



inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Resultados de la Valoración de Evaluabilidad 2020



Abril 2020

Programa Anual de Evaluación de las Políticas y
Programas Públicos del Estado de Durango 2020

La visión del Inevap es impulsar el desarrollo de políticas públicas basadas en la evidencia. Las evaluaciones de Inevap invitan a todo aquel que usa recursos públicos a reflexionar sobre los resultados obtenidos para mejorar los servicios que ofrecen.

El Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango (Inevap) evalúa las intervenciones de los gobiernos y demás entidades públicas que se financian con recursos públicos. El Inevap es una instancia autónoma de los gobiernos que emite evaluaciones independientes con rigor técnico y objetivo. Las evaluaciones del Inevap reportan sobre asuntos de interés público, e incorporan análisis sobre los factores subyacentes de éxito de un programa o política pública, ayudan a la cultura de transparencia y guían sobre referentes y buenas prácticas en el diseño y la implementación de las intervenciones públicas. El trabajo de Inevap ayuda a todo aquel que usa recursos públicos a reflexionar sobre los resultados obtenidos para mejorar los servicios públicos.

Para más información sobre el Inevap contacte:

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
Boulevard de las Rosas 151
Fracc. Jardines de Durango
CP 34200 Durango
Durango, México
(618) 456 4114
contacto@inevap.org.mx

Consejo General

Juan Gamboa García

Consejero Presidente

Delyana de Jesús Vargas Loaiza

Consejera

Emiliano Hernández Camargo

Consejero

Inevap 2020

Este material está sujeto a la protección de derechos de autor. Este material puede ser copiado o reproducido para propósitos exclusivamente no comerciales, ya sea para investigación, estudio académico o circulación interna limitada dentro de alguna organización con objetivos de investigación. Este material no puede reproducirse para fines comerciales sin el consentimiento expreso y directo de Inevap.

La copia de este material debe acompañarse con el crédito suficiente; la reproducción debe ser exacta y no utilizarse en contextos engañosos. Para reproducir materiales para cualquier otro uso, escriba a contacto@inevap.org.mx. En su solicitud, escriba su nombre y sus principales datos de contacto, su organización, cómo y por qué quiere utilizar nuestro material para otro uso.

El equipo de análisis de la valoración de evaluabilidad del Inevap está conformado por Delyana de Jesús Vargas Loaiza, Sergio Humberto Chávez Arreola, Rafael Rodríguez Vázquez, Moisés Tamayo Díaz, Saúl Enrique González Rodríguez, Edgar Gerardo Ruiz González, Jesús Josué Yáñez Reyes y Fátima del Rocío Betancourt Conde.

Este reporte se localiza en www.inevap.org.mx

Resultados de la Valoración de Evaluabilidad 2020

Los Resultados de la Valoración de Evaluabilidad 2020 emanan de un ejercicio de evaluación exploratoria y enmarcan las consideraciones técnicas y metodológicas utilizadas y los resultados de las evaluaciones exploratorias para conformar el Programa Anual de Evaluación de las Políticas y Programas Públicos del Estado de Durango 2020. Este informe explica la estrategia elegida para seleccionar las políticas y programas que serán evaluados en 2020; expone las razones por las que los objetos de evaluaciones fueron seleccionados o no; y expone el abordaje que se tomará para el desarrollo de las evaluaciones elegidas.

Consejo General – Inevap

Abril 2020

Contenido

Sobre el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango	5
Introducción	7
Valoración de Evaluabilidad	8
Etapas de la Valoración de Evaluabilidad	8
¿Cuándo conducir una Valoración de Evaluabilidad?	11
Resultados de la Valoración de Evaluabilidad 2020	12
Intervenciones valoradas y viables para evaluación	12
Intervenciones valoradas y no viables para evaluación	32
Principales conclusiones	51
Referencias	53

Sobre el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango

1 El Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango – Inevap – evalúa las intervenciones de los gobiernos y demás entidades públicas que se financian con recursos públicos. El Instituto es una instancia autónoma de los gobiernos que emite evaluaciones independientes con rigor técnico y objetivo. Las evaluaciones del Inevap reportan sobre asuntos de interés público, e incorporan análisis sobre los factores subyacentes de éxito de un programa o política pública, ayudan a la cultura de transparencia y guían sobre referentes y buenas prácticas en el diseño y la implementación de las intervenciones públicas. El trabajo del Instituto invita a todo aquel que usa recursos públicos a reflexionar sobre los resultados obtenidos para mejorar los servicios que ofrecen.

2 El Inevap ha priorizado tres grandes objetivos que le permiten capitalizar su misión:

- Evaluar el desempeño de las políticas y programas públicos para favorecer el uso racional y optimización de los recursos públicos.
- Generar la información para que los entes públicos realicen un mejor diseño e implementación de sus políticas y programas.
- Promover la cultura de evaluación y la calidad de las políticas y programas públicos.

El trabajo único del Instituto tiene la fuerza para ayudar a la administración pública a identificar buenas prácticas y a mejorar su entendimiento sobre los efectos de las políticas y programas públicos en la población; y de esta manera, los gobiernos pueden desarrollar mejores conexiones a lo largo de sus procesos de decisión.

3 El Instituto ha procurado que su labor se conduzca en el marco de los principios y valores que caracterizan a la práctica evaluativa. La evaluación, para que sea útil e influyente, ha de ser objetiva, independiente, transparente y de calidad. Estos son los valores que prevalecen en el *ethos* del Instituto:

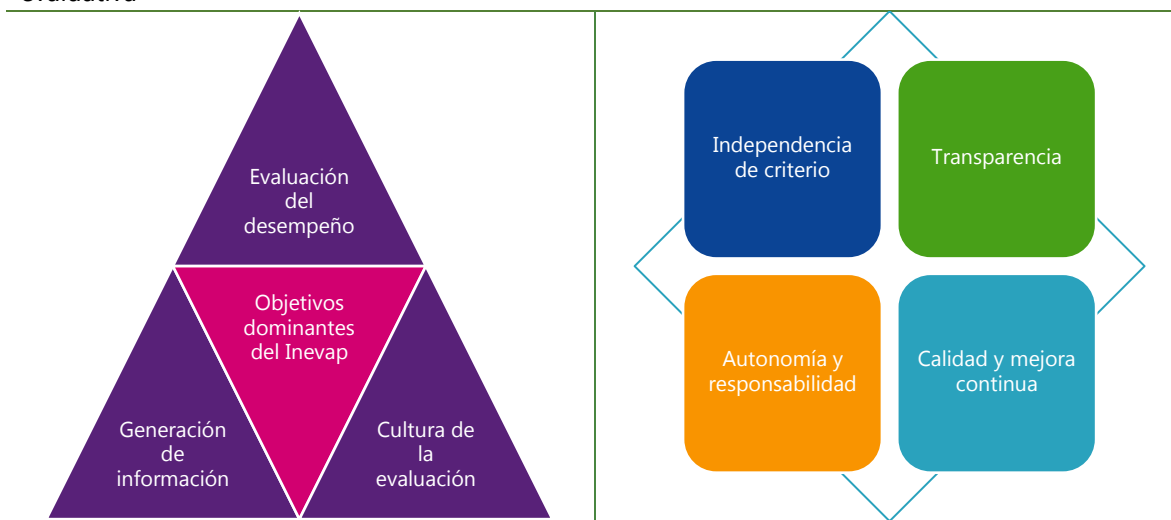
- Independencia de criterio, dictamen y juicio justo en el desarrollo de sus trabajos sobre la base de la responsabilidad pública.
- Transparencia como rendición de cuentas y fomento de la participación social.
- Autonomía y responsabilidad entendidos como la capacidad de gestión, libre de influencias, de sus propios recursos; y de la disposición a asumir las consecuencias de sus resultados.
- Calidad y mejora continua como el compromiso sistemático con la autoevaluación y el uso de modelos de excelencia para prestar servicios de manera innovadora.

4 El desempeño del Inevap se mide a través de sus objetivos estratégicos. Para desarrollar estos objetivos globales, se implementó un marco de referencia de desempeño para alinear todos los recursos hacia los resultados esperados durante el año. Este marco de referencia se construyó a través de un tablero de control en una matriz de indicadores para resultados. Adicionalmente, se monitorearon los riesgos y factores que afectarían el avance hacia el logro de los objetivos.

5 La visión del Inevap es convertirse en una institución más influyente y responsable ante los desafíos de una sociedad en constante evolución que dispone de menores recursos para satisfacer sus necesidades.

Figura 1

El Inevap ha priorizado tres grandes objetivos que le permiten capitalizar su misión, y ha procurado que su labor se conduzca en el marco de los principios y valores que caracterizan a la práctica evaluativa



Introducción

6 Recientemente, el gobierno federal ha decretado una emergencia sanitaria por la epidemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 que produce la enfermedad COVID-19. Las medidas adoptadas para disminuir la velocidad de contagio tendrán repercusiones en materia de política pública, y en particular, se prevé que la emergencia sanitaria producirá efectos económicos y sociales: las interacciones de las personas se verán afectadas, el modo de hacer negocios cambiará y las prioridades de los gobiernos deberán ajustarse para satisfacer las nuevas exigencias de la población.

7 Este es un momento de incertidumbre y de desafíos para el sector público. Las decisiones del gasto público tendrán grandes implicaciones en la contribución del desarrollo de Durango. Los efectos de continuas restricciones del presupuesto público significan un punto de quiebre para los gobiernos. Ahora, estos deben buscar nuevas maneras para ofrecer los servicios con menores recursos, mediante mejor coordinación y relaciones institucionales complejas, alianzas con el sector privado y la tecnología digital.

8 El desarrollo de la estrategia para la evaluación 2020 inició con un panorama y terminó con otro totalmente distinto. Esta estrategia se ajustó para contemplar valoraciones de evaluabilidad para identificar las necesidades y razones de la evaluación y anticipar la probabilidad de uso de sus resultados. Este informe, en primer lugar, explica la valoración de evaluabilidad y sus objetivos; posteriormente, detalla los resultados de 29 valoraciones y sus resultados agrupados en dos: aquellas evaluaciones que se programarán en 2020 y aquellas que no se realizarán en el año. Estos 29 informes fueron realizados en programas públicos a cargo del Poder Ejecutivo y del municipio de Durango. Al final, se ofrecen recomendaciones generales para aquellos programas que no fueron seleccionados para evaluarse este año. La premisa de estas conclusiones parte de la necesidad de contar con un marco de entendimiento de los elementos mínimos esperados para que un programa o política pública sea susceptible de ser evaluado.

9 Cada una de las conclusiones y observaciones de la valoración de evaluabilidad se sustentan en la evidencia provista por los registros del programa, en información pública y testimonios de los propios responsables del programa. La decisión de evaluar derivó en la configuración del Programa Anual de Evaluación de las Políticas y Programas Públicos del Estado de Durango 2020, disponible en: <https://inevap.org.mx/evaluaciones> Derivado de la emergencia sanitaria por COVID-19, el alcance del Programa Anual de Evaluación de este año puede verse afectado, pero se tomarán las providencias para que las evaluaciones produzcan hallazgos y recomendaciones sustanciales de cara a los nuevos desafíos que enfrenta el sector público y la sociedad en esta emergencia.

Valoración de Evaluabilidad

10 La Valoración de Evaluabilidad (VE) es una de las herramientas de evaluación exploratoria que sirven para identificar las prioridades de evaluación y asegurar su factibilidad y uso.

11 La VE estima la disposición y preparación de una intervención para ser objeto de una evaluación útil. La VE apoya la definición de qué intervenciones evaluar y bajo qué criterios, e identifica las capacidades y necesidades de información y los usos previstos de una evaluación. De esta manera, la VE tiene cuatro objetivos: a) identificar las razones para evaluar, b) conocer las capacidades informativas de la intervención, c) visualizar el enfoque y alcance más adecuado para la evaluación y, d) valorar la probabilidad de que los resultados se utilicen.

Figura 2

La VE tiene cuatro objetivos.

La intervención tiene objetivos realistas y convenidos	Las necesidades de información están bien definidas	La información para la evaluación está disponible	Los usuarios potenciales están dispuestos a utilizar la evaluación
--	---	---	--

Fuente: adaptado de Newcomer, Hatry & Wholey (2015). Traducción libre.

12 Para ello, la VE contempla tres dimensiones: a) la calidad y complejidad de la intervención, al estudiar su naturaleza, objetivos y elementos de causalidad y contribución al cambio; b) la factibilidad de la evaluación, mediante la revisión de la información y recursos disponibles; y c) el contexto institucional, al valorar la integración de la intervención con el entorno, involucrar a los actores que participan y estimar su disposición para utilizar los resultados de la evaluación.

Etapas de la Valoración de Evaluabilidad

13 Se reconocen seis etapas para desarrollar una VE (Newcomer, Hatry & Wholey, 2015), las cuales no son necesariamente lineales, ya que, en la práctica, la VE es más bien un proceso iterativo.

1. Involucrar a los usuarios potenciales de la evaluación y a los tomadores de decisiones de la intervención, para valorar su apertura con el proceso de evaluación y recibir su retroalimentación.
2. Conocer con claridad el diseño de la intervención, sus objetivos, insumos, actividades, productos y resultados esperados; es decir, identificar la lógica causal a través de la documentación de la intervención y la interacción con sus responsables.

3. Explorar la realidad de la intervención y compararla con su diseño, para identificar los posibles factores que explican el potencial subdesempeño de la intervención.
4. Identificar la capacidad del programa para alcanzar sus resultados esperados a partir de la información obtenida hasta este paso.
5. Acordar sobre los elementos que conforman el diseño e implementación de la intervención que pueden ser abordados en la evaluación.
6. Acordar sobre el enfoque y alcance más adecuado de la evaluación para asegurar su utilización.

14 Las etapas descritas, requieren que el equipo que conduce la VE revise exhaustivamente la información documental de la intervención; esto incluye, normatividad, lineamientos, legislación aplicable, manuales, registros administrativos, bases de datos, reportes de desempeño e informes de auditoría o evaluación.

15 A la par, las entrevistas del equipo evaluador con los responsables de la intervención y los solicitantes de la evaluación son un insumo esencial de la VE, al recoger su experiencia y conocimiento sobre la intervención, sus motivaciones para realizar la evaluación y su disposición al cambio. Además, esta interacción permite convenir el objeto, enfoque y alcance de la potencial evaluación, lo que propicia el compromiso de los actores con el futuro ejercicio evaluativo y los convence de su utilidad.

16 La VE contempla criterios de decisión asociados a cada una de sus dimensiones, los cuales guían el análisis y conclusiones del equipo de valoración. El primer resultado de una VE es tomar la decisión acerca de realizar o no una evaluación. Posteriormente, cuando se define que la intervención es susceptible de recibir una evaluación útil, la VE aporta información para definir y alinear las metas, criterios y usos de la evaluación.

Cuadro 1

Criterios de decisión de la VE.

