



inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Evaluación en materia de Diseño (simplificada)



Programa **Anual** de
Evaluación 2019

**Programa Construyendo Tus
Pasos**

Municipio de Gómez Palacio



inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Evaluación en materia de Diseño (simplificada)



Programa **Anual** de
Evaluación 2019

**Programa Construyendo Tus
Pasos**

Municipio de Gómez Palacio

Evaluación en materia de Diseño (simplificada) del Programa Construyendo Tus Pasos en el Municipio de Gómez Palacio

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
Blvd. de las Rosas #151
Fraccionamiento Jardines de Durango
C.P. 34200
Durango, Durango

Citación sugerida:

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango. Evaluación en materia de Diseño (simplificada) del Programa Construyendo Tus Pasos en el municipio de Gómez Palacio, Durango:inevap, 2019.

DIRECTORIO

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Consejo General **Juan Gamboa García**
Consejero

Delyana de Jesús Vargas Loaiza
Consejera

Emiliano Hernández Camargo
Consejero

Coordinaciones **Karla Gabriela Chávez Verdín**
Coordinadora de Administración y Finanzas

Fátima Citlali Cisneros Güereca
Coordinadora de Vinculación

Sergio Humberto Chávez Arreola
Coordinador de la Política de Evaluación

Omar Ravelo Rivera
Coordinador de Seguimiento de la Evaluación

Equipo técnico de la evaluación Moisés Tamayo Díaz
Sergio Humberto Chávez Arreola
Rafael Rodríguez Vázquez
Anabel Cuevas Reyes
Maricela García Ávila

Contenido

Resumen Ejecutivo	7
Objetivos de la evaluación	9
Objetivo general	9
Objetivos específicos	9
Hipótesis de la evaluación.....	9
Hipótesis principal	9
Hipótesis adicionales	9
Alcance de la evaluación.....	9
Introducción.....	10
Evaluación.....	11
Características de la intervención	11
I. Justificación de la creación y diseño.....	11
II. Contribución a las metas y estrategias	16
III. Población potencial y objetivo y mecanismos de elegibilidad	20
IV. Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	26
V. Evaluación y análisis de la lógica causal.....	30
VI. Presupuesto y rendición de cuentas	34
VII. Posibles complementariedades y coincidencias con otros programas.....	37
VIII. Principales procesos de gestión	38
Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas	39
Propuesta de recomendaciones y observaciones	40
Conclusiones.....	42
Referencias	43
Anexos.....	44
Anexo 1. Lógica causal	44
Anexo 2. Indicadores.....	44
Anexo 3. Gastos desglosados del programa.....	45
Anexo 4. Complementariedad y coincidencias entre programas y/o acciones en otros niveles de gobierno	45
Anexo 5. Cobertura del PCTP	47
Anexo 6. Principales procesos del PCTP	48

Siglas y acrónimos

Inevap	Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
PCTP	Programa Construyendo Tus Pasos
ZAP	Zonas de Atención Prioritaria

Glosario

Diagnóstico	Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes, y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.
Evaluación	Análisis sistemático y objetivo de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.
Hallazgos	Evidencias obtenidas de una o más evaluaciones para realizar afirmaciones basadas en hechos que pueden ser fortalezas, oportunidades, debilidades y/o amenazas.
Indicadores	Expresión cuantitativa o cualitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, tales como el cumplimiento de objetivos y metas establecidas y reflejar el resultado o cambios en las condiciones de vida de la población o grupo de enfoque atendido, derivados de la implementación de una intervención pública.
Población atendida	Población beneficiada por el programa en un periodo determinado.
Población objetivo	Población que el programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial, y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.
Población potencial	Población total que presenta el problema o necesidad que justifica la existencia del programa y que por lo tanto pudiera ser elegible para su atención.
Propuesta de recomendaciones y observaciones	Sugerencias emitidas por el equipo evaluador derivadas de los hallazgos identificados en evaluaciones, cuyo propósito es contribuir a la mejora.

Resumen Ejecutivo

La Evaluación en materia de Diseño (simplificada) del Programa Construyendo Tus Pasos analiza la lógica de intervención del programa a fin de generar información que retroalimente su diseño, gestión y mecanismos para alcanzar sus resultados esperados.

