para la

limpieza del hogar, medicamentos, ropa, cobijas y calzado, así como artículos escolares y enseres menores.

Actividades Económicas

- La actividad agrícola es predominantemente de temporal: pocos hogares lo hacen a lo largo de todo el año. La gran mayoría lo hacen en un tiempo que oscila entre uno y diez meses al año, por lo que estarían en posibilidad de dedicar el resto del tiempo a otra actividad económica para complementar los ingresos familiares.
- Las actividades económicas no relacionadas con el campo, mostraron una mayor estabilidad a lo largo del año. Los que se dedican al comercio en pequeño y los empleados tradicionales mantuvieron esa ocupación a lo largo del año. Esta observación nos ofreció la oportunidad de comparar las actividades agropecuarias frente a otras actividades alternativas y valorar cómo estas últimas ofrecen claramente una ventaja que se refleja en mayor estabilidad de los ingresos familiares.

Debilidades:

Sistema de Subsistencia Familiar

- Pocos hogares recibieron en 2004 apoyos por parte del gobierno, para la realización de actividades económicas que complementaran sus ingresos.

Amenazas:

Origen y Condición de los Hogares.

- Resultó altamente recomendable indagar los motivos por los cuales casi la mitad de las personas no respondieron al cuestionamiento que se les formuló respecto a la residencia permanente del jefe de la familia en la vivienda y su cónyuge. De acuerdo con las opiniones vertidas por los responsables del levantamiento, se pudo suponer que la posibilidad de que no hayan respondido a la pregunta porque no la entendieron es mínima y más bien puede ser indicativo de un patrón determinado de las relaciones familiares prevalecientes en esas localidades.

Patrimonio

- No obstante que, en la mayoría de los hogares, se manifestó que la vivienda que habitan es propia, llamó la atención que casi la mitad expresó que la vivienda no se encontraba regularizada, o que no sabía si lo estaba. El reconocimiento jurídico de la posesión de la vivienda constituye una condición necesaria para garantizar el patrimonio familiar. De ahí que de no contemplarse una acción específica en materia de regularización, cualquier esfuerzo por apoyar el desarrollo socioeconómico de los núcleos familiares puede verse seriamente limitado en sus alcances.
- Esta apreciación parece confirmarse con la forma prevaleciente de tenencia de la tierra: casi la mitad manifestaron alguna forma de propiedad distinta a la privada (ejidal, comunal o pública), o no supieron responder respecto a la propiedad del terreno donde se asienta su vivienda.
- Sólo algunos hogares cuentan con tierras aptas para actividades agropecuarias. Ello supuso que los miembros del hogar que se dedican a la agricultura, en su

gran mayoría trabajan como jornaleros ya sea en tierras rentadas o prestadas, o bien de propiedad ejidal o comunal. El hecho de que la mayoría de los jefes de familia de los hogares consultados, haya manifestado como ocupación principal, la de jornalero o campesino confirma lo anterior.

Actividades económicas

- En las familias se apreció una fuerte cultura económica no emprendedora: la gran mayoría de sus miembros se dedicaban a actividades agrícolas y los pocos que se dedican a otras actividades lo hacían como obreros o empleados. Sólo en algunos casos manifestaron dedicarse al comercio en pequeño y casi en la misma proporción, manifestaron contar con algún tipo de establecimiento (taller, tienda, farmacia, taquería, etc.). Esta limitante nos sugirió que la capacitación y educación deberá jugar un papel fundamental para el éxito de cualquier estrategia que se decida emprender en apoyo a la economía familiar.

A la luz de este ejercicio de análisis FODA, resulta evidente que la acción gubernamental resulta muy limitada en su capacidad de articulación efectiva de la política social. Dicha limitación se explica por la presencia de algunas tensiones presentes en las relaciones entre los ayuntamientos y las autoridades estatales.