Calidad de la intervención	
La calidad de la intervención permite realizar la evaluación	El diseño e implementación de la intervención son claros, están documentados y se sustentan en la evidencia.
La intervención tiene problemas importantes en su diseño e implementación	- Existen algunas brechas o inconsistencias en el diseño e implementación de la intervención. - Los elementos de la lógica causal de la intervención deben ser revisados. - El equipo evaluador tendrá que reconstruir la intervención en conjunto con sus responsables antes de avanzar con una evaluación.
La calidad de la intervención impide realizar una evaluación	- La intervención es sumamente compleja, su diseño es ambiguo y su implementación inercial. - La intervención carece de los elementos mínimos que aseguren la factibilidad de una evaluación. - Es necesario se dediquen esfuerzos para revisar la relevancia y efectividad de la intervención, y repensar su diseño.

Cuadro 1

Criterios de decisión de la VE.

Disponibilidad de información	
La intervención cuenta con información suficiente para realizar la evaluación	• La intervención documenta su diseño e implementación, monitorea el logro de sus objetivos y recoge datos sobre sus beneficiarios. • La intervención cuenta con registros sistematizados y actualizados, lo que asegura su calidad.
La información para la evaluación tiene problemas de calidad y suficiencia	• Hay vacíos de información o registros frágiles, pero estos no se relacionan con los aspectos esenciales de la intervención o pueden solucionarse con búsquedas adicionales. • El equipo evaluador puede realizar la evaluación con la información disponible, pero deberá complementarla con entrevistas o suplementarla con aproximaciones.
La intervención carece de información para recibir una evaluación	• Las capacidades informativas de la intervención son nulas. • Existen barreras críticas para obtener la información, debido a que no existe o los responsables de la intervención están poco dispuestos a generarla. • Es necesario que la intervención comience a documentar su diseño e implementación.
Contexto institucional	
Las condiciones institucionales de la intervención permiten realizar la evaluación	• Existe consenso entre las instituciones involucradas respecto al diseño e implementación de la intervención. • Los responsables de la intervención y el equipo evaluador están de acuerdo sobre el objeto, enfoque y alcance de la futura evaluación, así como sobre su financiación y tiempo. • Los usuarios previstos de la evaluación están identificados y su disposición a utilizar los resultados es amplia. • Las instituciones involucradas tienen diferencias razonables en cuanto a los resultados esperados de la intervención.
Las necesidades de información y los intereses sobre la evaluación son diferentes pero convenidos	• Aunque existen diferentes intereses y necesidades de información entre los actores involucrados en la intervención, la evaluación puede concertar para definir el objeto, enfoque y alcance más adecuado. • Es posible ajustar los recursos financieros y el tiempo disponible para asegurar la calidad y utilidad de la evaluación.
La falta de acuerdo sobre la demanda y usos previstos de la evaluación la impiden	• No existe consenso ni interés para realizar la evaluación entre los actores involucrados en la intervención. • Los responsables de la intervención están poco dispuestos a utilizar los resultados de la evaluación por ausencia de interés, ansiedad o aversión al cambio. • Para proceder con una evaluación más adelante, es necesario arreglar los problemas de coordinación y colaboración entre los actores e instituciones involucradas en la intervención.

17 Por otro lado, la VE identifica tres razones por las que una evaluación debiera ser pospuesta debido a las condiciones de preparación y disposición de una intervención: a) teorías del cambio demasiado complejas o incompletas, b) información de la intervención diversa, fragmentada o inexistente y, c) actores involucrados numerosos y dispersos.

¿Cuándo conducir una Valoración de Evaluabilidad?

18 Cuando se solicita una evaluación por sus mismos responsables, la probabilidad de que sus resultados se utilicen es mayor, sucede igual con la VE. En este sentido, la discusión se centra en saber si la VE debe ser un requisito ineludible para avanzar con una evaluación, la respuesta a esto tiene dos lecturas. La primera identifica dos situaciones por la que una VE podría no ser necesaria: a) cuando se pretende evaluar una acción de gobierno y no una intervención pública, en este caso, el objeto es evidentemente inevaluable; b) cuando el costo-beneficio de hacer una VE es negativo, esto sucede cuando se busca evaluar intervenciones muy pequeñas, que por su magnitud estarían fuera de las prioridades de los gobiernos y de las agendas de evaluación.

19 La segunda lectura se refiere a la utilidad misma de la VE, pues rígidamente este ejercicio es realizable antes de cualquier evaluación. En particular, cuando una intervención obedece a un estricto mandato legal o sus objetivos y metas fueron establecidas externamente y sus responsables tienen poca inferencia en su definición, la VE puede ser menos exhaustiva, pues se espera que exista un acuerdo sólido alrededor de los resultados que se aspira alcanzar y cómo. Esto no quiere decir que hay que omitir la VE, sino que debe concentrarse en las dimensiones de disponibilidad de información y contexto institucional, ya que la evaluación anticipa concentrarse en explicar las brechas entre las metas definidas y los resultados alcanzados. En síntesis, se trata de evitar que la VE se convierta en un ejercicio ritual, al perder de vista sus objetivos.

Resultados de la Valoración de Evaluabilidad 2020

20 Se recibieron 66 propuestas de evaluación durante las primeras semanas del 2020. Como el ejercicio de la VE está orientado exclusivamente a intervenciones públicas, cuyo diseño atiende problemáticas y necesidades específicas, los objetos de evaluación identificados como fuentes de financiamiento (p. ej. Fondos de Aportaciones Federales del Ramo General 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación) no fueron sujetos de esta valoración. Por lo anterior, se realizaron 29 ejercicios de VE distribuidos en el Poder Ejecutivo del Estado y en el municipio de Durango.

21 El protocolo de VE prevé la generación de informes sobre las características de la intervención (calidad de la intervención, disponibilidad de la información y contexto institucional). Esta sección recopila los principales hallazgos de la VE por intervención analizada y recomendación por realizar o no una evaluación. Este análisis es sistematizado para decidir la viabilidad de una evaluación susceptible de incluirse en el Programa Anual de Evaluación 2020.

Intervenciones valoradas y viables para evaluación

Secretaría General de Gobierno

Procesos de Inscripción de los Actos Registrales en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio

22 El Registro Público de la Propiedad (RPP) es la institución pública encargada de dar certeza jurídica y control de todos los bienes inmuebles propiedad de particulares. Brinda claridad a todos los procesos que tengan que ver con la compraventa de inmuebles, solicitud de créditos hipotecarios, traspasos, donaciones, herencias, embargos, entre otros. No todos los actos jurídicos se inscriben sino solo aquéllos que la ley expresamente ordena, según la materia y su naturaleza jurídica.

23 En el estado de Durango, esta institución depende de la Secretaría General de Gobierno y es regida por la Ley Reglamentaria del Registro Público de la Propiedad del Estado de Durango, la cual tiene por objeto regular las bases de la Propiedad en el Estado de Durango.

24 La valoración de evaluabilidad identificó problemas operativos por diversas cuestiones, tanto de infraestructura, de sistema y de personal. El número reducido de personas que laboran en esa institución dificulta el cumplimiento de la ley en materia registral. Sobre la infraestructura, el RPP cuenta con un espacio reducido, con instalaciones insuficientes y antiguas, lo cual ayuda poco para mejorar la experiencia del usuario. De igual manera, la bodega apenas cuenta con elementos de seguridad para resguardar los expedientes escriturales. Por otro lado, el sistema informático cuenta con un espacio limitado de memoria, y no se cuenta con un plan en caso del

agotamiento de la capacidad. El sistema depende del área de informática del Gobierno del Estado, lo cual limita su autonomía. Más aún, el seguimiento a las oficinas municipales del RPP es muy limitado.

25 El RPP, más que ser una acción o programa gubernamental, cumple con una función del Estado irrenunciable, ya que al no encontrarse registrada una propiedad, no se cumple con los requisitos para que surja efecto ante terceros. Sin la función del RPP, no se puede ofrecer la certeza jurídica acerca de la propiedad.

Razones y decisión de evaluar

26 La Secretaría General de Gobierno solicitó la evaluación de los Procesos de Inscripción de los Actos Registrales en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio por ser una función irrenunciable del gobierno y por su importancia para dar certeza jurídica acerca de la propiedad de bienes inmuebles. Tomando en cuenta el ejercicio de evaluabilidad, se considera que el diseño e implementación de las labores de esta institución son claros. De la misma manera, el RPP cuenta con la documentación necesaria para poder proceder con la evaluación, así como la disponibilidad por parte del personal a cargo de dicha dependencia. A su vez, se considera el hecho de que un proceso de evaluación beneficiaría a esta institución con la finalidad de dar un mejor servicio a sus usuarios.

27 A partir de los resultados de la valoración de evaluabilidad, se identifica la relevancia de llevar a cabo una evaluación organizacional para observar los retos obstáculos para que el RPP produzca mejores resultados.

Programa de Conservación y Consulta del Archivo Histórico del Estado de Durango

28 La Dirección General del Archivo Histórico de Durango (DGAH) es un órgano adscrito a la Secretaría General de Gobierno (SGG) que se rige por la Ley de Archivo para el Estado de Durango. Su función es rescatar, gestionar, catalogar, preservar y poner a disposición para la consulta pública los acervos documentales, visuales y digitales que conforman la historia del estado. El archivo, al integrar documentos de gran relevancia y valor, es la memoria histórica de Durango. A pesar de estar constituida como un archivo histórico, la DGAH divide su colección en tres grupos: archivo histórico, archivo de concentración y colecciones especiales.

29 El archivo histórico se constituye de los documentos correspondientes a la administración de gobierno desde el establecimiento del Reyno de la Nueva Vizcaya en 1568, hasta las más recientes administraciones públicas. El archivo de concentración está integrado por documentos depurados de diferentes dependencias de gobierno en los últimos 50 años.

30 Las colecciones especiales se componen de documentos o información digital referentes a Durango, que se encuentran publicados en el Archivo General de la Nación. La información de esta colección también corresponde a donaciones de documentos familiares o personales.

31 El acervo de la DGAH se divide en 11 clasificaciones:

1. Nueva Vizcaya (1562-27/sep/1821)
2. Siglo XIX (28/sep/1821-18/jun/1913)
3. Siglo XX (19/jun/1913-2000)
4. Registro Civil (1861-1929)
5. Notarías (1603-1960)
6. Minería (1808-1997)
7. Papeles de familia (ND)
8. Mapoteca (1705-1995)
9. Fototeca (1904-2016)
10. Hemeroteca:
 - a. Diario Oficial 1899-1997
 - b. Periódico Oficial 1846-1999
11. Fondo Reservado (1568-1934)

32 Además de la clasificación y resguardo de los documentos, la DGAH cuenta con un servicio al público, en el que se pueden hacer consultas y reprografía documental por medio de tres vías: presencial, telefónica o virtual. El proceso de consulta comienza con una solicitud con las características del documento que se quiere consultar, posteriormente dicho documento se busca por el personal de la DGAH y se entrega al usuario. Cabe mencionar que en el proceso de consulta se aplican encuestas para conocer la experiencia del usuario.

Razones y decisión para evaluar

33 La SGG solicitó la evaluación del Programa de Conservación y Consulta del Archivo Histórico del Estado de Durango por ser una función irrenunciable del gobierno y por su importancia para preservar la memoria histórica. La valoración de evaluabilidad anotó los múltiples retos que enfrenta la DGAH para cumplir con su función, sobre todo en términos de recursos materiales, financieras y humanas. La potencial evaluación aportaría valor, solo si se concentra en valorar la capacidad de la organización para responder con su mandato. El alcance y objeto de la evaluación propuesto, derivado de la valoración de evaluabilidad, apunta hacia una evaluación organizacional, por lo que la información se obtendría directamente de los funcionarios involucrados y de la documentación normativa con la que cuenta la DGAH.

34 Con la finalidad de desarrollar un ejercicio de evaluación útil, se observa la pertinencia de llevar a cabo una evaluación organizacional para observar los retos obstáculos y áreas de oportunidad para que la DGAH cumpla con su función.

Secretaría de Educación

Telebachillerato Comunitario (TBC)

35 El Programa Telebachillerato Comunitario (TBC) está en operación desde hace 5 años (2015), y tiene por objetivo reducir el rezago educativo mediante la

prestación de educación media superior en 29 municipios del estado. Actualmente, 4,339 alumnos son atendidos en 101 telebachilleratos, de los cuales 61 están establecidos en instalaciones del sistema estatal de telesecundarias gracias a la celebración de «convenios de convivencia» y otros 40 cuentan con instalaciones propias proporcionadas por las mismas comunidades en donde se encuentran.

36 Los telebachilleratos cuentan con 3 profesores, que imparten todas las materias que contempla el plan educativo. Uno de ellos, en adición a sus actividades como docente, se desempeña como responsable del centro escolar, es decir, lleva toda la carga administrativa y documentación pedagógica. Cada semestre los profesores de los telebachilleratos suscriben un «contrato de servicios educativos» mediante el cual, se establecen todas sus obligaciones y derechos. El perfil de los nuevos docentes es lo único que se considera para la selección y contratación.

37 La decisión de instalar un telebachillerato se toma a partir de la solicitud directa de las comunidades, mediante sus autoridades locales, representantes políticos y/o padres de familia. Posteriormente, los gestores del TBC llevan a cabo un estudio de factibilidad para garantizar la permanencia de al menos 12 alumnos por semestre. No obstante, la decisión final de abrir un nuevo telebachillerato está condicionada a la suficiencia presupuestal, para la cual es necesario un proceso de gestión con la federación. Existe la posibilidad de abrir nuevos telebachilleratos mediante la firma de convenios con la Secretaría de Educación (SEED) o los municipios interesados. Para tal efecto, tanto la SEED y/o el municipio, deben adquirir la responsabilidad de pagar la nómina de los docentes.

38 Los gestores del Programa identifican los siguientes riesgos:

- El TBC no cuenta con reglas de operación y/o lineamientos para normar su quehacer.
- Hoy en día, la intervención es un programa, por tanto, cada ciclo escolar es susceptible de experimentar variaciones presupuestales. Con la finalidad de mitigar dicho riesgo, los gestores buscan que el Programa se convierta en un subsistema de educación media-superior.
- Hay una alta rotación de los docentes.
- Las comunidades suelen tener desconfianza del sistema de telebachilleratos, por ejemplo, dudas sobre la autenticidad de los certificados que se emiten. Para mitigar este punto, los gestores del TBC implementaron una serie de acciones de socialización, para dar certitud a la ciudadanía sobre los telebachilleratos.

39 Al mismo tiempo, los gestores del TBC proponen una serie de mejoras, que permitirían alcanzar sus objetivos:

- Modificar el esquema del número de profesores, de tal manera que cada telebachillerato cuente con 4 docentes y 1 director. Este último tendrá dedicación exclusiva a las actividades administrativas.
- Ampliar los esquemas de capacitación a los docentes.

- Gestionar infraestructura propia.

Razones y decisión de evaluar

40 El diseño e implementación del TBC son claros; sin embargo, no están documentados. Así mismo, se desconoce si la intervención registra información sobre el avance en el logro de sus objetivos, es decir, indicadores de desempeño académico y docente, de resultados, datos sobre sus beneficiarios, metas claras y establecidas, etc. Se observa que los insumos para la operación de la intervención provienen de distintos y diversos actores y su coordinación es complicada. En virtud de ello, se anticipa que la probabilidad de que los resultados de la evaluación se utilicen es baja.

41 Con la finalidad de desarrollar un ejercicio de evaluación útil, se identifica la pertinencia de llevar a cabo un estudio cualitativo de alcance exploratorio para conocer características en campo del TBC. Lo anterior, permitirá observar áreas de oportunidad, así como generar recomendaciones pertinentes y oportunas sobre la operación de los TBC en las comunidades.