El Programa Construyendo Tus Pasos (PCTP) surge en 2016 a cargo de la Dirección de Desarrollo Social del Municipio de Gómez Palacio. Aunque el programa no define el problema o necesidad que pretende resolver, se lee en su documentación que busca «atender las necesidades de habitantes del área rural, especialmente niños y niñas que cursan su educación primaria» a través de la fabricación y suministro de un par de zapatos a todos los niños inscritos en escuelas seleccionadas. Para el 2018, el programa estimó entregar 9,000 pares de zapatos con un costo total de 614,155.00 pesos, financiado con recursos propios del municipio.

El programa adopta estrategias e instrumentos capaces de atender el problema público mediante una lógica causal y teoría del cambio.

El PCTP asume que la carencia o mal estado del calzado de los niños es un problema público; sin embargo, no identifica los factores que originan esta condición, ni dimensiona la problemática; además, no presenta los argumentos que explican por qué esta situación se considera prioritaria. Así mismo, la falta de claridad sobre los objetivos de la intervención y la ausencia de evidencia que sustente los vínculos causales entre la estrategia de intervención del PCTP y variables de resultados, se suman a la frágil justificación del programa.

El programa justifica por qué se descartaron otras vías usuales y/o probadas de atender el problema público por su economía, eficiencia y eficacia.

La documentación del programa orienta hacia que el argumento principal que sostiene la intervención es que el municipio cuenta con la maquinaria y equipo necesario para fabricar zapatos. Aunque el aprovechamiento de la capacidad instalada del municipio puede entenderse como una buena práctica, resulta insuficiente justificar el uso de recursos públicos sobre este fundamento, dada la ausencia de un problema o necesidad pública por resolver claramente identificada.

El programa identifica los principales riesgos de la estrategia elegida y la conexión entre la intervención y el resultado esperado.

La ausencia de una lógica causal definida y sustentada en la evidencia explica la falta de identificación de los supuestos y riesgos asociados a la intervención y de una estrategia para mitigarlos o evitarlos.

En este sentido, las características de la intervención y el tipo de apoyo entregado revelan que el programa convive con la posibilidad de entregar calzado que no corresponda a la talla de los niños y acepta la limitante de que los efectos del programa sean únicamente durante los cuatro meses de vida útil de calzado, dado el ritmo de crecimiento de los pies de los niños y el desgaste natural de los zapatos derivado de su uso intensivo.

El programa prevé indicadores idóneos para medir y evaluar sus resultados.

El PCTP no dispone de indicadores para medir y evaluar su desempeño, por lo que no se especifican metas al respecto, salvo para la producción de zapatos. En este sentido, la ausencia de indicadores no es una debilidad espontánea que se deba solamente a la falta de instrumentos y mecanismos de medición, sino es resultado de las debilidades acumuladas del programa que se resumen en la pregunta de ¿qué medir cuando no se define con precisión el problema público por atender ni el objetivo por alcanzar?

El programa estima y asegura los recursos necesarios para ejecutar la intervención.

En particular, la información presupuestal del PCTP solo incluye el costo unitario y agregado de producción de los zapatos aunque no explica por qué se seleccionó fabricar tal cantidad de zapatos ni cómo la estimación del costo toma en cuenta las particularidades del calzado.

Sin embargo, dada la carencia de un diagnóstico de la intervención que muestre la dimensión del problema que se busca atender, es difícil valorar si los recursos financieros con los que cuenta son suficientes.

El PCTP es una iniciativa con buenas intenciones, pero sin resultados comprobados. La evaluación identifica hallazgos y propone recomendaciones y observaciones en dos dimensiones, una relacionada con la efectividad de la intervención del gobierno que lleva a la administración municipal a reflexionar sobre la continuidad del programa, y otra con la eficiencia operativa de la intervención, en particular sobre sus mecanismos, instrumentos y procedimientos de focalización, selección, registro de beneficiarios, entrega de apoyos y medición del desempeño operativo.

Objetivos de la evaluación

Objetivo general

Evaluar la lógica de intervención del programa con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y mecanismos para alcanzar los resultados comprometidos.