En el caso particular del PDNC, es claro que aún cuando desde su diseño -factor endógeno-, se planteó

Cómo trabajar de manera interinstitucional no solamente dentro de las dependencias del gobierno del Estado o las del gobierno federal sino también con los ayuntamientos. Los ayuntamientos obviamente tenían mucho interés porque sabían que el gobierno del Estado estaba viendo a su municipio y no solamente a su cabecera, entonces, eso también les llamaba mucho la atención: que la inversión no solamente fuera hacia donde ellos estaban sino dentro de su municipio, pero a otras localidades. Y hubo mucho trabajo con los diferentes municipios, más en el sentido como de coordinación y de difundir la información... más de comunicación.³³

También es cierto que se presentaron ciertos factores exógenos que dificultaron en buena medida ese ánimo de coordinación intergubernamental. Particularmente

La época electoral que fue la elección presidencial del Presidente Calderón en contienda con Roberto Madrazo y con Andrés Manuel López Obrador. Entonces el programa en el período en el que yo estuve en la Secretaría cayó un año electoral y el programa se desvirtuó un poco. Empiezan a salirse [de control algunos aspectos] muy importantes, primero en la focalización de las localidades, porque hacíamos participes a los municipios, ¿cómo elegimos a las localidades? Pues las elegíamos con tres vertientes, número uno de acuerdo a la marginación de acuerdo a los índices que nos marcaba la CONAPO [Consejo Nacional de Población] y el INEGI [Instituto Nacional

³³ Entrevista a Sarah Obregón Davis...

de Estadística Geografía e Informática], y socializándolo con la solicitud y las necesidades que nos presentaban los presidentes municipales.³⁴

En otras palabras, las prioridades de atención marcadas por los criterios institucionales del PDNC no necesariamente se correspondieron con los intereses y prioridades de las autoridades municipales.

Lo anterior redujo significativamente los alcances potenciales de las acciones previstas por el PDNC. En los hechos “fue un programa estatal donde el municipio no le aportaba, en determinadas acciones solamente se aportaba mano de obra que ponían los propios beneficiarios y en algunas ocasiones los presidentes municipales [participaban], con traslados con algo de maquinaria, pero lo fuerte lo ponía el gobierno del Estado.”³⁵

3.3. 2006: cambio y continuidad

No obstante el interés mostrado por los funcionarios de la SDH para continuar realizando estudios y evaluaciones en torno a las condiciones socioeconómicas de las comunidades de Jalisco, a finales del año 2005, se presentaron cambios en la SDH. Estos fueron motivados por la proximidad del proceso electoral previsto para el mes julio de 2006.

Entonces llega el proceso electoral y había complicaciones porque el piso firme pues prácticamente se entrega de cemento, los sistemas de almacenamiento de agua son tinacos, son cisternas y el tema de nutrición pues se atacaba con despensas del DIF, con desayunos escolares y la atención de salud y educación. Tuvimos que “blindar” el programa realmente con indicadores muy concretos, muy precisos del INEGI y de la CONAPO para la focalización de los municipios y de las localidades que estábamos atendiendo, porque si de tener diez mil localidades estábamos atendiendo cien pues es un rango realmente muy pequeño y tenemos que focalizarlas muy bien.³⁶

En opinión de Alberto Esquer Gutiérrez, este periodo resultó particularmente difícil, “porque...se presta a muchas malas interpretaciones por los tiempos que se nos empataron con la entrega de recursos.”³⁷ De ahí, la importancia de establecer mecanismos muy precisos para “blindar” la operación del programa. Particularmente

Fueron dos características principales las que utilizamos, la primera fue hacer una entrega directa del gobierno del Estado a los beneficiarios y no hacerlo vía el municipio, sino directa gobierno del Estado a los beneficiarios, y segunda con los grados de marginación que no era juzgar de “dedazo” a qué municipios o a qué

³⁴ Entrevista a Alberto Esquer Gutiérrez. Ex director general de Política Social de la Secretaría de Desarrollo Humano del Gobierno del Estado. Realizada por Roberto Arias de la Mora el 3 de noviembre de 2008. Guadalajara, Jalisco.