Escuelas Multigrado y Multinivel en Educación Básica (EMEB)

42 La estrategia de Escuelas Multigrado Multinivel en Educación Básica (EMEB) tiene como precedente otros programas compensatorios financiados por el Banco Mundial a principios del siglo. A partir del 2009 el financiamiento internacional termina, por lo que el gobierno federal y estatal adquieren la responsabilidad de financiar dichos programas. Actualmente, la financiación del EMEB es exclusivamente estatal. De acuerdo con sus gestores, el EMEB emplea un esquema de educación denominado «multinivel». Dicho esquema contempla la prestación de servicios educativos de nivel preescolar y secundaria en escuelas multigrado del nivel primaria.

43 Hoy en día, existen 113 escuelas multinivel ubicadas en el mismo número de comunidades del estado. Las escuelas, en coordinación con el EMEB, son responsables de atender todos los temas pedagógicos, estadísticos y administrativos de los alumnos de nivel preescolar y secundaria. Para recibir el apoyo de EMEB, las escuelas deben ser unitarias, es decir, contar con un solo profesor, así como estar en una localización geográfica remota. En términos generales, la compensación a los docentes consta de un estímulo económico anual de aproximadamente 16,000 pesos; es decir, alrededor de 1,300 pesos mensuales. En adición, los docentes reciben una serie de capacitaciones académicas y pedagógicas al principio y al final del ciclo escolar. En virtud de ello, es posible entender que el objetivo de EMEB es mejorar y ampliar la prestación del servicio educativo a través del estímulo económico y preparación continua de los docentes.

44 De acuerdo con los gestores de EMEB, existen distintos factores que pueden impedir que se cumpla dicho objetivo, entre los cuales destacan los siguientes:

- Retraso en los pagos a los docentes
- Lejanía e incomunicación de las escuelas
- Falta de preparación de los docentes para atender a los múltiples niveles

- Carencia de insumos materiales y humanos de la gestión de EMEB —por ejemplo, solo cuentan con 1 vehículo para desplazarse—
- Rotación de los docentes

45 Por otro lado, se observa que los gestores del EMEB implementan ciertas estrategias respecto de su gestión. Por ejemplo, realizan gestiones con fundaciones y organizaciones para obtener material didáctico y posteriormente entregarlo a las escuelas pertenecientes al EMEB. Así mismo, al inicio de año realizan capacitaciones que denominan «estratégicas», es decir, capacitaciones diferenciadas en tiempo y espacio, esto con la finalidad de evitar aglomeraciones de docentes, las cuales deriven quejas y/o manifestaciones por los retrasos en los pagos.

Razones y decisión de evaluar

46 En virtud del primer acercamiento, se observa que el diseño e implementación del Programa EMEB son claros y estables. Igualmente, se presupone que la intervención cuenta con buenas capacidades informativas para realizar la evaluación. Prueba de ello es que se recoge amplia información sobre los docentes, alumnos y escuelas. Sin embargo, se desconoce si esta información está sistematizada y se actualiza constantemente. El alcance y objeto de la evaluación propuesto, derivado de la valoración de evaluabilidad, apunta hacia un estudio exploratorio, para conocer las condiciones de los planteles, por lo que la información se obtendría directamente de las escuelas multinivel y de los registros administrativos del EMEB.

47 Por otro lado, se observa que las condiciones institucionales de la intervención son las adecuadas, pues se observa disposición de los gestores del EMEB para involucrarse en el proceso de evaluación, así como a utilizar sus resultados. Por tanto, se considera pertinente continuar con el proceso evaluativo.

Reconocimiento al Desempeño Docente (REDES)

48 El Programa de Reconocimiento al Desempeño Docente (REDES) tiene como precedente otros programas compensatorios financiados por el Banco Mundial a principios del siglo. A partir del 2009 el financiamiento internacional terminó, por lo que el gobierno federal y estatal adquieren la responsabilidad de financiar dichos programas. Actualmente, el financiamiento del EMEB es exclusivamente estatal.

49 REDES emplea un esquema de educación de jornada ampliada. Dicho esquema contempla la prestación de servicios educativos extraescolares a niños de escuelas primarias multigrado que tienen problemas de aprendizaje o rezago educativo. Estas jornadas ampliadas son de 3 horas en 3 días a la semana en las que se abordan temas curriculares de matemáticas y español para apoyar a los alumnos rezagados, así como en actividades culturales (teatro, danza, etc.).

50 Para recibir el apoyo de Redes, las escuelas deben ser multigrado, unitarias, bidocentes o tridocentes —es decir, tener de 1 a 3 docentes—. En términos generales, la compensación a los docentes consta de un estímulo económico cuatrimestral de

5,800 pesos, equivalentes a 1,400 pesos mensuales. Para que un docente reciba esta compensación, debe suscribir un convenio individual con REDES que debe ser renovado de anualmente. Hoy en día, REDES apoya a 244 escuelas multigrado, ubicadas en 35 municipios del estado. A su vez, 450 maestros y alrededor de 1,500 alumnos son beneficiados.

51 Se deduce que el objetivo de REDES es mejorar el desempeño académico de los alumnos con problemas de aprendizaje o rezago educativo a través del estímulo económico a los docentes. Los gestores de REDES identificaron algunos factores que pueden impedir que se cumpla este objetivo, entre los cuales destacan los siguientes:

- Retraso en los pagos a los docentes
- Lejanía e incomunicación de las escuelas, lo que limita su supervisión
- Inasistencia de los docentes a las sesiones
- Carencia de insumos materiales y humanos de la gestión de REDES, por ejemplo, solo cuentan con 1 vehículo para desplazarse.
- Rotación de los docentes

52 Por otro lado, se observa que los gestores de REDES implementan ciertas estrategias respecto de su gestión. Por ejemplo, se desarrollaron una serie de pruebas académicas las cuales se aplican a los alumnos al inicio, a la mitad y al final del ciclo escolar. Lo anterior, con la finalidad de conocer su evolución. En adición, con la finalidad de garantizar que los profesores asistan a las sesiones extraescolares, se les da seguimiento a través de los supervisores escolares de zona, así como de los padres de familia y autoridades locales.

53 De acuerdo con los gestores de REDES, es posible mejorar el desempeño de la intervención, a través de la implementación de más pruebas de evaluación y seguimiento de los alumnos para conocer la evolución de su desempeño escolar, fortalecer los vínculos con los supervisores, reforzar los mecanismos de supervisión a los docentes y crear un vínculo con las demás intervenciones de la Secretaría de Educación del Estado de Durango (aprovechar transporte y logística).

Razones y decisión de evaluar

54 En virtud del primer acercamiento, se observa que el diseño e implementación del Programa REDES son claros aunque hay incertidumbre acerca de su pertinencia y sustentación en la evidencia. Igualmente, se presupone que la intervención cuenta con buenas capacidades informativas para realizar la evaluación. Por otro lado, se observa que las condiciones institucionales de la intervención son las adecuadas, pues se observa disposición de los gestores del REDES para involucrarse en el proceso de evaluación, así como a utilizar sus resultados. Por tanto, se considera pertinente continuar con el proceso evaluativo.

55 La valoración de evaluabilidad recomienda que la evaluación se concentre en valorar la pertinencia, relevancia y capacidad de la lógica e instrumentos de la

intervención para alcanzar sus resultados esperados, es decir que aborde el diseño de REDES.

Programa de Mantenimiento y Rehabilitación de Espacios Educativos (PROMEE)

56 El Programa de Mantenimiento y Rehabilitación de Espacios Educativos (PROMEE) se encarga de organizar y coordinar las acciones de mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura física educativa de las escuelas de educación básica y normales. El PROMEE puede intervenir de tres formas distintas: comprar y entregar materiales a las escuelas para que esta organice y ejecute la rehabilitación que requiera, enviar sus cuadrillas de carpinteros, electricistas, plomeros, soldadores para hacer reparaciones a la infraestructura y operar los talleres móviles para rehabilitar o preservar el mobiliario educativo.

57 De acuerdo con los responsables del PROMEE, el Programa atiende alrededor de 5,000 escuelas que se encuentran en distintas zonas del estado, la coordinación para atender los requerimientos de las escuelas se realiza a través de las oficinas municipales y regionales de la Secretaría de Educación del Estado de Durango quienes captan las necesidades expuestas por los directores o docentes de los planteles y las comunican a la coordinación del Programa para valorar su atención.

58 El financiamiento del PROMEE es totalmente estatal y extremadamente limitado en función de la carga que enfrenta, por lo que algunos requerimientos no se atienden de forma inmediata. Estas limitaciones impiden que los responsables del Programa cuenten con un plan de prevención de deterioro o desgaste de infraestructura física educativa. Esta condición hace que el PROMEE solo atienda las demandas que considerada prioritarias.

Razones y decisión de evaluar

59 De acuerdo con el primer acercamiento, se pudo identificar que el PROMEE es la única estrategia del gobierno estatal para rehabilitar y mantener la infraestructura física educativa, por esta razón, la evaluación del PROMEE cobra importancia para asegurar la efectividad y eficiencia de la intervención.

60 Aunque la valoración de evaluabilidad identifica que la evaluación del PROMEE puede enfrentar limitantes en cuanto a la documentación disponible, se espera que esto no restringa el alcance de la evaluación y se pueda complementar con entrevistas a los responsables de la intervención. Por otro lado, se observa que las condiciones institucionales para la evaluación del PROMEE son adecuadas, pues se identifica una gran apertura y disponibilidad de los gestores del Programa para colaborar en el proceso de evaluación y de hacer uso de sus resultados.

61 La valoración de evaluabilidad recomienda que la evaluación se concentre en la planeación, operación y supervisión del mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura educativa, al valorar las capacidades institucionales del PROMEE para detectar y atender las necesidades de los espacios educativos.

Secretaría de Bienestar Social

Programa A la Escuela en Bicicleta

62 El Programa de A la Escuela en Bicicleta, a cargo de la Secretaría de Bienestar Social del estado de Durango, busca ser una intervención que contribuya a evitar la deserción escolar. El Programa está dirigido a alumnos de 5 y 6 de primaria, secundaria o bachillerato que realizan más de 30 minutos de trayecto y que, con base en información pública oficial realizada por instituciones como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), sea identificada como una localidad de baja cobertura escolar. Actualmente se tienen en cuenta 16 municipios de los 39 que componen al estado de Durango.

63 El producto que entrega la intervención es una bicicleta que, según sea el género del beneficiario, tiene algunas ligeras variaciones. Los gestores del Programa calendarizan las fechas de entrega en puntos medios y, también, en la etapa de entregan existe una coordinación con los presidentes municipales.

64 Se tiene el apoyo de subsistemas y niveles educativos tales como, Escuelas de Tiempo Completo, Educación Indígena, Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Durango (CECyTED), etc., los cuales identifican la demanda real del Programa y brindan la información referente a la cantidad de alumnos que presentan la característica antes mencionada. En la etapa recopilatoria de información, los tutores o padres de familia entregan una serie de documentos de identificación básicos, así como un estudio socioeconómico con un formato previamente establecido el cual se captura y escanea para vaciarlo a una base de datos.

65 Es precisamente en la etapa de entrega que los responsables del Programa detectan el mayor reto para la implementación de este, pues debido a que son comunidades muy lejanas, a pesar de coincidir en algún punto medio con los subsistemas, se dificulta el acceso para la entrega. Debido a las restricciones presupuestales, las metas quedan en función del recurso con el que se cuente, a pesar de tener la intención de ampliar la cobertura del Programa a todo el estado. Así mismo, del total del presupuesto, los gastos en operación son mínimos, aproximadamente el 3%, mientras que el resto se utiliza para la compra de las bicicletas.

66 Los responsables comentan que, efectivamente, se ha logrado contribuir en la disminución de la deserción escolar, así como en el gasto en transporte. Durante el año 2019 se entregaron alrededor de 4,600 bicicletas en las escuelas seleccionadas.

67 Finalmente, algunos de los aspectos que los gestores identifican como áreas de oportunidad es en la recopilación de percepciones de los beneficiarios por medio de encuestas, así como en actividades que fomenten la corresponsabilidad del uso de la bicicleta entregada. En adición, y teniendo en cuenta las limitaciones con las que se enfrentan los gestores del Programa, se observa su disposición por

involucrarse al proceso de evaluación. Durante el 2018 se trabajó en aspectos normativos para llevar a cabo la implementación operativa en 2019.

Razones y decisión de evaluar

68 Se identificó que el Programa permite realizar la evaluación, ya que el diseño e implementación del Programa aborda objetivos claros, documentados y sustentados con cierta evidencia. El Programa cuenta con información suficiente para realizar la evaluación, como las Reglas de Operación, registros sistematizados y la definición de indicadores y establecimiento de metas. Las condiciones institucionales del Programa permiten realizar la evaluación, principalmente porque los usuarios previstos de la evaluación muestran una disposición a utilizar los resultados; existe un consenso entre las instituciones involucradas; y los responsables de la evaluación, así como el equipo evaluador coinciden en los alcances de la evaluación.

Programa de Transportación Terrestre

69 El Programa Transportación Terrestre, a cargo de la Secretaría de Bienestar Social del Estado de Durango, busca ser una intervención por el cual se apoye, por medio de un subsidio en boletos de transporte, a los ciudadanos al tener necesidad de viajar dentro del estado o a algunos estados de la República Mexicana por motivos médicos y humanitarios. Desde este enfoque, un subsidio puede ser definido como una asistencia gubernamental en efectivo o especie, hacia productores o consumidores, por el cual no se recibe ninguna compensación a cambio equivalente.

70 El Programa inició operaciones en 2012. Está disponible durante todo el año. En 2019, se recibieron aproximadamente 11,000 solicitudes para el subsidio.

71 El principal colaborador de la institución encargada del Programa es un proveedor de autobuses, dado que el mecanismo con el que opera la intervención es una serie de descuentos en boletos para personas que tengan alguna necesidad de viajar por los motivos expuestos en el primer párrafo.

72 Los responsables del Programa reconocen problemas en distintas etapas que llegan a afectar el grado de satisfacción de los beneficiarios. Uno de los principales problemas o quejas es el tipo de transporte, capacidad, comodidad, equipamiento de este, trato personal de los choferes, etc. En ocasiones, se mencionó que la experiencia entre el trayecto a un destino y el regreso al lugar de origen puede ser totalmente distinta.

73 La información que se llega a recopilar de cada uno de los beneficiarios se encuentra en formato de datos abiertos. Es precisamente en este punto que, a pesar de que el Programa cuenta con algunos documentos o información sistematizada que pudiera ser de utilidad en cualquier proceso de evaluación tal como registros administrativos y alguna información básica de cada uno de los beneficiarios, también tiene importantes carencias que los propios gestores reconocen. Uno de ellos es que, por la naturaleza del Programa, existen dificultades para establecer

objetivos cuantificables, por ejemplo, puesto que calcular la demanda que se presentará en cierto mes o año dependerá de factores externos a la institución.

Razones y decisión de evaluar

74 Tras revisar lo referente a la calidad de la intervención se puede observar que existen algunas inconsistencias en el proceso de diseño e implementación del Programa, así mismo, tras analizar la información con la que se cuenta, se puede identificar que existen etapas de la implementación que suponen grandes esfuerzos para revisar la relevancia y efectividad de la intervención y, en su caso, repensar su diseño.