Objetivos específicos

- Analizar la justificación de la creación y diseño del programa.
- Identificar y analizar su vinculación con la planeación sectorial, municipal, estatal y nacional.
- Identificar sus poblaciones y mecanismos de atención.
- Analizar el funcionamiento y operación del padrón de beneficiarios y la entrega de los bienes y/o servicios.
- Analizar la consistencia entre el diseño y la normatividad aplicable.
- Identificar el registro de operaciones presupuestales y de rendición de cuentas.
- Identificar posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas.

Hipótesis de la evaluación

Hipótesis principal

El diseño del programa es congruente y conduce al logro de los resultados comprometidos.

Hipótesis adicionales

1. El programa adopta estrategias e instrumentos capaces de atender el problema público mediante una lógica causal y teoría del cambio.
2. El programa justifica por qué se descartaron otras vías usuales y/o probadas de atender el problema público por su economía, eficiencia y eficacia.
3. El programa identifica los principales riesgos de la estrategia elegida y la conexión entre la intervención y el resultado esperado.
4. El programa prevé indicadores idóneos para medir y evaluar sus resultados.
5. El programa estima y asegura los recursos necesarios para ejecutar la intervención.

Alcance de la evaluación

Identificar hallazgos y proponer recomendaciones y observaciones a partir del análisis de gabinete con base en la documentación normativa y de planeación del programa, así como toda la información disponible al momento de la evaluación.

Introducción

El Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango (Inevap) y el municipio de Gómez Palacio seleccionaron el Programa Construyendo Tus Pasos (PCTP) a cargo de la Dirección de Desarrollo Social del Municipio de Gómez Palacio, con el objetivo de analizar la lógica de intervención del programa a fin de generar información que retroalimente su diseño, gestión y mecanismos para alcanzar los resultados comprometidos. La evaluación registra y valora las fortalezas y áreas de oportunidad del programa y recomienda vías para aumentar su probabilidad de éxito y elevar la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Para configurar los objetivos, hipótesis y preguntas de evaluación, el Inevap desarrolló un ejercicio de evaluabilidad que abordó la complejidad conceptual y política de la intervención, las necesidades de información y los usos previstos de la evaluación.

A partir de la documentación pública y la interacción con las responsables del programa, se identificaron las características de la intervención, los actores interesados, los mecanismos de causalidad y contribución, el proceso de cambio de comportamiento e integración con el contexto, la información disponible para la evaluación, la utilización esperada de los resultados y la disposición al cambio de los funcionarios.

La Evaluación en materia de Diseño (simplificada) del Programa Construyendo Tus Pasos se enfoca en los elementos del diseño de la intervención y en los factores que pueden limitar el logro de sus objetivos, pues aborda su justificación, estrategia de intervención y lógica causal. Todo ello, a fin de identificar hallazgos y proponer recomendaciones y observaciones que aumenten la probabilidad de que el programa alcance sus resultados esperados.

La evaluación expone el diseño del PCTP e insiste en la importancia de configurar intervenciones públicas basadas en la evidencia. Así, la evaluación busca generar información relevante, útil y oportuna para mejorar la toma de decisiones respecto de la gestión de los recursos y su margen para provocar resultados, así como contribuir a impulsar una cultura de la evaluación, de la transparencia y de la rendición de cuentas.

Evaluación

Características de la intervención

El alcance de la documentación del programa no permite desarrollar esta sección de la evaluación. Las respuestas de las preguntas de evaluación presentan los hallazgos al respecto.

I. Justificación de la creación y diseño

1. El problema o necesidad que busca resolver el programa está identificada en un documento que cuenta con la siguiente información:

- a. El problema o necesidad se formula como un hecho negativo o una situación que puede ser revertida**
- b. Se define la población que tiene el problema o necesidad**
- c. Se define el plazo para su revisión y su actualización**

Respuesta: No

Nivel	Criterios
1	- El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y - El problema no cumple con las características establecidas en la pregunta
2	- El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y - El problema cumple con una de las características establecidas en la pregunta
3	- El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y - El problema cumple con dos las características establecidas en la pregunta
4	- El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, - El problema cumple con todas las características establecidas en la pregunta

Justificación: la atención de un problema público da sentido a la intervención del gobierno y su definición guía los pasos del diseño de una política o programa público. De manera inicial, la definición del problema público busca responder a las preguntas: ¿qué está mal? y ¿cuál es la situación que se desea cambiar?, por lo que su redacción supone el entendimiento de aquello que requiere ser atendido por el gobierno.