³⁵ *Idem.*

³⁶ *Idem.*

³⁷ *Idem.*

localidades, nosotros veíamos el grado de marginación de estas localidades, y se hacía un levantamiento en conjunto, gobierno del Estado y municipio, de los padrones de los beneficiarios también con estudios socioeconómicos muy claros para la focalización de los beneficiarios, son las dos características... que de hecho se hicieron publicaciones de convocatoria para que fuera abierta, y publicaciones de los resultados que se vieron en la entrega de estos recursos y por estos materiales.³⁸

Pasado el proceso electoral, y contrario a lo que se pudiera esperar, los nuevos funcionarios responsables del PDNC volvieron a establecer contacto con los evaluadores del ColJal.

A decir de Alberto Esquer Gutiérrez, la motivación fundamental vino como

Parte de la política pública que manejamos en la administración 2001-2006 del licenciado Ramírez Acuña era empezar a identificar la evaluación de los proyectos, el impacto de los proyectos. Entonces viendo esa necesidad se nos pidió hacer la evaluación de si realmente estábamos generando impacto en los beneficiarios de los núcleos comunitarios con este programa, y con el antecedente de que El ColJal ya había tenido dos evaluaciones previas de este programa, decidimos en forma directa con el secretario darle a El ColJal una tercera evaluación para ver qué impacto estaba generando este programa ya en el campo, en la comunidad de los beneficiarios.³⁹

Luego de diversas conversaciones finalmente formalizaron una solicitud para llevar a cabo un tercer estudio que, a diferencia del realizado en 2005, éste se orientó a la integración de un componente de valoración social que complementarían al informe de ejecución del PDNC. El periodo de evaluación comprendido los años de 2003 a 2006 y se comenzó a integrar con miras al proceso de entrega recepción del gobierno de Jalisco.

En este contexto, el ColJal presentó formalmente los términos de la evaluación de la percepción social en torno al PDNC, mismos que se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro 5.
Vitrina metodológica de la evaluación de la percepción social del PDNC

Periodo para entrega de resultados	Tres meses
Contenidos	Medición de los cambios percibidos por la población objetivo en sus condiciones de vida.

³⁸ *Idem.*

³⁹ *Idem.*

Técnica de evaluación	Encuesta a población beneficiada.
Instrumentos de recopilación de datos	Cuestionario escrito semi-estructurado
Formato de presentación de resultados	Reporte escrito tabulado y graficado con las respuestas de cada reactivo aplicado en la entrevista.
Fuentes de información	Muestra representativa de la población beneficiada con las obras y acciones del Programa en cada comunidad.

Fuente: elaboración propia.

Los objetivos generales de la evaluación fueron definidos de manera conjunta entre el personal de la SDH y el equipo evaluador del Coljal. En una reunión de trabajo celebrada el 27 de julio. Los objetivos acordados fueron los siguientes:

1. Analizar la percepción sobre la situación económica y social que tuvieron los individuos entrevistados.
2. Analizar si las obras o acciones realizadas en la localidad incidían sobre la percepción que los beneficiarios tienen del gobierno en general.
3. Medir el nivel de conocimiento e identificación del PDNC en las localidades núcleo.
4. Medir la incidencia de cambios ocurridos en la calidad de vida de los informantes y/o su familia, derivados directa o indirectamente de las obras y acciones del PDNC.
5. Estimar el nivel de participación social activa de los informantes en el PDNC, así como su disposición futura a participar en programas de gobierno.

Con base en estos objetivos, se procedió a diseñar un cuestionario semi-estructurado con opciones de respuesta abierta, de opciones y de escala, a partir del cual se procedió a la recopilación de información de la población objetivo. Por otra parte, para la selección de la muestra se utilizó el método sistemático, con arranque aleatorio y estratificado de manera proporcional al número de habitantes en cada comunidad y sin ponderaciones. Para esto, se tomaron del Censo realizado por INEGI en el año 2000 los datos del total de habitantes por localidad núcleo. A partir de estos criterios, la muestra quedó integrada por las siguientes localidades:

Municipio	Localidad o núcleo	Población total de localidades de influencia	Población del núcleo	Población total	Núm., de entrevistas
Jilotlán de los	El Rodeo	901	106	1007	10