75 Se identificaron barreras que dificultan la recopilación en un formato homogéneo relevante y, por tanto, el análisis de esta. Finalmente, en lo que respecta al contexto institucional, se pueden observar distintas prioridades entre los involucrados en la intervención. Así mismo, el argumento que la naturaleza del Programa es muy cambiante y difícilmente previsible, supone que el utilizar los resultados de la evaluación puede ser trivial. Por lo anterior, la evaluación a este Programa debe enfocarse en la consistencia de los procesos y la efectividad de la gestión de la intervención. En particular, es importante que la evaluación identifique los elementos de la planeación del Programa de Transportación Terrestre, los procesos clave alrededor de los criterios de selección de las solicitudes de subsidio, y la racionalidad económica para remover una carga monetaria para compensar el ineficiente acceso al mercado del transporte foráneo.

Secretaría de Seguridad Pública

Programa Esmeralda

76 El Programa Esmeralda (PE) es una iniciativa estatal de la Secretaría de Seguridad Pública que surge para atender la violencia de género. El modelo del PE es único, pues combina el número telefónico de emergencias 911 con la atención legal, psicológica y social especializada a personas víctimas de violencia. Nació en 2006 en la capital del estado y en 2008 en la región de Laguna. Inicialmente, el Programa intervino sólo en situaciones de violencia contra las mujeres; ahora atiende cualquier tipo de violencia en cualquier ámbito de ocurrencia.

77 La atención del PE comienza cuando los operadores del número de emergencias 911 detectan un caso que requiera atención especial. Para transferir las llamadas al PE, los protocolos de actuación son poco claros. El personal del PE está conformado principalmente por mujeres abogadas, psicólogas y trabajadoras sociales, quienes brindan asesoría telefónica permanentemente en turnos de 8 horas con cinco especialistas por turno.

78 Cuando el PE recibe una llamada, las operadoras pueden enviar una unidad de rescate si se detecta que la vida de quien llama está en riesgo, en un caso de menor gravedad, la atención es solamente telefónica y se monitorea la llegada de las corporaciones de seguridad más cercanas al lugar del suceso. Junto con la atención

telefónica y el rescate, está el seguimiento de los casos de violencia que son atendido por el PE. En general, las personas en situación de violencia son canalizadas y acompañadas hacia otras dependencias para que sus casos se resuelvan judicialmente.

Razones y decisión de evaluar

79 El gobierno del estado, a través de la Secretaría de Seguridad Pública, solicitó la evaluación del PE, por los resultados esperados de la intervención para garantizar una vida libre de violencia a la población, además de la apropiación pública del PE y su importancia mediática.

80 La valoración de evaluabilidad identifica que el diseño e implementación del PE son claros, aunque hay incertidumbre sobre su suficiencia y calidad. Igualmente, se presupone que el PE cuenta con buenas capacidades informativas para realizar la evaluación. La valoración de evaluabilidad no identificó barreras importantes en las capacidades informativas que pudieran limitar el desarrollo de la evaluación y en todo caso éstas podrían superarse con búsquedas documentales exhaustivas y con entrevistas a las operadoras y responsables del PE. Por otro lado, se observa que las condiciones institucionales de la intervención son las adecuadas, pues se observa disposición de los gestores del PE para involucrarse en el proceso de evaluación, así como a utilizar sus resultados. Por tanto, el potencial de la evaluación puede generar hallazgos y recomendaciones importantes para mejorar la gestión.

Secretaría de Desarrollo Económico

Fideicomiso Fondo Durango

81 Fondo Durango es un fideicomiso que inició en el año 2006 bajo el nombre de «Fondito Durango»; sin embargo, desde 2010, se le otorgó un presupuesto de alrededor de 10 millones de pesos. Dicho fideicomiso es gestionado por la Secretaría de Desarrollo Económico y administrado por Nacional Financiera, y tiene por objetivo dar financiamiento a los microempresarios de Durango.

82 Actualmente, este fideicomiso otorga financiamientos que van de los 10 mil a los 150 mil pesos a los microempresarios legalmente establecidos en el estado de Durango, con tasa preferencial. Para este fin, se solicita que el empresario cuente con un mínimo de 6 meses de alta en el Servicio de Administración Tributaria, contar con un negocio establecido, así como poner en prenda algún bien mueble o inmueble que sea de valor similar a la cantidad prestada. En préstamos de más de 100 mil pesos, el empresario debe tener un aval y una cotización de los insumos a comprar con el préstamo.

83 El fideicomiso imparte una capacitación a todos los microempresarios que buscan obtener el préstamo, la cual es convocada ya sea por la misma secretaría o por las direcciones de desarrollo económico en los municipios. Una vez que han tomado dicha capacitación, los microempresarios deben entregar una serie de documentos comprobatorios.

84 Posteriormente, la Secretaría de Desarrollo Económico lleva a cabo una evaluación del candidato, por medio de un comité técnico que está formado por un presidente y 6 vocales. Dicho comité toma la decisión final sobre la autorización del crédito, así como de su monto. Los créditos autorizados cuentan con una tasa del 12% anual, la cual, en pagos anticipados, se reduce al 9%. Sin embargo, en caso de mora, se incrementa al 24%. Actualmente, cuentan con menos del 1% de cartera vencida. A saber, implementan un sistema de cobranza preventiva a través de mensajes de texto, así como cobranza de manera personal con los clientes morosos. Cada solicitante tiene la oportunidad de solicitar hasta 5 veces el crédito.

85 Hasta el día de hoy, no se le ha otorgado más presupuesto al fideicomiso, lo cual, según lo señalan sus gestores, pues limita su capacidad para incrementar el número de beneficiarios, así como de promoción ante la ciudadanía. Por último, la nómina, viáticos e insumos adicionales del gasto operativo corren a cargo de la Secretaría de Desarrollo Económico, es decir, los recursos del fideicomiso se limitan a financiar los préstamos.

Razones y decisión de evaluar

86 En este primer acercamiento fue posible observar que el fideicomiso cuenta con un diseño bien formulado, así como con información basta respecto de su operación y de sus beneficiarios. Por otro lado, se observa que no se da un seguimiento idóneo a los solicitantes, por cuestión de tiempo y falta de personal. De la misma forma, se desconoce el impacto de los préstamos en los micronegocios beneficiados.

87 Finalmente, se observa que, a pesar de la existencia de múltiples actores involucrados en la operación del fideicomiso, existe un consenso al respecto, por tanto, se considera que las condiciones institucionales son las indicadas. Asimismo, se observa que hay disposición de los gestores para comenzar el proceso de evaluación y poner en práctica las recomendaciones derivadas

Comisión del Agua del Estado de Durango

Programa de Agua Potable, Drenaje y Tratamiento – Apartado Agua Limpia

88 El Programa Apartado Agua Limpia (AAL) inició en abril de 1991, ante la vulnerabilidad de la población frente enfermedades infecciosas ocasionadas por la mala calidad del agua. Este Programa fue creado por la federación, aun cuando la prestación de los servicios de agua potable es constitucionalmente una responsabilidad de los municipios. En 2001, se publicaron las primeras Reglas de Operación del AAL, lo que permitió desde entonces un crecimiento en la transferencia de recursos hacia los gobiernos estatales. En 2015, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fusionó diversos programas en materia de agua potable, lo que hace que el AAL se convirtiera en un apartado del Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, actualmente Programa de Agua Potable, Drenaje y Tratamiento (Proagua).

89 El objetivo del AAL es «fomentar y apoyar acciones para la sostenibilidad e incremento de la cobertura y la eficiencia de la desinfección del agua para el uso y consumo humano, en los sistemas de abastecimiento en las entidades federativas del país». Este objetivo se cumple a través de las siguientes acciones:

- Instalación, reposición o rehabilitación de equipos o de dispositivos comunitarios o domésticos
- Adquisición y distribución de desinfectantes
- Monitoreo de cloro libre residual, bacteriológico y algunos fisicoquímicos prioritarios
- Protección de fuentes de abastecimiento y casetas de desinfección
- Capacitación de operadores en desinfección y planes de seguridad del agua

90 A nivel local, se atienden los requerimientos referentes a la cobertura y mejora de la calidad del agua en los 39 municipios del estado. De inicio, la CAED recibe las necesidades de los municipios e integra una propuesta que presenta a la Comisión Nacional del Agua. El financiamiento del AAL es mixto, la federación aporta el 60% y el 40% es recurso estatal. Conforme a las limitantes presupuestales, la CAED prioriza las necesidades y define el Programa Operativo Anual. Cada trimestre se da seguimiento al ejercicio de los recursos y al final del año se hace un informe.

Razones y decisión de evaluar

91 El Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango ha evaluado dos apartados del Proagua, el Apartado Urbano y el Apartado Rural. En esta ocasión, la CAED y el gobierno del estado solicitaron la evaluación del AAL, por ser un apartado estratégico que involucra la participación de los municipios y el estado para garantizar el suministro de agua de calidad a la población.

92 La valoración de evaluabilidad concluye que, aunque el diseño e implementación de la intervención están normados a nivel federal y se cuenta con amplia información sobre la planeación y operación de la intervención, el estado tiene espacio para tomar decisiones, sobre todo en cuanto a la priorización de las necesidades, la comunicación con los organismos operadores de agua en los municipios, el registro de la asignación de los recursos y la supervisión su ejercicio.

93 Además, se observa que las condiciones institucionales de la intervención son las adecuadas, pues se observa disposición de los gestores del AAL para involucrarse en el proceso de evaluación, así como a utilizar sus resultados. Por tanto, se considera pertinente continuar con el proceso evaluativo, y se concentre en valorar el desempeño de la gestión local del AAL para lograr sus objetivos al estudiar sus procesos, mecanismos y estrategias de planeación, operación y seguimiento que corresponden al estado.

Servicios de Salud de Durango

Programa Médico en tu Casa

94 El Programa Médico en tu Casa inició en el año 2017 con el objetivo de atender a personas consideradas como vulnerables; a saber, mujeres embarazadas, personas de la tercera edad con enfermedades crónico-degenerativas, enfermos postrados en cama, enfermos terminales, etc., los cuales están imposibilitados para trasladarse por su propio pie hasta los centros de salud.

95 La finalidad de este Programa es brindar servicios de salud integral a aquellas personas vulnerables que tienen problemas severos de movilidad. A pesar de que el Programa busca atender prioritariamente a personas sin seguridad social, también extiende su atención a los derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) que lo requieran.

96 El diagnóstico inicial del Programa se llevó a cabo mediante una denominada «brigada de barrido»; es decir, un censo, a través del cual casa por casa se verificaron las necesidades en materia de salud en casi la totalidad de las colonias y asentamientos del municipio de Durango. Sin embargo, desde el año 2019 la «brigada de barrido» o censo se dejó de hacer, y se limitó la atención de nuevos pacientes solo a aquellos que sean referenciados.

97 El Programa cuenta con reglas de operación, una Matriz de Indicadores para Resultados y metas documentadas. Asimismo, se recolecta información de los beneficiarios, la cual se sistematiza en bases de datos. Dicha información contempla la historia clínica de los pacientes, tratamientos asignados, así como su geolocalización. Gracias a esto último, ha sido posible establecer rutas de atención, lo cual permite brindar una atención más expedita y oportuna, así como optimizar tiempo, dinero y, en general, recursos.

98 De acuerdo con los gestores del Programa, el principal requerimiento para el logro de sus objetivos es la asignación de un presupuesto para su operación, así como la designación de más personal e infraestructura propia. Asimismo, existe la oportunidad para que el Programa use telemedicina para proporcionar la atención de especialistas a pacientes que no pueden desplazarse.

99 Se identificó que este Programa no cuenta con una asignación presupuestal propia. En virtud de ello, opera con el mismo personal e insumos materiales de la Secretaría de Salud, así como con pasantes que realizan su servicio social en las carreras de medicina, odontología, trabajo social, psicología, etc.

100 Por otro lado, se observa que existen algunos riesgos para que el Programa logre sus objetivos, entre los cuales destacan los siguientes:

- La totalidad del personal que compone las brigadas son estudiantes.

- No se cuenta con personal y material propios para que el Programa opere. Por tanto, su correcta operación se sujeta distintos factores exógenos.
- El Programa atiende a una población muy amplia y heterogénea.
- No existen protocolos de atención definidos en caso de haber emergencias.

Razones y decisión de evaluar

101 En virtud del primer acercamiento, se observa que los objetivos de la intervención son múltiples, y su población es amplia y diversa. Por ello, se considera pertinente replantear, en conjunto con sus responsables, su diseño. Por otro lado, se identifica que existe información documental sobre el diseño e implementación del Programa, así como registros del avance en el logro de sus objetivos; a saber, indicadores de desempeño, información sistematizada sobre sus beneficiarios, registro del avance en el logro de sus objetivos, etc. No obstante, se desconoce la suficiencia y calidad de dicha información.

102 Por último, se observa que el contexto institucional para llevar a cabo la evaluación es el indicado, dado que no existen más instituciones involucradas en el diseño e implementación del Programa. En adición, se observa disposición de los gestores del Programa para involucrarse en el proceso de evaluación, así como a utilizar sus resultados. Por tanto, se considera pertinente continuar con el proceso de evaluación. Con todo, la valoración de evaluabilidad recomienda avanzar con una evaluación que valore los elementos mínimos del diseño de esta intervención en salud.

Municipio de Durango

Juntos por la Niñez

103 El Programa Juntos por la niñez, a cargo del DIF municipal de Durango, tiene como objetivo atender a los niños de entre 5 y 15 años que no están estudiando y se dedican a actividades lucrativas o laborales en las calles urbanas como limpiaparabrisas, venta de artículos, o a pedir dádivas. El Programa ha operado por 12 años aproximadamente.

104 La intervención consiste en otorgar bimestralmente una beca de 450 pesos mensuales más un apoyo alimentario (despensa), siempre y cuando la familia se comprometa a que el niño no se dedique a alguna actividad lucrativa y que asista a la escuela. Además de lo anterior, a los beneficiarios se les ofrece los diversos programas que ofrece el DIF como terapias familiares, asesoría jurídica, escuelas para padres y actividades recreativas.

105 De acuerdo con los responsables del Programa, se cuenta con 5 personas llamadas «Promotores infantiles comunitarios», los cuales hacen recorridos en motocicleta por las principales vialidades y centros comerciales con el fin de identificar niños que puedan ser susceptibles de ser considerados por el Programa. Una vez que se identifica a un niño o niña, se procede a realizar una pequeña entrevista para conocer datos generales como nombre, domicilio, edad, etc.

106 Los responsables comentan que se genera y sistematiza la información de cada uno de los beneficiarios, se cuenta con un expediente y se les da un seguimiento cada 4 meses para verificar datos generales y requisitos. Dado que la continuidad en la escuela es un requisito indispensable, si no se cumple con ello se realizan una serie de exhortos que, en caso de no ser atendidos, el niño es dado de baja del Programa.