En el caso del PCTP, no se encontró documentación en la que se defina el problema o necesidad pública que se pretende resolver, aunque en la presentación del programa se menciona que la intervención busca «atender las necesidades de habitantes del área rural, especialmente niños y niñas que cursan su educación primaria».

A pesar de que la apropiación y beneficios percibidos del programa sean amplios, en ausencia de una identificación clara, objetiva y basada en evidencia de un problema público por atender, la intervención del gobierno carece de justificación.

2. Existe un diagnóstico del problema o necesidad que atiende el programa que describa de manera específica:

- a. Causas, efectos y características del problema o necesidad**
- b. Cuantificación y características de la población que presenta el problema o necesidad**
- c. Ubicación territorial de la población que presenta el problema o necesidad**
- d. El plazo para su revisión y su actualización**

Respuesta: No

Nivel	Criterios
1	- El programa cuenta con documentos, información y/o evidencias que le permitan conocer la situación del problema o necesidad que pretende atender, y - El diagnóstico no cumple con las características establecidas en la pregunta
2	- El programa cuenta con documentos, información y/o evidencias que le permitan conocer la situación del problema o necesidad que pretende atender, y - El diagnóstico cumple con al menos una de las características establecidas en la pregunta
3	- El programa cuenta con documentos, información y/o evidencias que le permitan conocer la situación del problema o necesidad que pretende atender, y - El diagnóstico cumple con tres de las características establecidas en la pregunta
4	- El programa cuenta con documentos, información y/o evidencias que le permitan conocer la situación del problema o necesidad que pretende atender, y - El diagnóstico cumple con todas las características establecidas en la pregunta

Justificación: definir el problema público es una condición indispensable, pero no suficiente, para justificar y formular una intervención.

El diagnóstico adecuado de una intervención va más allá de la exposición del problema, pues es una presentación selectiva de ciertas dimensiones de este y una descripción de la manera en que la intervención lo corrige. En este sentido, el diagnóstico debe segmentar temporal y espacialmente el problema, caracterizar a la población que lo presenta e identificar los factores que lo originan y los efectos de la problemática; además, el diagnóstico es un documento que se actualiza, pues las condiciones en las que se interviene cambian.

Aunque el PCTP cuenta con un documento en el que se presenta la intervención, carece de diagnóstico, ya que la definición del problema, su caracterización y dimensionamiento están ausentes.

3. ¿Existe justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo?

Respuesta: No

Nivel	Criterios
1	- El programa cuenta con justificación teórica o empírica documentada que sustente la intervención que realiza, y - La justificación teórica o empírica documentada no es consistente con el diagnóstico del problema
2	- El programa cuenta con justificación teórica o empírica documentada que sustente la intervención que realiza, y - La justificación teórica o empírica documentada es consistente con el diagnóstico del problema
3	- El programa cuenta con justificación teórica o empírica documentada que sustente la intervención que realiza, - La justificación teórica o empírica documentada es consistente con el diagnóstico del problema, y - Existe(n) evidencia(s) (nacional o internacional) de los efectos positivos atribuibles a los bienes y/o servicios entregados
4	- El programa cuenta con justificación teórica o empírica documentada que sustente la intervención que realiza, y - La justificación teórica o empírica documentada es consistente con el diagnóstico del problema, - Existe(n) evidencia(s) (nacional o internacional) de los efectos positivos atribuibles a los bienes y/o servicios entregados - Existe(n) evidencia(s) (nacional o internacional) de que la intervención es más eficaz que otras alternativas en atender el problema o necesidad

Justificación: la evidencia permite conocer tres aspectos importantes en la configuración de una intervención pública: 1) la naturaleza, alcance y dimensión del problema que se pretende atender, 2) las características del contexto en el que se busca intervenir y, 3) las experiencias de intervenciones similares en otros contextos. Además, sostiene la argumentación de por qué es importante que el gobierno atienda el problema definido y por qué se considera prioritario.