Dolores					
San Julián	El Puerto de los Amoleros	1021	118	1139	10
Pihuamo	Colomos	483	243	726	10
San Miguel el Alto	La Angostura	894	173	1067	10
Zapotitlán de Vadillo	Teteapan	1434	222	1656	10
Autlán de Navarro	Agua Hedionda	217	228	445	10
Chiquilistlán	Agua Hedionda	901	264	1165	10
Huejuquilla El Alto	La Soledad	163	271	434	10
Chimaltitán	San Juan Los Potreros	560	300	860	10
Unión de Tula	La Taberna	232	136	368	10
Cihuatlán	Colonia Pinal Villa	211	207	418	10
Guachinango	Llano Grande	344	245	589	10
Juchitlán	Las Juntas	301	79	380	10
Etzatlán	Puerta de Pericos	103	164	267	10
Ayutla	El Zapotillo	785	186	971	10
Tamazula de Gordiano	El Taray	755	459	1214	26
Cuatitlán de García Barragán	Ayotitlán	3864	543	4407	27
Zapotiltc	Ferrería de Providencia	278	378	656	26
Sayula	El Reparó	338	350	688	26
Ayotlán	Santa Elena de la Cruz	227	722	949	35
Acatlán de Juárez	San José de los Pozos	57	794	851	34
Acatic	Tierras Coloradas	858	1174	2032	29
Poncitlán	San Jacinto	261	1396	1657	18
Tapalpa	Juanacatlán	1076	2243	3319	29

Fuente: elaboración propia.

Con esta composición y tamaño de muestra, el margen de error estimado en los valores de las variables a nivel global fue de +/-5%, con un nivel de confianza de 95%. Esto quiere decir que uno de cada veinte datos que arroja el estudio podría estar por fuera del margen de error establecido. A partir de este levantamiento, se realizaron diversas observaciones en torno a la situación económica y social de las comunidades. Particularmente,

Algo que nos arrojó fueron cosas interesantes porque al manejar tres tipos de obras muy concretas que eran: infraestructura social básica y beneficios directos a las familias, impactaban más unos programas que otros en estas localidades, pues ya vimos más o menos los resultados que tuvo esta evaluación que generó El ColJal en [trabajo de] campo, no recuerdo cuantas localidades fueron las que se visitaron pero se dio una cobertura pues bastante buena, bastante amplia, donde prácticamente queríamos analizar tres aspectos: la percepción de la gente en el impacto del programa y la percepción de la gente en los beneficios del programa, si realmente la gente sentía que una vez entrando el programa de “Núcleos Comunitarios” les había generado un cambio de calidad de vida de los beneficiados de los programas; de lo cual resultó que la mayor... tú tendrás los resultados finales, pero como atando ya los resultados sí generaba un impacto en las localidades donde estábamos entrando con “Núcleos Comunitarios”.⁴⁰

Más allá de los resultados de la encuesta que se levantó, desde la perspectiva del entonces director general de Política Social, sus resultados sí tuvieron un impacto significativo en la percepción de las autoridades estatales y consecuencias prácticas muy favorables para la continuación del programa, toda vez que

Una de las tareas más difíciles de los gobiernos es el hacer políticas públicas transversales entre [los] gobiernos federal, estatal y municipal; y entre las mismas dependencias del ejecutivo del Estado. Entonces fue una tarea que el gobernador pidió muy puntal para ver cuáles resultados generaba, no podíamos saber resultados si no era bajo el esquema de evaluación que cabe mencionar que yo creo que todavía los gobiernos en México, hablo en general y puntualizando el de Jalisco, tenemos muy poca cultura en materia de evaluación y, bueno desde mi punto de vista, programa que no es evaluado no puede ser mejorado o no puede observar los resultados que realmente están pasando; qué es lo que pasa, yo creo que en la mayoría de los programas que tenemos en los gobiernos, y en específico en el gobierno del estado [de Jalisco]: programas que no tenemos realmente evaluaciones de impacto o evaluaciones que nos marquen la pauta de si vamos haciendo las cosas bien o no vamos haciendo las cosas bien.