107 El Programa identifica que, en algunos casos, los padres de familia son los que propician la condición del niño y en ocasiones son renuentes a entrar al Programa. Si sucede esto, se avisa a otras instancias competentes como la Procuraduría de la Defensa del Menor, la Mujer y la Familia. Por otra parte, el apoyo económico es aportado bajo un esquema de «Padrinos voluntarios», que a la fecha de la entrevista eran aproximadamente 125 personas, quienes en su mayoría son funcionarios públicos (60%), seguidos de empresarios y voluntarios en general; los cambios de administración provocan incertidumbre respecto a la continuidad de los padrinos.

Razones y decisión de evaluar

108 Se identificó que el diseño e implementación del Programa aborda objetivos claros, documentados y sustentados con cierta evidencia. Cuenta con información suficiente para realizar la evaluación, manuales, registros sistematizados y la definición de indicadores y establecimiento de metas. Las condiciones institucionales del Programa permiten realizar la evaluación, principalmente porque los usuarios previstos de la evaluación muestran una disposición a utilizar los resultados; existe un consenso entre las instituciones involucradas; y los responsables de la evaluación, así como el equipo evaluador coinciden en los alcances de la evaluación. Se concluye que el Programa cumple con las consideraciones definidas para ser susceptible de evaluar.

Sistema de Alumbramiento Eficiente que brinde Seguridad a la Ciudadanía¹

109 El Sistema de Alumbramiento Eficiente que brinde Seguridad a la Ciudadanía, a cargo de la Dirección Municipal de Servicios Públicos, tiene como objetivo brindar un servicio de calidad para la ciudadanía. Este sistema atiende directamente uno de los mandatos legales del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que compete al municipio. En este sentido, la población objetivo es toda la ciudadanía del municipio de Durango, con excepción de algunos fraccionamientos que están identificados por no estar municipalizados². El Sistema se encuentra compuesto por tres subdirecciones: mantenimiento, telegestión, y control de consumos.

¹ Versión *verbatim* del nombre de la intervención en el municipio de Durango, la cual, para todo caso, se entiende como el servicio de alumbrado público, contemplado en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

² Municipalizar se refiere a hacer que un servicio público, a cargo de una empresa privada, pase al gobierno municipal.

110 La subdirección de telegestión se encarga de monitorear los circuitos de alumbrado público de tal manera que, en caso de detectar una falla, sea esta reportada de manera pública o no, se pueda enlazar con alguna de las cuadrillas de técnicos que se encuentre más cerca. En este sentido, los gestores del sistema logran identificar desafíos alrededor de las propias fallas de los aparatos que utilizan, así como otros que resultan de contingencias climáticas y choques con cableados de otras compañías.

111 Con un 92% de cobertura de alumbrado en la mancha urbana, la subdirección de mantenimiento tiene la función primordial de mantener las luces encendidas de todo el municipio, en los horarios definidos. La información se basa principalmente en reportes, los cuales en su mayoría provienen de redes sociales y de los medios de comunicación. De igual manera, se tienen establecidos recorridos nocturnos con la tarea de detectar posibles fallas en los circuitos, esto debido a que, de acuerdo con los responsables del sistema, existe un rezago importante en el reporte y atención de problemas en luminarias, y solo el 30% de los circuitos se encuentran monitoreados. En el municipio se tienen identificadas alrededor de 36,000 luminarias, entre las que se encuentran las de fraccionamientos y de propiedad del estado. También, los gestores tienen identificados la cantidad de luminarias que existe por cada tramo, ya que son los indicadores que crea la Secretaría de Gobernación. Aspectos como el tipo de luminaria, la intensidad de luz, el ahorro de energía, información sobre Zonas de Atención Prioritaria, entre otros, son factores que se toman en cuenta al instalar nuevas luminarias.

112 Por último, la subdirección de control de consumos se encarga de revisar que el consumo facturado sea realmente el consumido. Por ello, se tiene un histórico de consumo, el cual muestra que se ha tenido una importante reducción en la energía consumida. Los responsables del Sistema comentan que, debido a los ajustes en las tarifas por parte de instancias federales, no es posible realizar proyecciones de gasto mes con mes. En este sentido, a pesar de haber logrado la reducción en consumo, nominalmente no se ve reflejado por los constantes cambios en los impuestos respectivos.

113 Por otra parte, los gestores identifican como áreas de oportunidad la manera de incidir en la sociedad para que realice los reportes correspondientes. Al mismo tiempo, los gestores mencionan la importancia de implementar un mecanismo para asegurar el financiamiento de la Dirección Municipal de Servicios Públicos cuando terceros realizan daños por accidentes o es necesario realizar cambios a los materiales. Estos registros se tienen sistematizados con información que permita fácilmente identificar la luminaria o el circuito dañado.

114 Finalmente, se observa que los responsables del sistema recopilan y sistematizan la mayor cantidad de información relevante posible, así mismo, se tiene una coordinación ya establecida con otras instituciones públicas para los mecanismos de atención. En adición, los responsables muestran amplia disposición para involucrarse en el proceso de evaluación y utilizar los resultados que resulten más

importantes y de mayor efecto para lograr sus objetivos. Por tanto, se considera pertinente continuar con el proceso de evaluación.

Razones y decisión de evaluar

115 En cuanto a la calidad de la intervención, el diseño de la intervención es claro y, de igual manera, los mecanismos que utilizan en las distintas etapas de este se encuentran establecidos. Por la disponibilidad de la información, se reconoce que los gestores del sistema monitorean periódicamente el logro de sus objetivos y cuenta con información relevante sobre sus beneficiarios de manera sistematizada. Finalmente, en cuanto al contexto institucional, si bien existen brechas o mecanismos de comunicación no idóneos entre algunos de los actores involucrados, todo ello se encuentra ya establecido y es de común conocimiento por los responsables.

Programa para el Fortalecimiento de la Seguridad (FORTASEG)

116 El subprograma Capacitación y Profesionalización al Personal Operativo, a cargo de la Dirección Municipal de Seguridad Pública, forma parte de uno de los programas con prioridad nacional del Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG). Este es un subsidio que, cuando se presentan algunas situaciones en materia de seguridad en algún municipio y se cumple con algunos requisitos que establece la Federación, es entregado a los municipios para el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública. Específicamente, el subprograma tiene como objetivo capacitar a los elementos policiales, tanto en temas operativos como humanos, para generar mayor confianza y percepción de seguridad en la ciudadanía. De manera particular, los responsables detectan que uno de los mayores temas en los que se pretende avanzar es en la minimización de agresión hacia mujeres y a menores.

117 Es importante mencionar que los documentos normativos, indicadores, formatos de evaluación interna y objetivos son establecidos a nivel federal, por lo que actualmente se tiene muy poco margen de operación independiente. A pesar de ello, uno de los mayores logros que han logrado los responsables del Programa es que se ha logrado llegar a la meta propuesta por la Organización de las Naciones Unidas en lo que respecta a estado de fuerza.

118 Los responsables de ejercer los recursos del FORTASEG comentan que, al momento de recibir el recurso por parte de la Federación, se comienza a planear los temas y fechas de capacitación. Con el recurso recibido, es obligatorio capacitar tanto a los elementos de nuevo ingreso como a los que se encuentran activos. Actualmente, la fuerza policial es de 998 elementos.

119 La Dirección Municipal de Seguridad Pública se coordina con otras instituciones como la Dirección de Administración y Finanzas para la compra de material y reposición de gastos, en formatos ya establecidos.

120 Uno de los principales retos que detectan los responsables es que, en algunas ocasiones, no es posible realizar cierto tipo de capacitaciones por el costo que

representan. Esto provoca que se tenga que replantear la idea de cuáles capacitaciones serán llevadas a cabo o, en su caso, si se realizará por etapas. Por otra parte, la mayor área de oportunidad para la función policial es la proximidad social.

121 Finalmente, cada uno de los jefes de servicio (policía turística, policía preventiva, unidad canina, etc.), realiza evaluaciones periódicas de tal manera que se pueda identificar al personal que aún no cumple con ciertas características en cualquiera de las modalidades que se implementan desde la capacitación.

Razones y decisiones de evaluar

122 La valoración de evaluabilidad permitió identificar que la intervención cuenta con documentación, disponibilidad de información para el monitoreo de sus objetivos de manera sistematizada, mecanismos y canales de coordinación institucional claros, así como disposición para llevar a cabo la evaluación. Más aún, se reconoce que los gestores de la intervención se encuentran dispuestos a involucrarse en el proceso de evaluación. Por tanto, dada la disponibilidad de información, la madurez de la intervención, así como la disposición expuesta, se considera pertinente continuar con el proceso de evaluación.

Intervenciones valoradas y no viables para evaluación

Secretaría de Educación

Plan de Apoyo a la Calidad Educativa y la Transformación de las Escuelas Normales (PACTEN)

123 El Plan de Apoyo a la Calidad Educativa y la Transformación de las Escuelas Normales (PACTEN) tiene por objetivo «impulsar la capacidad de planeación prospectiva y participativa para el fortalecimiento específico de las entidades federativas y las escuelas normales públicas, de modo que se favorezca la integración y consolidación de un sistema estatal de educación normal de buena calidad, así como el mejoramiento de los servicios educativos y de la gestión de las instituciones formadoras de las maestras y los maestros».

124 El PACTEN contempla diversas actividades para promover la calidad educativa y la transformación de las escuelas normales como:

- Tareas encaminadas a la formación y consolidación de cuerpos académicos, de tal forma que se integren las funciones académicas de docencia
- Pago de inscripción y colegiatura para realizar estudios de posgrado a los docentes y entrega de materiales necesarios para sus labores
- Certificación y capacitación de directivos, docentes y alumnos en áreas como una segunda lengua, tecnologías de la información y la comunicación y cursos, talleres o diplomados relacionados con las licenciaturas que se imparten
- Programas de movilidad nacional e internacional
- Programas formales y permanentes de tutoría, asesoría y programas de seguimiento a egresados
- Cultura de la evaluación de los planes y programas de estudio, así como los procesos de gestión, como una herramienta útil en el mejoramiento continuo en la calidad educativa
- Diagnósticos institucionales para la mejora en la infraestructura física de los planteles, donde se establecen como prioridad la construcción, mantenimiento, remodelación y/o equipamiento de laboratorio, bibliotecas y aulas multimedia, todo esto alineado a un proyecto académico

125 A nivel local, los gestores del Pacten siguen las acciones establecidas a nivel federal y con ello se encargan de conjuntar los proyectos solicitados por cada uno de los planteles de educación superior para profesionales de la educación, además de verificar que los requerimientos solicitados sean los correctos y se cuente con la evidencia de los recursos utilizados por las escuelas. Los responsables locales de Pacten fungen como un enlace entre los planteles y la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación de tal manera que se tengan una buena comunicación entre todas las partes involucradas.

Razones y decisión de no evaluar

126 De acuerdo con la reunión llevada a cabo con los gestores del Programa, el diseño y la implementación está documentada y cuenta con la información documental suficiente para conducir una evaluación. El diseño federal del PACTEN está muy estructurado y la gestión local sigue los lineamientos establecidos en las guías del Programa, con poco margen de gestión local. Así, la valoración de evaluabilidad concluye que existe poco espacio para la toma de decisiones a nivel local sobre la gestión de la intervención, por lo que el valor de la potencial evaluación puede verse limitado.

Programa Nacional de Convivencia Escolar (PNCE)

127 El Programa Nacional de Convivencia Escolar (PNCE) nació en 2016 para «favorecer el establecimiento de ambientes de convivencia escolar sana y pacífica que coadyuven a prevenir situaciones de acoso escolar». En el primer año de intervención, el PNCE se implementó únicamente en escuelas primarias, y como prueba piloto, en algunos preescolares y secundarias. Desde 2017, el PNCE interviene en todos los niveles de educación básica, excepto media superior.

128 A nivel local, el PNCE tiene una coordinación en cada entidad federativa, que funciona como vínculo entre las escuelas y la federación para el desarrollo del Programa. Las reglas de operación del PNCE indican que la coordinación estatal debe planear, dar seguimiento, evaluar y garantizar la operación del Programa localmente. Para lograr sus objetivos, el PNCE apoya a las entidades federativas con materiales educativos del Programa diseñados a nivel federal y recursos financieros para asistencia técnica y gastos de gestión local.

129 En 2017, el PNCE recibió una evaluación del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango, que ofreció recomendaciones relacionadas con el desarrollo de un diagnóstico local de los problemas de convivencia en las escuelas y el diseño de indicadores relevantes para medir el avance del Programa a nivel estatal.

Razones y decisión de no evaluar

130 Durante la valoración de evaluabilidad, el equipo evaluador conversó con la coordinación estatal del PNCE, quienes además de cumplir con sus responsabilidades normativas para la operación del Programa, tienen sobre la mesa el proyecto de hacer un registro puntual de los problemas de convivencia en las escuelas y una red interinstitucional para atenderlos.

131 La valoración de evaluabilidad concluye que, aunque el diseño e implementación de la intervención están documentados y cuenta con información suficiente, el diseño federal del PNCE deja poco espacio para la toma de decisiones a nivel local sobre la gestión de la intervención, por lo que el valor de la potencial evaluación puede verse limitado. En este sentido, el equipo evaluador insiste que la gestión local del PNCE puede continuar con la mejora del diagnóstico de la

intervención en el estado para generar propuestas de intervención que aseguren atender a la población con mayores problemas de convivencia en los espacios educativos.

Educación Inicial – Orientación a Padres de Familia

132 Desde mayo de 2019, la Dirección de Programas Compensatorios de la Secretaría de Educación del Estado de Durango opera el Programa de Educación Inicial, Orientación a Padres de Familia, como una iniciativa federal del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) para brindar atención a comunidades con alta marginación y/o rezago social, a través de la orientación de padres de familia respecto de la adecuada crianza de sus hijos, en temas como valores, alimentación y salud.

133 Esta atención se otorga a través de promotores educativos, quienes tienen cierto nivel de preparación técnica y académica y suelen ser líderes de sus comunidades. A su vez, dichos promotores educativos son dirigidos por una serie de coordinadores y supervisores. En el estado existen alrededor de 350 promotores dentro del Programa, en su mayoría mujeres, quienes reciben una compensación mensual de 1,438 pesos. Se detectó que algunos de estos promotores son pagados mediante los recursos del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro.

134 La selección de las promotoras primero toma en cuenta la postulación que realiza la comunidad; posteriormente, el perfil de dichas promotoras. Las funciones y actividades de las promotoras educativas son definidas por el CONAFE, además de dotarlas con uniforme y material didáctico.

Razones y decisiones de no evaluar

135 La valoración de evaluabilidad concluye que, aunque los servicios de las promotoras educativas son pagados con recursos estatales, el diseño e implementación de la intervención están documentados y cuenta con información suficiente, el diseño federal del Programa de Educación Inicial, Orientación a Padres de Familia deja poco espacio para la toma de decisiones a nivel local sobre la gestión de la intervención. En consecuencia, el valor potencial de la evaluación es limitado, y no se recomienda continuar con el proceso de evaluación.

Secundaria en Planteles de Primaria

136 Este Programa comenzó en la década de 1990, a partir de la necesidad de llevar educación secundaria a las comunidades más marginadas del estado, pues muchos de los alumnos buscaban continuar con sus estudios y no tenían la posibilidad de hacerlo. Este Programa inició con 20 alumnos y en la actualidad cuentan con un aproximado de 1,750.