Si bien, el documento que presenta la intervención menciona cinco enunciados a manera de justificación, el PCTP no cuenta con evidencia teórica o empírica que sustente tales argumentos.

En este sentido, la lectura de la justificación del PCTP apunta a que el elemento principal que sostiene la intervención es que el municipio cuenta con la maquinaria y equipo necesario para fabricar zapatos, a pesar de que la naturaleza del programa supone que la carencia de

zapatos de los niños es un problema público que debe ser atendido. Como se mencionó antes, el problema público es el que da sentido a la intervención del gobierno, en ausencia de tal definición, la justificación del programa es frágil y su intervención cuestionable.

Partiendo del supuesto de que la carencia o mal estado del calzado de los niños es un problema público, resulta importante identificar las razones de esta condición en los infantes; es decir, el hecho de no tener zapatos o que estos estén dañados, seguramente se debe a la imposibilidad de adquirirlos o remplazarlos, dados los precios del calzado en el mercado y los medios económicos de los padres o tutores. Desde este punto de vista, la intervención se justificaría a partir del argumento de mercados incompletos, según el cual, la asignación de los bienes no es eficiente, pues el precio de los zapatos sería superior al que los compradores pueden o están dispuestos a pagar o porque la cantidad ofertada de zapatos es inferior a la demandada; no obstante, para justificar la intervención a partir de este argumento sería necesario probar empíricamente esta falla del mercado.

Si se asume que los zapatos, además de proteger los pies de infecciones y heridas, se alinean con los estándares de vestimenta de los países occidentales, estos pueden vincularse con otros beneficios, como apunta el documento de la Universidad de Massey al respecto del programa *Shoes for Kids* en Nueva Zelanda².

Por otro lado, cada vez con mayor frecuencia se han estudiado los efectos de usar o no zapatos, entre las publicaciones al respecto destacan:

- Hollander, K., Van der Zwaard, B. C., De Villiers, J. E., Braumann, K. M., Venter, R., & Zech, A. (2016). The effects of being habitually barefoot on foot mechanics and motor performance in children and adolescents aged 6–18 years: study protocol for a multicenter cross-sectional study (Barefoot LIFE project). *Journal of foot and ankle research*, 9(1), 36. Disponible en: <https://jfootankleres.biomedcentral.com/track/pdf/10.1186/s13047-016-0166-1>
- Wolf, S., Simon, J., Patikas, D., Schuster, W., Armbrust, P., & Döderlein, L. (2008). Foot motion in children shoes – a comparison of barefoot walking with shod walking in conventional and flexible shoes. *Gait & posture*, 27(1), 51-59. Disponible en: http://www.academia.edu/download/13070122/WOLF_2007_GP_Foot_motion_in_children_shoes_-_a_comparison_of_barefoot_walking_with_shod_walking_in_conventional_and_flexible_shoes.pdf
- Hollander, K., Heidt, C., Van der Zwaard, B. C., Braumann, K. M., & Zech, A. (2017). Long-term effects of habitual barefoot running and walking: a systematic review. *Medicine & Science in Sports & Exercise*, 49(4), 752-762. Disponible en:

² Disponible en: <https://www.kidscan.org.nz/sites/default/files/Massey%20University%20-%20Shoes%20for%20Kids%20Findings%20November%202010.pdf>

https://www.researchgate.net/profile/Karsten_Hollander/publication/309617514_Long-Term_Effects_of_Habitual_Barefoot_Running_and_Walking_A_Systematic_Review/links/5a1586240f7e9bc6481b26ef/Long-Term-Effects-of-Habitual-Barefoot-Running-and-Walking-A-Systematic-Review.pdf