Por este motivo, tratando de ver el impacto que estaba generando el programa de “Núcleos Comunitarios” se tomó la decisión de evaluar; y bueno, viendo la experiencia que ya traía El ColJal en el conocimiento del programa, pues entramos en una tercera evaluación que fue la que me tocó a mí, y que nos marca una pauta muy importante en ese periodo, que la conoció el secretario y lo conoció el gobernador... los resultados que generó esta evaluación, esta información que nos otorgó El ColJal, que en su momento fueron de suma importancia para tomar decisiones de presupuesto, decisiones de políticas públicas y decisiones en materia de distribución de los recursos como gobierno del Estado y, más o menos la percepción en política social, cómo nosotros estábamos impactando en el beneficio real en las personas con estos programas. Lo que nos arrojó muchísima información: que realmente estábamos impactando bien pero que nos estaba quedando corto el recurso que estábamos ejecutando, que se estaba quedando corto al número de localidades que estábamos llegando, que nos quedaba pues un camino muy grande por recorrer, lo que generó, este dato es importante, que al

⁴⁰ *Idem.*

siguiente año se le otorgara más recurso a este programa, tan es así que de los excedentes petroleros que llegaron del siguiente año, recuerdo perfectamente, logramos etiquetarle un porcentaje importante para fortalecer este programa después de la evaluación que obtuvimos.⁴¹

4. Análisis institucional de la experiencia de colaboración

En el apartado anterior se describió la experiencia de colaboración sostenida entre la SDH, una agencia gubernamental del ámbito subnacional en México, y El ColJal, un instituto local dedicado a la educación superior y la investigación, haciendo hincapié en aquellos factores que determinaron las condiciones en que la investigación aplicada fue incorporada en el proceso de formulación de la política social en Jalisco y específicamente durante la etapa de evaluación de un programa gubernamental particular que se orientó a combatir la pobreza en comunidades rurales con características muy particulares.

No obstante, con el ánimo de justipreciar el impacto de los factores tanto endógenos como exógenos a cada una de las organizaciones implicadas en el presente estudio de caso, se consideró pertinente realizar una breve recapitulación sobre dichos factores.

4.1. El Colegio de Jalisco

Los esfuerzos institucionales desplegados por el ColJal durante los años recientes a favor de la profesionalización del servicio público en el Estado de Jalisco y sus municipios, abrió una importante ventana de oportunidad a la paulatina incorporación de profesionales e investigadores orientados a los estudios aplicados en el ámbito del gobierno y la administración pública municipal y estatal.

Esta tendencia que ha venido consolidándose durante los últimos años, en su momento constituyó el principal factor endógeno que propició la convergencia de intereses institucionales entre el ColJal y la SDH, concretada en el ejercicio de evaluación externa al Programa de Núcleos Comunitarios.

En este sentido, un factor exógeno al ColJal que resultó fundamental para iniciar la vinculación inicial con la SDH fue el imperativo normativo expresado por las Reglas de Operación del PIE que establecen como un requisito indispensable la evaluación externa de los programas sociales que reciben financiamiento público a través de dicho programa federal. Sin embargo, también habría que subrayar la incidencia que tuvieron los resultados de la primera evaluación externa practicada por los académicos del ColJal, como un factor endógeno que resultó determinante para sostener la vinculación con la SDH por lo menos durante los dos siguientes años.

⁴¹ *Ibid.*

4.2. La Secretaría de Desarrollo Humano

Ahora bien, si el interés inicial por parte de la SDH para solicitar formalmente la colaboración del ColJal para evaluar el Programa de Núcleos Comunitarios se circunscribió al factor exógeno relacionado con las Reglas de Operación del PIE, el estudio de caso ha evidenciado también una serie de factores endógenos a la SDH que contribuyeron a sostener la colaboración con el ColJal durante los siguientes dos años posteriores al primer ejercicio de evaluación.