137 Para cumplir con su objetivo, el esquema de atención del Programa es el siguiente: los docentes de educación primaria terminan su jornada laboral a la 13:00 horas, posteriormente, con un horario de 15:00 a 18:00 imparten las clases de

educación secundaria. El profesor recibe un incentivo de 1,500 pesos anuales por cada alumno promovido. A saber, hay escuelas con 1 solo alumno, así como otras con hasta 20 alumnos. Cuando las escuelas atienden más de 20 alumnos, esta pasa a formar parte de la estrategia de telesecundarias.

138 El único método con el que se cuenta para monitorear el desempeño de los profesores, es una evaluación que se les aplica a los alumnos para medir su grado de progreso, así como los comentarios que los padres de familia formulan respecto de los profesores; sin embargo, la información no está capturada ni sistematizada. Asimismo, se encontró que los profesores no reciben capacitación por parte del Programa.

139 De acuerdo con los gestores del Programa, una vez que los alumnos terminan sus estudios y egresan, por lo general ingresan al sistema de telebachillerato en comunidades aledañas, así como a subsistemas de educación media superior en ciudades cercanas.

140 Este Programa no cuenta con reglas de operación, bases de datos, indicadores o medios de verificación. Solo cuentan con algunos datos en físico, de lo cual principalmente son las evaluaciones que se les aplica a los alumnos, no obstante, la información no está sistematizada. En virtud de ello, se identifican los siguientes riesgos:

- De acuerdo con lo señalado por los gestores del Programa, los docentes consideran que el pago que reciben no es el indicado.
- Con frecuencia, la entrega de dichos pagos se retrasa.
- No se cuenta con mecanismos para garantizar la asistencia de los profesores.
- No se tienen metas establecidas, ni mecanismos para monitorear el avance en el logro de los objetivos.
- No se cuenta con esquemas de capacitación para los profesores.
- La información con la que cuenta el Programa es escasa y no está sistematizada.
- El diseño e implementación del Programa no están documentados.

Razones y decisión de no evaluar

141 Con base en el ejercicio exploratorio, se observa que el Programa no documenta ningún tipo de información referente a su diseño, implementación, ni recolecta información sobre sus beneficiarios. Por tanto, podemos señalar que su diseño e implementación son completamente inerciales. En lo que respecta a la disponibilidad de información, se identifica que las capacidades informativas de la intervención son muy débiles y existen barreras para generar y obtener la información. Por tanto, dadas la calidad de la intervención, la disponibilidad de información y su contexto institucional, se recomienda no continuar con el proceso de evaluación.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Programa de Apoyo al Empleo

142 El Programa Apoyo al Empleo representa una herramienta del gobierno federal instrumentada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social a través del Servicio Nacional del Empleo para incidir en el mercado laboral.

143 Anteriormente la intervención tenía como objetivo «brindar atención a la población buscadora de empleo, mediante la prestación de servicios de vinculación laboral y/o apoyos económicos o en especie, con la finalidad de facilitar su colocación en un puesto de trabajo o actividad productiva», a través de los subprogramas: Servicios de Vinculación Laboral, Apoyos de Capacitación para la Empleabilidad, Fomento al Autoempleo, y Movilidad Laboral Interna. Cada año, las modificaciones en los subprogramas se hacen más evidentes, trayendo como resultado, desafíos y oportunidades para los gestores involucrados en la intervención.

144 En 2020, los subprogramas se acotaron a tres: Intermediación Laboral, Movilidad Laboral de Jornaleros Agrícolas, y Capacitación para la Empleabilidad. Por lo tanto, la desaparición de la acción Fomento al Autoempleo trajo como reto generar acciones en los municipios del estado de Durango que pudieran sustituir la atención que antes se brindaba con las capacitaciones, orientadas a brindar herramientas para propiciar el autoempleo de las personas que se encontraban desempleados y que querían trabajar.

145 Para los gestores del Programa, la implementación del nuevo modelo de atención tiene como objetivo hacer eficiente la atención que se brinda a los buscadores de empleo para ser colocados en una vacante de manera eficiente; de ser necesario, apoyar con capacitaciones y movilidad laboral.

146 Algunos de los retos identificados por los responsables del Programa dentro de su gestión se destacan las siguientes:

- Ejercer los recursos que son proporcionados en función de todas las adecuaciones en los modelos de atención del Programa.
- Brindar atención a nivel municipal, respecto de las funciones que antes realizaba el subprograma Fomento al Autoempleo.
- Evitar capacitaciones que no concluyan en una colocación laboral.

Razones y decisión de no evaluar

147 El diseño del Programa cambió recientemente en diciembre de 2019. Las nuevas Reglas de Operación refirieron cambios sustanciales en la prestación de servicios por parte de la oficina del Servicio Nacional de Empleo. Los gestores del Programa aún no conocen los nuevos servicios y subprogramas que se ofrecerán. Si bien, un ejercicio de evaluación pudiera detectar los mecanismos de éxito, es más importante que la gestión local madure y asimile los recientes cambios al Programa

de Apoyo al Empleo, y en un ejercicio posterior, valorar los avances y capacidades de la gestión para producir resultados en la vinculación laboral.

Secretaría de Recursos Naturales y del Medio Ambiente

Programa de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire en el Estado de Durango

148 El artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. Por otro lado, los artículos 5°, 7° y 8° de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente señalan las facultades de los tres órdenes de gobierno en materia de política ambiental. Asimismo, los artículos 111 y 112 de esta ley establecen las facultades de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos, así como de los gobiernos estatales y municipales para la elaboración de los Programas de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire (ProAire).

149 En el estado de Durango se diseñó el Programa de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire en el Estado de Durango (2016-2026). Dicho Programa tiene por finalidad evaluar la contaminación atmosférica en distintas ciudades del estado. *Grosso modo*, emplea distintas herramientas para la medición y el monitoreo: sistemas de monitoreo atmosférico, inventarios de emisiones, índices de calidad del aire, etc., los cuales permitan implementar acciones de mejora de la calidad del aire.

150 Puntualmente, el Programa abarca los siguientes apartados:

1. Generalidades de la zona de estudio. Contempla información general sobre las condiciones geográficas, físicas, sociales, económicas, demográficas y de movilidad urbana que prevalecen en el estado de Durango.
2. Diagnóstico de la calidad del aire en el estado de Durango. Considera una descripción del Sistema de Monitoreo Atmosférico, así como de los Indicadores de la Calidad del Aire. A saber, en el estado de Durango hay 7 estaciones de monitoreo, de las cuales 3 están localizadas en el municipio de Durango y 4 en los municipios de Lerdo y Gómez Palacio.
3. Inventario de emisiones. Contempla un inventario de emisiones en todo el territorio del estado de Durango para el año 2013. Los contaminantes estimados incluyen partículas suspendidas (PM10 y PM2.5), dióxido de azufre (SO₂), monóxido de carbono (CO), óxidos de nitrógeno (NO_x), Compuestos Orgánicos Volátiles (COV) y amoníaco (NH₃). En adición, se analizan las diversas fuentes de emisión, a saber: fuentes fijas; fuentes de área; fuentes móviles; y fuentes naturales.
4. Impactos sobre la salud y externalidades. Analiza los efectos adversos de la exposición a los contaminantes del aire y ambiente. Cabe mencionar que, dichos impactos se dan principalmente en los sistemas cardiovasculares y respiratorios, los cuales van desde cambios fisiológicos menores hasta la muerte.
5. Comunicación, educación y participación ciudadana en materia de calidad del aire. Busca formular un eje de comunicación pública, educación y

participación ciudadana, con la finalidad de consolidar un instrumento de política pública cercano a las necesidades ciudadanas.

6. Estrategias y medidas. Con base en la información diagnóstica contemplada en los apartados precedentes, esta sección busca establecer los objetivos que perseguirá el ProAire, así como las líneas de acción y actores responsables de cumplirlas. Es decir, esta sección guía la operación de la intervención. Cabe mencionar que, esta sección es exhaustiva, dado que estipula, incluso, tiempos e indicadores para el cumplimiento de cada línea de acción.
7. Fuentes de financiamiento. Considera las distintas fuentes de recursos para la operación del ProAire, tanto financieros, humanos y materiales. Lo anterior, con una visión de largo plazo.

151 Por otro lado, el documento denominado «Acta de Conformación del Comité Núcleo del Programa de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire del Estado de Durango», estipula la conformación de un grupo de trabajo denominado «Comité Núcleo del ProAire». Dicho comité es un grupo formado por representantes de instituciones federales, estatales y municipales, el cual tiene como mandato guiar los trabajos en el estado para mejorar la calidad del aire y proteger la salud pública.

152 No obstante lo antes señalado, de acuerdo con los gestores de la intervención, tanto el Programa de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire en el Estado de Durango (2016-2026), como el Comité Núcleo del ProAire, no ha operado hasta el día de hoy. Esto, según lo señalan, dado una serie de factores tanto administrativos como de comunicación interna y externa. Hoy en día, la intervención solo opera el monitoreo de la calidad del aire a través de sus 7 estaciones establecidas en los municipios de Durango, Gómez Palacio y Lerdo. A saber, los resultados del monitoreo se plasman en la página de internet del Sistema de Monitoreo de la Calidad del Aire del Estado de Durango (SIMCA). Cabe mencionar que, dicha información solo representa una recomendación para las autoridades y para la sociedad, mas no un instrumento coercitivo y práctico para la toma de decisiones.

Razones y decisiones de no evaluar

153 En una primera instancia, se observó que el diseño y estrategias de implementación del ProAire son claros, están documentados y se sustentan en evidencia. Esto, se materializa mediante el documento denominado «Programa de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire en el Estado de Durango (2016-2026)», así como a través de la revisión de literatura que se contempla en el mismo. Por otro lado, se identificó que el ProAire establece mecanismos para monitorear el logro de sus objetivos, instrumentos para la recolección y actualización de datos, así como responsables para cada actividad. Finalmente, se observó que existe poca o nula coordinación con las instancias involucradas. Esto, tanto al interior como al exterior de la Secretaría.

154 Con base en ello, se recomienda no continuar con el proceso de evaluación, dado que el ProAire cuenta con las características idóneas de un programa o política pública. No obstante, el principal desafío versa sobre la débil potencia en su

implementación; prácticamente, solo uno de los apartados se ha implementado. Por tanto, se considera pertinente comenzar los acuerdos institucionales tanto al interior como al exterior de la Secretaría para poner en marcha las acciones contempladas en el Programa, e incluso definir nuevamente a los actores responsables de guiar su operación, si se desea que el ProAire sea lo suficientemente influyente en mejorar la calidad del aire en Durango.

Servicios de Salud de Durango

Programa de Salud Materna y Perinatal

155 El Programa de Salud Materna y Perinatal es una intervención federal, la cual tiene por objetivo disminuir la tasa de mortalidad materna. Durango se encuentra en el segundo lugar a nivel nacional en muertes maternas. En el estado, el Programa está dividido en dos: el de Salud Materna y el de Salud Perinatal. Estas intervenciones atienden a las mujeres desde su edad reproductiva en un estado no gestante, para brindarles asesoría sobre todas aquellas situaciones que pueden complicar su embarazo, así como concientizar a la paciente sobre cuándo es el mejor momento para tener hijos.

156 Posteriormente, se da la atención en el embarazo, para lo cual, dentro de sus indicadores, el Programa considera que la primera consulta sea dentro de los primeros tres meses de gestación, pues en el primer trimestre, se pueden detectar muchos problemas que se pueden dar en el neonato. De ahí se lleva el monitoreo de cada embarazo establecido en los controles de atención. Una vez que se llega al parto, se da la atención del neonato, así como el ofrecimiento de un método de planificación familiar a la nueva madre.

157 La manera en que se identifica a las pacientes es en el momento en el que asisten al centro de salud más cercano (hospitales, clínicas e inclusive unidades médicas móviles), en función de la ubicación geográfica de la paciente. Luego, se conocen las situaciones de riesgo que puedan tener la embarazada ya sea genética, personal o alguna patología. El Programa cuenta con un censo de embarazadas, con el cual es posible dar seguimiento a la paciente, a través de llamadas o visitas, si no ha asistido a la cita.

158 Por otro lado, el Programa tiene una serie de redes sociales (humanas) atendidas a través de una línea telefónica 800 que trabaja 24/7. Estas redes funcionan de la siguiente manera:

Los gestores del Programa consideran a la población de Durango con fuertes patrones de conducta culturales, por lo que se apoyan en figuras de autoridad como sacerdotes, médicos y maestros, para que formen redes sociales dentro de la comunidad, en forma de grupos de personas. En teoría, una vez que se cuenta con el grupo, se motiva a que se reúnan y se decida qué figura tomaría cada uno en un momento de emergencia, pero, estas redes no están trabajando de esta manera.

159 El Programa de desarrollo comunitario forma parte de este esquema de redes sociales, a través de acciones como: Posadas AME, Madrinas y padrinos AME, comité de morbilidad y movilidad, lactancia materna, Prueba TAMIZ, capacitación a parteras tradicionales e inclusive cuentan con traslados aéreos en caso de emergencias, los cuales solo están activos en horas luz. Estos principalmente cuentan con la finalidad de educar al paciente para que sepan a dónde referirse en caso de una necesidad.

160 Por ejemplo, si la paciente requiere desplazarse a la ciudad de Durango a consulta, pero no cuenta con la facilidad para su estadía, las posadas AME proveen el servicio de alojamiento, alimento e inclusive vestido. Hoy en día, el Programa cuenta con cuatro redes constituidas a nivel estado en los municipios de Santiago Papasquiaro, Rodeo, Gómez palacio y Durango.

161 De acuerdo con los gestores del Programa, su principal flaqueza radica en el área de las redes sociales, ya que perciben que no funcionan como deberían, debido, en parte, a la falta de involucramiento de las comunidades.

Razones y decisión de no evaluar

162 En virtud del primer acercamiento, se encontró que el objetivo de la intervención es claro, está documentado y se sustenta en evidencia. Asimismo, se observó que el Programa documenta su implementación y monitorea el logro de sus objetivos respecto del tema clínico. Sin embargo, en lo que respecta a las acciones de índole social, los registros de información son frágiles y no están actualizados. En adición, no existen indicadores para monitorear su desempeño. Por otro lado, se encontró que el contexto institucional es complicado, dado que la atención que brinda el Programa está dividida en dos áreas, por un lado, Salud Materna y por otro lado Salud Perinatal. Asimismo, se depende en gran medida de agentes externos, tales como las redes sociales.

163 Se observó que la atención del Programa no se limita a un sector de la población en concreto, dado que pretende atender a todas las mujeres en edad reproductiva, embarazadas, así como aquellas con niños recién nacidos. Por tanto, se deduce, que más que un programa, es la estrategia de salud en materia de atención materna. Por lo anterior, la evaluación potencial tendría limitaciones respecto del alcance en objetivos del programa presupuestario en cuestión. Más bien, esta valoración exploratoria recomienda seguir con una investigación evaluativa que identifique los factores y características subyacentes que favorecen el entorno de la salud materna y perinatal, cómo el sector salud ha asumido este compromiso y si cuenta con las capacidades financieras, humanas y técnicas desde los centros de salud hasta la logística administrativa para hacer frente a este desafío.