- Rome, K., Hancock, D., & Poratt, D. (2008). Barefoot running and walking: the pros and cons based on current evidence. *The New Zealand Medical Journal*, 121(1272), 109-111. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/5427903_Barefoot_running_and_walking_The_pros_and_cons_based_on_current_evidence
- Hollander, K., Van der Zwaard, B. C., De Villiers, J. E., Braumann, K. M., Venter, R., & Zech, A. (2016). The effects of being habitually barefoot on foot mechanics and motor performance in children and adolescents aged 6–18 years: study protocol for a multicenter cross-sectional study (Barefoot LIFE project). *Journal of Foot and Ankle Research*, 9(1), 36. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/307607663_The_effects_of_being_habitually_barefoot_on_foot_mechanics_and_motor_performance_in_children_and_adolescents_aged_6-18_years_Study_protocol_for_a_multicenter_cross-sectional_study_Barefoot_LIFE_project

Asimismo, el equipo evaluador encontró varias iniciativas similares al PCTP, en el sentido del tipo de apoyo que entregan, aunque no en la fabricación de calzado por el gobierno. Estas iniciativas pertenecen a asociaciones independientes sin fines de lucro:

- Shoes that Fit (Estados Unidos): <https://www.shoesthatfit.org/>
- One for One – Giving Shoes de Children International y Toms® (Estados Unidos a países latinoamericanos, africanos y surasiáticos): <https://www.toms.com/what-we-give-shoes>
- Because – The Shoe that Grows (Estados Unidos a más de 100 países): <https://becauseinternational.org/the-shoe-that-grows>
- Soles for Jesus (Estados Unidos a países africanos): <http://www.solesforjesus.org/>
- KidsCan – Shoes for Kids (Nueva Zelanda): <https://www.kidscan.org.nz/our-work/shoes-for-kids>
- Share your Soles (Estados Unidos a más de 15 países): <https://shareyoursoles.org/>

Finalmente, conviene mencionar que el Instituto para la Salud Preventiva del Pie (*Institute for Preventive Foot Health*) y la Sociedad Americana de Ortopedia de Pie y Tobillo (*American Orthopaedic Foot & Ankle Society*) señalan que los niños requieren zapatos nuevos al menos cada cuatro meses, en función del crecimiento de sus pies y del desgaste natural de los zapatos derivado de su uso intensivo³. De esta manera, los efectos del programa se limitarían a la vida útil del calzado.

³ Más información en : <https://www.ipfh.org/foot-care-essentials/childrens-feet-how-they-grow>, <http://legacy.aofas.org/footcaremd/espanol/Pages/Cómo-Elegir-Calzado-Para-Niños.aspx>.

II. Contribución a las metas y estrategias

4. El objetivo el programa está vinculado con los objetivos del programa sectorial, especial o institucional considerando que:

- a. Existen conceptos comunes entre el objetivo y los objetivos del programa sectorial, especial o institucional
- b. El logro del objetivo aporta al cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial o institucional

Respuesta: No aplica

Nivel	Criterios
1	- El programa cuenta con un documento en el que se establece la relación de su objetivo con los objetivo(s) del programa sectorial, especial o institucional, y - No es posible determinar vinculación con los aspectos establecidos en la pregunta
2	- El programa cuenta con un documento en el que se establece la relación de su objetivo con los objetivo(s) del programa sectorial, especial o institucional, y - Es posible determinar vinculación con uno de los aspectos establecidos en la pregunta
3	- El programa cuenta con un documento en el que se establece la relación de su objetivo con los objetivo(s) del programa sectorial, especial o institucional, y - Es posible determinar vinculación con todos los aspectos establecidos en la pregunta
4	- El programa cuenta con un documento en el que se establece la relación de su objetivo con los objetivo(s) del programa sectorial, especial o institucional, - Es posible determinar vinculación con todos los aspectos establecidos en la pregunta, y - El logro del objetivo del programa es suficiente para el cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial o institucional

Justificación: la planeación del desarrollo en México se enmarca desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Planeación. A nivel local, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango instruye lo siguiente para los municipios:

Artículo 45. [...] El Plan Estatal de Desarrollo y los planes municipales de desarrollo contendrán los programas de la administración pública estatal y municipal durante la gestión respectiva; los cuales guardarán congruencia con la planeación estratégica.

Mientras que la Ley de Planeación del Estado de Durango señala que:

Artículo 34. Los Ayuntamientos elaborarán y aprobarán, de conformidad con las bases de coordinación que se hubieren establecido con el Gobierno del Estado, los planes de desarrollo y programas municipales [...]