Entre estos factores endógenos a la SDH, destacan los siguientes:

En primer término, vale la pena destacar tanto la motivación inicial como la estrategia que se decidió seguir para la creación de la SDH en un primer momento, y la posterior formulación de la política social denominada “Intégrate”, como dos factores endógenos de primer orden. El primero se desprendió del diagnóstico realizado por los actores gubernamentales en el que se identificó la falta de una agencia gubernamental especializada en la atención de la población en condiciones de pobreza. El segundo por su parte, se concretó en una estrecha colaboración que se logró establecer entre funcionarios públicos y un grupo de consultores a quienes se les encomendó las tareas técnicas que permitieron sustentar tanto la propuesta del diseño organizacional de la SDH como la formulación de la política social en Jalisco.

En segundo lugar, encontramos las características institucionales propias de la SDH y la posterior integración de un equipo de trabajo, como otros factores endógenos fundamentales que contribuyeron a dar una clara orientación y un sólido soporte a las primeras tareas institucionales emprendidas por parte de la SDH. Respecto a las características institucionales, como ya se destacó anteriormente, se estructuraron a partir de tres áreas con funciones claramente definidas: el área responsable de la planeación de la política social, el área responsable de la operación programática, así como una tercera orientada más bien al fomento de la participación ciudadana y la vinculación social. En cuanto al equipo de trabajo, destaca de manera particular el que se logró conformar en el área de planeación, que se integró por un grupo relativamente compacto de jóvenes profesionistas con un sólido perfil profesional, quienes además se distinguieron por mostrar una alta motivación para asumir responsabilidades y emprender acciones innovadoras.

Finalmente, habría que destacar el estilo personal de dirección mostrado por el primer titular de la SDH como un factor endógeno que resultó estratégico para asegurar la consecución de los objetivos institucionales. Este factor aparece como crucial en la conformación de una mística de trabajo orientada por una “visión compartida” entre el titular de la dependencia y su equipo de trabajo.

Por otra parte, habría que destacar algunos factores exógenos a la SDH que parecen haber influido de manera significativa durante la etapa de conformación de esta agencia gubernamental:

En este ámbito, destaca el contexto de dispersión poblacional imperante en las zonas rurales de Jalisco, así como las experiencias previas desarrolladas por el gobierno de Jalisco para la atención de la población rural en condiciones de marginación, como dos factores exógenos relevantes que incidieron significativamente para abrir una importante ventana de oportunidad a la iniciativa de creación de la SDH, como una agencia gubernamental coordinadora de los esfuerzos gubernamentales en materia de política social.

Adicionalmente, las experiencias desarrolladas en otros estados de la República, particularmente en el estado de Guanajuato, las ideas en torno al desarrollo humano que se venían difundiendo en el marco del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la diferenciación política partidista, terminaron por conformar una coyuntura favorable a la creación de la SDH.

De manera particular, el caso ilustra cómo a la exigencia normativa por llevar a cabo una evaluación externa al Programa de Núcleos Comunitarios se sumó el impacto positivo que tuvieron los primeros resultados de la evaluación externa en la percepción de los funcionarios públicos de la SDH. Ambos factores exógenos contribuyeron significativamente en la decisión de la agencia gubernamental para sostener una vinculación institucional con el ColJal de la cual resultaron otros estudios y evaluaciones pertinentes para el mejoramiento de la política social en Jalisco.

Además, valdría la pena señalar cómo los factores exógenos que favorecieron el desarrollo de sucesivas evaluaciones externas al Programa de Núcleos Comunitarios, parecen haber contribuido a aminorar las tensiones que posteriormente se presentaron entre los ayuntamientos y la propia SDH, derivadas de la operación de dicho programa en el contexto de una coyuntura política difícil marcada por el proceso electoral.

Más allá de la coyuntura político-electoral, los resultados de las evaluaciones contribuyeron a evidenciar algunas condiciones limitativas de la necesaria vinculación que debió establecerse entre los ayuntamientos y el gobierno del Estado para asegurar la operación del Programa de Núcleos Comunitarios. Tales limitaciones constituyen un factor exógeno que en su momento debió sortear la SDH para sostener la buena marcha del programa.