Municipio de Durango

Programa de Promoción Turística del Municipio de Durango

164 Es un Programa municipal el cual busca promover a Durango como destino turístico a través de distintos medios de comunicación. En consecuencia, busca incidir en el incremento de la ocupación hotelera, así como en la derrama económica.

165 El Programa opera con una asignación presupuestal de aproximadamente 850,000 pesos, de los cuales 450,000 pesos son de procedencia municipal y otros 400,000 pesos del fideicomiso estatal del impuesto al hospedaje. El presupuesto es usado al 100% en la promoción, ya que los demás insumos materiales y humanos provienen de la dirección de promoción turística.

166 El Programa lleva a cabo las siguientes acciones:

- Actividades de activación en distintos estados del país.
- Promoción del municipio de Durango a través de distintos medios de comunicación tales como redes sociales, televisión, radio, etc.
- Outlet de viajes.
- Viajes de familiarización: invitación a *influencers*³, así como a promotores turísticos para que puedan promover el municipio como destino.

167 Esta intervención cuenta con indicadores de desempeño con base en la certificación ISO. En adición, cuenta con apoyo del Programa de promotores turísticos, a través del cual levantan encuestas a los visitantes para caracterizar su perfil, herramienta con la cual toman decisiones para dar continuidad a la promoción del municipio. Se entiende que este Programa no se dedica a la realización de eventos o infraestructura; meramente su función es de *city marketing*.

168 De acuerdo con los gestores del Programa, hace algunos años las encuestas de perfil de los visitantes, mostraban que aproximadamente el 80% de los visitantes del municipio de Durango lo hacían por motivos familiares; sin embargo, hoy en día, aproximadamente el 75% lo hace por motivos turísticos.

169 Por último, los gestores del Programa identifican algunos riesgos que pueden limitar el logro de los objetivos de este:

- No llevar a cabo las actividades a tiempo por falta de recurso.
- Coyuntura económica.
- Incremento de la inseguridad estatal y municipal.

³ En mercadotecnia, *influencer* se refiere a una persona con la habilidad de influir sobre potenciales compradores o clientes de un producto o servicio mediante recomendaciones en redes sociales tecnológicas e interactivas.

Razones y decisión de no evaluar

170 Con base en el ejercicio exploratorio que se llevó a cabo, se observa que la intervención tiene la forma de acción y no la de un programa, pues los servicios que entrega se limitan únicamente a acciones de promoción. En adición, dadas sus características, la intervención no identifica un problema público por atender, no existen referencias en la intervención de una definición de población potencial y objetivo, no hay una revisión de evidencia teórica y empírica, etc. Por tanto, se recomienda no continuar con el proceso de evaluación.

Impulso a la Productividad Agrícola, Ganadera y Forestal a Productores del Sector Social

171 El Programa Impulso a la Productividad Agrícola, Ganadera y Forestal a Productores del Sector Social comenzó en la administración del municipio de Durango 2019-2022. Dicho Programa busca incidir en los productores del sector social, dado que, según lo señalan los gestores del Programa, son de los sectores más rezagados en el estado. En términos generales, se busca identificar las vocaciones productivas del municipio, así como sentar las bases de la organización productiva en las comunidades.

172 El Programa tiene por objetivo impulsar la vocación productiva de cada región. Una vez identificadas dichas vocaciones, se llevan a cabo reuniones con los productores para promover su organización. Para esto se llevan a cabo diferentes capacitaciones tanto en el aspecto productivo como en las distintas áreas técnicas, ya que los productores del sector social generalmente no cuentan con dichos conocimientos.

173 Las primeras actividades son las de organizar a los productores, dar información sobre lo que busca el Programa, hacer grupos de trabajo, ofrecer capacitación de cómo organizar las comunidades, formalizar legalmente y construir sociedades de producción rural o asociaciones civiles. A su vez, se han firmado convenios de colaboración con distintas instituciones académicas con la finalidad de brindar capacitaciones en los temas de campo a los beneficiarios, desde agricultura sustentable y manejo de la tierra.

174 Se busca que al término de estas actividades se pueda conformar «clústeres» productivos. Sin embargo, no se sabe si esto último se podrá lograr durante la administración municipal actual, dadas las limitaciones de tiempo, ya que su configuración y posibles impactos, solo serán observados en el mediano y largo plazos. Actualmente, el Programa solo ha formado 1 grupo productivo de hortalizas, y se espera formar 12 más asociados al tema de ordenamiento de agostaderos. En lo referente al tema forestal, dadas las restricciones de su ámbito de competencia, así como la limitación presupuestal, solo se prevé atender temas asociados a la concientización.

175 El Programa tiene una asignación presupuestal aproximada de 3 millones 200 mil pesos. Dicho monto será utilizado para el pago de capacitaciones, salario, combustible y vehículos.

176 De acuerdo con los gestores del Programa, el principal obstáculo para que el Programa logre a sus objetivos, es la resistencia al cambio. Generalmente, las personas involucradas en las actividades agrícolas y pecuarias suelen ser personas mayores, las cuales tienen una alta resistencia al cambio. Principalmente aversión a la tecnificación de los procesos.

Razones y decisión de no evaluar

177 Dado que el Programa tiene pocos meses de haber comenzado, se identifica la pertinencia de indicar a los gestores del Programa la serie de elementos básicos los cuales debe contener un Programa y, en virtud de ello, comenzar a sentar las bases para llevar a cabo un ejercicio de evaluación posterior.

Brigadas Móviles de Salud – Dirección Municipal de Salud Pública

178 Las Brigadas Móviles de Salud en Áreas Vulnerables (BMSAV) seleccionadas es una iniciativa de la Dirección Municipal de Salud Pública del municipio de Durango. La documentación de las BMSAV es inexistente, por lo que se entiende que operan inercialmente.

179 Según sus responsables, las BMSAV acuden principalmente a escuelas primarias públicas para otorgar el servicio de consultación pediátrica o revisión nutricional (peso, talla e índice de masa corporal) a los niños, previa autorización de los directores y docentes. La selección de las escuelas en donde se interviene carece de criterios establecidos, salvo que se busca llegar a las zonas más marginadas del municipio. Las BMSAV buscan detectar problemas de salud y malnutrición en los niños. Cuando se encuentran con casos que deben ser tratados, los médicos y nutricionistas avisan a los padres o tutores, a través de los directores de las escuelas, para que lleven a los niños al Hospital Municipal del Niño y darles atención médica puntual.

180 Las BMSAV tampoco ejercen recursos del municipio, los médicos y nutricionistas dedican parte de su jornada laboral en el Hospital Municipal del Niño para hacer las brigadas, emplean sus propios vehículos para trasladarse y utilizan su equipo médico. En cuanto a los medicamentos, las BMSAV no tienen una asignación particular, sino que llevan algunas dosis de medicinas para entregárselas a los niños en caso de detectar alguna afección médica menor. Ocasionalmente, las BMSAV cuentan con vitaminas que les regalan los representantes médicos, mismas que entregan prontamente a los niños de las escuelas que visitan.

Razones y decisiones de no evaluar

181 La valoración de evaluabilidad anotó la nula documentación de las BMSAV, la ausencia de recursos públicos asignados y el diseño poco claro de la intervención

que pudieran soportar la calidad de la intervención. Y por la insuficiente información disponible sobre su implementación, se concluye que la potencial evaluación enfrentaría limitaciones críticas en cuanto a la definición su objeto y alcance, por lo que es imposible realizarla dadas las condiciones y capacidades informativas actuales de las BMSAV. Para poder considerar la evaluación de las BMSAV en el futuro próximo, es indispensable que el municipio dedique esfuerzos para revisar la efectividad y relevancia de la intervención y documentar su diseño e implementación.

Hospital del Niño en tu Comunidad

182 Hospital del Niño en tu Comunidad nace como una iniciativa propia del personal del Hospital del Niño del municipio de Durango. Busca dar atención en pediatría a niños y adolescentes menores de 17 años que se encuentran en zonas urbanas vulnerables. Esta actividad tiene aproximadamente 1 año y medio de implementación. Además de la atención clínica, se entrega medicamento que los pacientes requieren y cuando se necesita una mayor atención especializada se invita a acudir al Hospital. Para ello, se establece un consultorio en algún lugar de la comunidad, se realiza un diagnóstico y, dependiendo de este, se llevan a cabo órdenes o recetas médicas.

183 Dado que no es un programa propiamente establecido, no cuenta con Reglas de Operación u otro documento normativo para identificar los mecanismos de operación. No obstante, los responsables comentan que es precisamente este año, cuando ya se planteó la iniciativa ante las autoridades correspondientes para poder oficializarlo.

184 A pesar de no contar con documentos normativos, se tienen identificadas las zonas urbanas vulnerables en las que se brinda la atención, así como los enlaces en las escuelas que servirán para dar seguimiento a los pacientes que requieran ser canalizados al Hospital. También, se tiene el registro que durante 2019 se realizaron alrededor de 13,649 consultas pediátricas y de nutrición y de ellas, 3,000 requirieron la canalización al Hospital. En este sentido, los responsables llevan a cabo una encuesta de satisfacción la cual la registran en una base de datos para mayor control.

185 Existen distintas instituciones tanto públicas como privadas con las que se coordinan para obtener medicamentos y poder llevarlos a los pacientes que necesiten. Una de estas instituciones es la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA); sin embargo, los mecanismos de comunicación son informales y no de manera institucional.

Razones y decisión de no evaluar

186 Se reconoce que los responsables de esta iniciativa se encuentran en la mayor apertura para llevar a cabo la evaluación e involucrarse en ella; sin embargo, dado que no es un programa institucionalizado, se encuentran grandes brechas de información en las distintas etapas, en este sentido, algunas de las actividades que

los gestores llevan a cabo quedan a criterio de estos y por ello, complicaría el proceso de evaluación. Por tanto, no resulta pertinente continuar con la evaluación.

Promoción y Fortalecimiento del Control y Vigilancia de los Ciudadanos a Programas de Desarrollo Social

187 La Contraloría Social (CS) es el mecanismo de los beneficiarios, directos e indirectos, para verificar, de manera organizada, el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados los programas y proyectos, principalmente vinculados con el desarrollo social. Durante cada proyecto de obra pública, debe conformarse un Comité de Contraloría Social (CCS). La instancia ejecutora es responsable de convocar y asesorar sobre el procedimiento de los Comités de Contraloría Social, mediante invitaciones, así como de organizar una reunión previa al inicio de la ejecución del proyecto para conformar el CCS.

188 Los beneficiarios del Programa acordarán la constitución del CCS en el Acta de Registro del Comité de Contraloría Social. Se incorpora el nombre del Programa que se trate, el ejercicio fiscal respectivo, la representación y domicilio legal donde se constituye el Comité, así como los mecanismos e instrumentos que utilizará para el ejercicio de sus actividades, además de la documentación que acredite la calidad de beneficiario.

189 Los Comités realizarán las siguientes actividades:

- Solicitar a la instancia ejecutora la información pública del apoyo relacionada con su operación;
- Vigilar la difusión de información suficiente, veraz y oportuna sobre la operación del proyecto;
- Monitorear que el ejercicio de los recursos públicos del proyecto sea oportuno y transparente.
- Vigilar el cumplimiento de los plazos de ejecución del proyecto.
- Cerciorarse que el proyecto no se utilice con fines políticos, electorales, de lucro u otros distintos a su objetivo.
- Los beneficiarios del Programa cumplan con los requisitos de acuerdo con la normatividad aplicable.
- Registrar los resultados de las actividades de contraloría social realizadas.
- Recibir las quejas y denuncias sobre la aplicación y ejecución del Programa recabar la información de estas y, en su caso, presentarlas junto con la información recopilada a la instancia ejecutora.

190 Por otro lado, la Dirección Municipal denominada Contraloría Municipal, a través del Departamento Auditoría Social, manifiesta desafíos para el éxito de la estrategia del involucramiento ciudadano como mecanismo de rendición de cuentas y corresponsabilidad, alrededor de la limitada participación de la población:

- Confianza pobre en las instituciones.

- Desconocimiento de derechos ciudadanos a conocer y a estar informado sobre el uso de recursos públicos en proyectos.
- Percepción de ciudadanos a trabajo extra por vigilancia.
- Reconocimiento autocrítico de poca difusión de la contraloría social y de sus ventajas.

191 Los responsables del Departamento de Auditoría Social mencionaron que anteriormente se realizaban pláticas y se elaboraban materiales de difusión dirigidos a niño y niñas. Al mismo tiempo, se elaboraba una guía ciudadana que acompañaba a la asesoría a los comités que revisaban obras de infraestructura. Por otro lado, se realizaban eventos de capacitación y se promovía a los comités de contraloría social a que participaran en el Premio Estatal de Contraloría Social.

192 De manera reiterada, el Departamento de Auditoría Social comentó que el éxito de sus actividades estaba en función de la capacidad de respuesta, sensibilización y comunicación entre las dependencias ejecutoras: Dirección Municipal de Desarrollo Social, Instituto Municipal de la Vivienda, Dirección Municipal de Educación, Dirección Municipal de Obras Públicas y Aguas del Municipio de Durango. Comentaron que en la medida que existiera mayor compromiso y menor elusión a las responsabilidades de las instancias ejecutoras, podrían provocar una mayor influencia con la contraloría social, toda vez que se trabaje con la participación ciudadana.

193 Por los procesos, el Departamento de Auditoría Social comentó que cuenta con procedimientos documentados para conformar los comités, desde la entrega de guías informativas, la revisión de expedientes de obra. Con todo, el proceso está soportado por uso de indicadores mediante un sistema de gestión de calidad que monitorea las quejas recibidas por el departamento.

Razones y decisión de no evaluar

194 En virtud del primer acercamiento, se observa que el diseño de la estrategia de contraloría social es difuso y no está documentado en una teoría del cambio o lógica causal. Al respecto, los responsables del Departamento de Auditoría Social comentaron que es necesario fortalecer capacidades en marco lógico, matriz de indicadores para resultados y demás temas del Presupuesto basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño. Se advierte que el equipo evaluador tendría que reconstruir la intervención en conjunto con sus responsables. La implementación de contraloría social es relativamente estable, aunque algunos riesgos se identificaron. Se presupone que la implementación es inercial y deberían dedicarse esfuerzos para revisar la relevancia y efectividad de la contraloría social.

195 Asimismo, se presupone que la intervención cuenta con información para realizar la evaluación; pero se advierte que debería complementarse con entrevistas y demás aproximaciones. Por otro lado, se observa que las condiciones institucionales de la intervención son las adecuadas. Existe disposición de los gestores del

Departamento de Auditoría Social para involucrarse en el proceso de evaluación, así como a utilizar sus resultados.

196 Por los argumentos expuestos, no se recomienda continuar con la evaluación. Si bien las condiciones institucionales habilitan un desarrollo evaluativo con altas probabilidades de uso, la intervención tiene problemas en el diseño y algunos riesgos en la implementación que hacen reflexionar sobre la relevancia y efectividad de la intervención.

Cuidado, preservación y protección de la vida silvestre albergada en el Zoológico

197 En sesión celebrada el 30 de noviembre de 2017, el municipio de Durango creó el Instituto Municipal de Conservación de la Vida Silvestre de Durango, como organismo público descentralizado. Los argumentos alrededor de su creación estribaron en el cuidado y conservación de la vida silvestre como actividades para impactar positivamente el medio ambiente (sic). Al mismo tiempo, se consideró que existe una tendencia de convertir los zoológicos tradiciones en bioparques, en donde las especies tuvieran mayor espacio para su desarrollo, y que las familias duranguenses cuenten con instalaciones para el esparcimiento y diversión familiar, y oportunidades para la educación en vida silvestre, por medio de visitas guiadas y cursos a lo largo del año (sic). Este resolutive contempló una transición del patrimonio del municipio al Instituto recientemente creado y todas las providencias alrededor del presupuesto asignado.

198 Durante la valoración de evaluabilidad en el Bioparque – Zoológico Sahuatoba, se identificaron cuatro objetivos de este proyecto:

- Preservación de la vida silvestre de 320 animales
- Educación alrededor de la preservación de la vida silvestre
- Recreación de los visitantes
- Facilidades para la investigación en temas relativos de la vida silvestre alojada

199 El Bioparque – Zoológico Sahuatoba tiene usualmente 700 visitantes semanales entre martes y domingo. Y las temporadas de verano y de Semana Santa presentan mayor afluencia de visitantes.

200 Derivado del traslado de funciones de la Dirección Municipal de Servicios Públicos al organismo público descentralizado, el Bioparque ha desarrollado una planeación estratégica inicial con declaraciones misionales y objetivos globales. Por otro lado, cuenta con un inventario de especies, pero no existe un programa explícito de apareamiento, aunque lo que prevalece es una política de apareamiento y de aumento de nacimientos de aquellas especies con mayor valor biológico.

201 Por razones de transición, el Bioparque está elaborando un Plan de Manejo que tendría que ser aprobado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). Este plan debe incluir todas las precisiones acerca de los principales procedimientos en el manejo de especies y el control de riesgos asociados a estas. En consecuencia, el plan detonaría el desarrollo de otros documentos

importantes para consolidar la gestión: plan de contingencias, manual de organización y de procedimientos.

202 Con todo, se asume que los criterios para el desarrollo de los principales procesos del Zoológico han sucedido de manera empírica y apenas documentados, como las altas por nacimiento, altas procedentes por el decomiso realizado por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), bajas por defunción, etc. Recientemente, el Bioparque ha desarrollado tres proyectos para dar servicio a las especies: clínica veterinaria de uso exclusivo del Bioparque, el depósito de residuos sólidos y una granja interactiva para hacer frente al objetivo de educación con animales domésticos.

203 Por la estructura orgánica, el grueso de actividades sucede en la Subdirección Operativa que tiene a su cargo el bioterio, el cuidado de los reptiles, aves, y mantenimiento en general. Con 12 millones pesos de presupuesto asignado, apenas se cuentan con recursos para satisfacer las necesidades de espacio, cuidado y alimentación de las especies. El Bioparque tiene 2 millones pesos de ingresos propios que han servido para financiar los proyectos de la clínica, el depósito de residuos sólidos y la granja interactiva.

Razones y decisión de no evaluar

204 En virtud del primer acercamiento, se observa que el diseño de la estrategia del Bioparque está en construcción por lo que existen restricciones que impedirían realizar una evaluación influyente. Más aún, como la aprobación del Plan de Manejo está sujeto a una entidad reguladora (SEMARNAT), el despliegue del desarrollo de los demás documentos está pendiente. En consecuencia, la suficiencia de información alrededor de las funciones y procesos sustantivos es limitada, por lo que una evaluación alrededor de estos tendría el riesgo de ser irrelevante; se advierte que la información debería complementarse con entrevistas y demás aproximaciones.

205 Por otro lado, se observa que las condiciones institucionales de la intervención son las adecuadas. Existe disposición de los gestores del Bioparque – Zoológico Sahuatoba para involucrarse en el proceso de evaluación, pero el uso de los resultados estaría limitado por la congruencia de recomendaciones de la evaluación y las observaciones y contenido del plan de manejo por SEMARNAT.

206 Por los argumentos expuestos, no se recomienda continuar con la evaluación. Si bien las condiciones institucionales habilitan un desarrollo evaluativo con mediana probabilidad de uso, el Zoológico Sahuatoba está desarrollando sus documentos rectores derivado de la transición al organismo público descentralizado. Solo hasta que estos documentos estén institucionalizados e implementados, y el funcionamiento del organismo se enmarque en estas guías, podría ser relevante evaluar la contribución de los procesos a la consecución de los objetivos definidos por el Bioparque.

Atención y Acompañamiento Terapéutico Familiar – Instituto Municipal de la Familia

207 El Programa Atención y Acompañamiento Terapéutico Familiar, a cargo del Instituto Municipal de la Familia (IMF), busca fortalecer los vínculos entre familias del municipio de Durango, así como ser un referente en política pública en temas familiares en el municipio. Este Programa detecta como problemática la «Alta tasa de problemas interpersonales de las familias duranguenses». En este sentido, los responsables del Programa realizaron un estudio diagnóstico para identificar cuáles son los problemas más comunes en las relaciones de pareja.

208 Para ingresar al Programa se deben cumplir una serie de requisitos, y un proceso que se encuentra establecido, de manera que sea el IMF la institución adecuada para el tratamiento del problema. Así mismo, en caso de no serlo, se tienen mecanismos de canalización a otras instituciones municipales. En esta etapa del proceso, dado que el ingreso al Programa es de manera voluntaria, la firma de una carta compromiso es también un requisito.

209 La intervención ofrece terapia familiar, así como individual, de manera que ofrece acompañamiento a toda la familia. Esto último es el valor agregado que, comentan los responsables, motiva la creación del Programa ya que mencionaron al equipo evaluador, es la única institución pública que ofrece este tipo de atención especializada. El Programa tiene 2 años de funcionamiento con algunos ligeros cambios desde su implementación. Los responsables comentan que aproximadamente un 70% de las familias que ingresan al Programa logra terminar satisfactoriamente el mismo, de manera que genera cambios positivos en los vínculos intrafamiliares. En este punto, de acuerdo con los gestores, se tiene referencias y fundamentos relativos al modelo de terapia utilizado en la implementación, así como del número de sesiones adaptado.

210 Las fuentes de ingresos son por parte del municipio, así como externos, principalmente donaciones del sector privado. No obstante, uno de los principales retos que logran identificar es, precisamente, la insuficiencia presupuestaria, que restringe la contratación de más personal y debido a la alta demanda que existe, llega a generar un desgaste excesivo al personal actual. El Programa tiene metas de atención a 400 familias, 180 entrevistas, 1,100 sesiones de atención terapéutica, 65 servicios de orientación, entre otros, en un plazo de 3 años.

211 Finalmente, de acuerdo con los gestores del Programa, este presenta oportunidad de mejora en áreas como las alianzas de trabajo con las familias, los espacios para llevar a cabo las actividades y el número de personal. En este sentido, el IMF se encuentra en total apertura para llevar a cabo la evaluación y otorgar la información requerida al equipo evaluador.

Razones y decisiones de no evaluar

212 De acuerdo con los criterios de decisión identificados en la guía de evaluabilidad se destaca que, en cuanto a la calidad de la intervención, se identificó

que el Programa tiene problemas en su diseño e implementación y es necesario que sean revisados los elementos de la lógica causal, lo cual implica inconsistencias en el diseño e implementación. En lo que respecta a la disponibilidad de información, el Programa cuenta con información suficiente para realizar una evaluación, como el diagnóstico y los registros sistematizados de los beneficiarios. Finalmente, para el apartado del contexto institucional, las condiciones institucionales del Programa permiten realizar una evaluación, principalmente porque los usuarios previstos de la evaluación muestran una disposición a utilizar los resultados.

213 No obstante, se identifica que una evaluación difícilmente pudiera ser lo suficientemente influyente para originar cambios sustantivos en el Programa. A lo sumo, una evaluación pudiera concentrarse en mejorar las condiciones de diseño, aunque esto puede implicar conclusiones de duplicidad y coincidencia con otras áreas del gobierno municipal. Con todo, este Programa puede tener su rectoría desde el Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia.

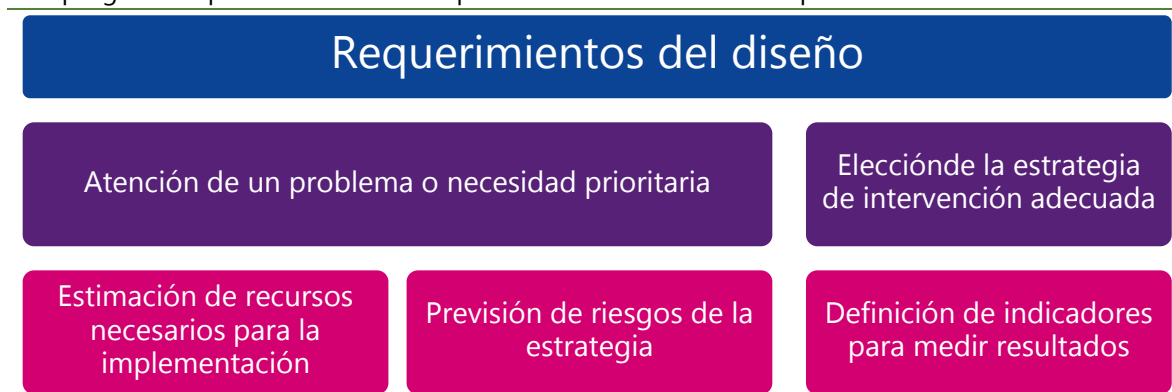
Principales conclusiones

214 La valoración de evaluabilidad (VE) apoyó la definición de qué intervenciones evaluar y bajo qué criterios, y permitió identificar las capacidades y necesidades de información y los usos previstos de una evaluación. También, la VE permitió caracterizar las condiciones actuales de la intervención con el propósito de asegurar que el objeto de evaluación tuviera las condiciones y capacidades, tanto de diseño e informativas, para ser evaluado.

215 Hoy en día, hoy en día los programas y políticas públicas deben solucionar un problema o atacar un desafío. Las valoraciones de contemplaron el análisis de la brecha de requerimientos, de diseño y de gestión para llegar al resultado y los logros eficaz y eficientemente logrados. Es importante que los programas valorados y que no fueron incluidos en el Programa Anual de Evaluación de las Políticas y Programas Públicos del Estado de Durango accionen todos los requerimientos de diseño e implementación para mejorarlos.

Figura 3

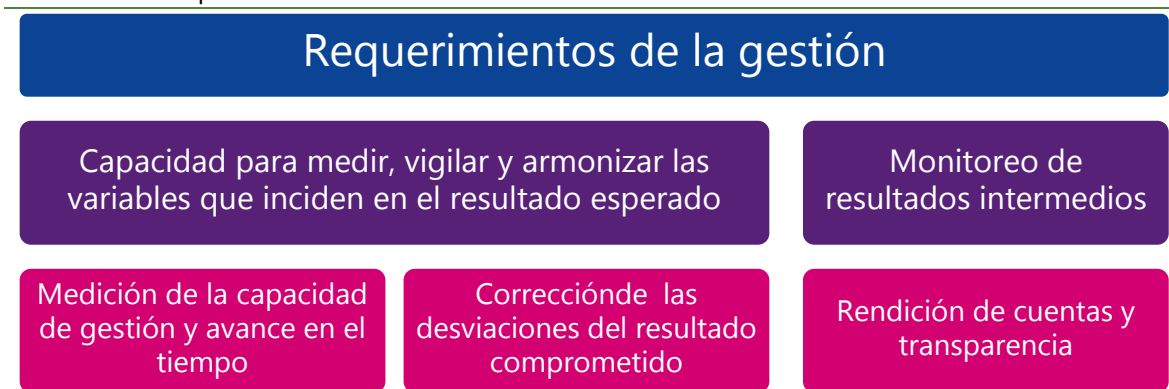
Un programa o política soluciona un problema o ataca un desafío prioritario



216 En algunos de los casos, los programas valorados carecieron de elementos mínimos de diseño, unos en mayor grado que otros. Esto permitió promover la evaluación en materia de diseño para unos programas; para el resto, conviene que el programa reflexione su diseño alrededor del problema que pretende atender, el diagnóstico que caracteriza las condiciones del problema y que justifica la intervención de política pública. Para otros casos, se encontró que la gestión pudiera mejorarse alrededor de mejores procesos que conducen al resultado, la sistematización de información de desempeño y el uso de indicadores para monitorear el avance en los objetivos y metas comprometidos por el programa. La identificación de riesgos es una condición sin la cual, la gestión del programa puede llevar a pobres resultados o a resultados adversos no previstos.

Figura 4

Un programa o política bien implementado vigila los riesgos y corrige a tiempo para alcanzar los resultados comprometidos



217 Las responsabilidades de los gobiernos han crecido en volumen y complejidad. En correspondencia, la coordinación de programas y políticas es un desafío mayor y sus implicaciones se han vuelto mayores. Las soluciones para entregar servicios y obras de calidad requieren de respuestas interconectadas y en conjunto. Una mejor coordinación horizontal y entre agencias ayudaría a asegurar que dependencias dispares funcionen en la misma dirección y para los mismos objetivos. Una pobre coordinación puede originar decisiones basadas en información inexacta, sesgada o incompleta, principalmente en lo relativo al cálculo de los costos del programa, su marco legal o su consistencia con las prioridades del gobierno.

218 Un factor importante para el éxito de la coordinación estrecha entre órdenes de gobierno es la existencia de valores estatales comunes y una visión estatal compartida. La legitimación de las políticas públicas (y las instituciones del estado que las impulsan) aumenta considerablemente cuando estas se adoptan, comparten e implementan efectivamente. Esta legitimación tiene varias dimensiones: i) una procedural, - las políticas públicas son legítimas si se alinean con el marco legal existente y se implementan por la autoridad competente; ii) una utilitaria, si las políticas son sensibles y orientadas a desafíos prioritarios del estado; y iii) una normativa, las políticas son legítimas si son consistentes con los valores, creencias y preferencias de aquellos que las impulsan. La cooperación aporta aún mayor valor cuando una política pública se legitima bajo estas tres dimensiones.

Referencias

- Davies, R. (2013). Planning evaluability assessments: A synthesis of the literature with recommendations. Estados Unidos.: Department for International Development.
- Davies, R., & Payne, L. (2015). Evaluability Assessments: Reflections on a review of the literature. *Evaluation*, 21(2), 216-231.
- Kaufman-Levy, D., Poulin, M., Orchowsky, S., Michel, N., & Peterson, E. (2003). Evaluability Assessment: Examining the Readiness of a Program for Evaluation. Juvenile Justice Evaluation Center, Justice Research and Statistics Association.
- Leviton, L. C., Khan, L. K., Rog, D., Dawkins, N., & Cotton, D. (2010). Evaluability assessment to improve public health policies, programs, and practices. *Annual Review of Public Health*, 31, 213-233.
- Newcomer, K. E., Hatry, H. P., & Wholey, J. S. (Eds.). (2015). Handbook of Practical Program Evaluation. Estados Unidos.: John Wiley & Sons.
- Peersman, G., Guijt, I., & Pasanen, T. (2015). Evaluability assessment for impact evaluation: Guidance, checklists and decision support, A Methods Lab Publication. Reino Unido.: Overseas Development Institute.



Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
Resultados de la Valoración de Evaluabilidad 2020