5. Conclusiones

El estudio de caso que aquí se describe sobre la experiencia de evaluación externa al Programa de Desarrollo de Núcleos Comunitarios del gobierno de Jalisco realizada por El ColJal, constituye una evidencia muy sólida y directa sobre cómo el uso de la investigación aplicada a las políticas públicas constituye una herramienta fundamental que facilitó y mejoró sustancialmente el proceso de formulación de políticas públicas orientadas al ámbito social.

Sin embargo salieron a relucir algunas cuestiones que dan cuenta que la relación entre los centros de investigación académica y las agencias gubernamentales en los países latinoamericanos están mediadas por redes y relaciones que no necesariamente están apoyadas por mecanismos institucionales cuyas reglas propicien relaciones formales sólidas. Estas redes de contactos entre actores, alrededor o junto a las instituciones son de amistad o relaciones profesionales que trascienden o palian las limitaciones provenientes de la burocratización de las administraciones públicas cuando éstas en verdad quieren que las políticas sociales respondan a criterios mínimos de racionalidad.

En este sentido, el caso es muy rico en mostrar las múltiples limitaciones y oportunidades que suelen presentarse en el desarrollo de iniciativas conjuntas entre instituciones orientadas a la investigación y las agencias gubernamentales. Particularmente, el caso muestra cómo la estrecha vinculación y colaboración sostenida entre autoridades y analistas de políticas, más allá de la naturaleza antes descrita, se convirtió en el factor clave para que las políticas sociales respondan a mínimos criterios técnicos que atenúen la fuerte carga política que tienen.

La vinculación que acabamos de describir cubre de manera general diferentes etapas del proceso de políticas públicas. Si bien la política social se diseñó en la agencia gubernamental subnacional, en este caso la SDH, y además se encargó de su concreción en el Programa de Núcleos Comunitarios (fase de implementación), las fases de monitoreo y evaluación de los impactos fue atendida por un centro de investigación, en este caso el ColJal.

Aunque el caso pudiera presentarse como una experiencia exitosa de vinculación entre una agencia gubernamental y un centro de investigación, sobre todo en la fase de colaboración profesional y endógena, también quedan al descubierto los principales problemas y limitaciones a las que generalmente se enfrentan las administraciones públicas latinoamericanas, a saber:

- a) El fuerte peso de la política partidista sobre el proceso de formulación de políticas públicas.
- b) El vínculo entre una agencia subnacional y un centro de investigación fue iniciado por imperativos externos antes que de manera endógena.
- c) Los actores gubernamentales reconocen en el discurso la importancia, el valor y utilidad de la evaluación externa, cuyos alcances van más allá de cuestiones programáticas y operativas y realmente contribuyen a medir el

impacto social; desafortunadamente escasean los mecanismos institucionales que la obliguen o promuevan.

- d) Todo lo anterior incide en que las políticas sociales y los programas gubernamentales no puedan resistir a “los cambios de gobierno”. Lo cual repercute en que las políticas no se institucionalicen y se reinventen, se cambie su contenido, se desperdicie la experiencia previa, entre otros muchos problemas.

Al final, el caso presentado ofrece diversas pistas que nos ayudan a comprender los problemas en la función pública latinoamericana. Particularmente, ilustra sobre cómo se establecen, operan y se desenvuelven en la práctica los vínculos con los centros de investigación, sobre todo en el ámbito subnacional que difiere sustancialmente del ámbito nacional.

En este sentido, la realidad sociológica mostrada en el presente estudio de caso ofrece múltiples evidencias sobre las condiciones de debilidad institucional que aún persisten en los ámbitos de gobierno subnacionales y que limitan fuertemente las posibilidades y potencialidades que pueden alcanzarse a través de una vinculación más estrecha entre la investigación aplicada y el proceso de formulación de políticas públicas.

Galería Fotográfica



La Milpilla, Teocuitatlán, Jalisco.



La Milpilla, Teocuitatlán, Jalisco.



La Milpilla, Teocuitatlán, Jalisco.



Juanacatlán, Tapalpa, Jalisco.