Al tiempo que la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango menciona que es facultad y obligación de los ayuntamientos:

Artículo 33, inciso B, fracción I. Elaborar, presentar y publicar en el curso de los tres primeros meses a partir de la fecha de instalación del Ayuntamiento, el Plan Municipal de Desarrollo correspondiente a su periodo constitucional de Gobierno, y derivado de éste, los programas de obras y servicios públicos de su competencia.

De esta manera, la normatividad de planeación del desarrollo no considera que al interior de los municipios se desarrollen planes sectoriales, especiales o institucionales, por lo que se entiende la ausencia de tal documento para la Dirección de Desarrollo Social del municipio de Gómez Palacio, quien es la dependencia responsable del PCTP.

5. ¿Con cuáles metas, objetivos y estrategias transversales del Plan Nacional, Estatal y Municipal de Desarrollo vigente está vinculado el objetivo sectorial, especial o institucional relacionado con el programa?

Respuesta: el objetivo expresa aquello que se busca alcanzar con la intervención en términos del cambio en las condiciones o comportamiento de la población intervenida. Para que el objetivo de una política o programa público sea evaluable, este debe ser único y susceptible de expresarse en un indicador de meta.

En particular, el objetivo del PCTP expuesto en su presentación es:

«Producir 9,000 pares de zapato escolar con una fábrica propia del R. Ayuntamiento, aprovechando la maquinaria e instalaciones con que se cuenta dentro de los centros de Desarrollo Comunitarios Hábitat, con la finalidad de generar empleo de manera incluyente y beneficiar a niños y niñas del municipio de Gómez Palacio que más lo necesiten, para impulsar su continuidad en su formación educativa y una mejor calidad de vida».

En este sentido, el objetivo del programa es ambiguo, pues hace referencia a múltiples aspectos que van del desarrollo social, empleo y educación, al aprovechamiento de la capacidad instalada del municipio; además, la redacción se confunde con la de una meta.

Por otro lado, la normatividad de la planeación del desarrollo en México instruye que los planes, programas y acciones de los órdenes de gobierno deben estar alineadas, a fin de cumplir sus objetivos. En función de las deficiencias del objetivo del PCTP, resulta imposible vincularlo con los objetivos, metas y estrategias de los instrumentos de planeación municipal, estatal o nacional.

6. ¿Cómo está vinculado el objetivo del programa con los Objetivos de Desarrollo Sostenible?

Respuesta: la ambigüedad del objetivo del PCTP y la imposibilidad de alinearlos con los objetivos, metas y estrategias del Plan Nacional, Estatal y Municipal de Desarrollo, no permiten vincularlos con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

III. Población potencial y objetivo y mecanismos de elegibilidad

Población potencial y objetivo

- 7. La población potencial y objetivo está definida en documentos oficiales y/o en el diagnóstico del problema o necesidad y cuentan con la siguiente información y características:**
- Unidad de medida**
 - Está cuantificada**
 - Metodología para su cuantificación y fuentes de información**
 - Se define un plazo para su revisión y actualización**

Respuesta: No

Nivel	Criterios
1	- El programa define la población potencial y objetivo, y - Las definiciones cumplen con una de las características establecidas
2	- El programa define la población potencial y objetivo, y - Las definiciones cumplen con dos de las características establecidas
3	- El programa define la población potencial y objetivo, y - Las definiciones cumplen con tres las características establecidas
4	- El programa define la población potencial y objetivo, y - Las definiciones cumplen con todas las características establecidas

Justificación: al definir el problema público se hace explícita la población que lo presenta (población potencial); a partir de los criterios y mecanismos de elegibilidad, se define la población que puede ser atendida por la intervención (población objetivo). Cuando un programa tiene claramente identificadas a sus poblaciones, conoce el tamaño del reto que enfrenta y puede diseñar con mayor pertinencia su estrategia de intervención.

Aunado a la ausencia de definición del problema y diagnóstico de la intervención, el PCTP no identifica ni cuantifica a su población potencial y objetivo. A pesar de que la presentación del programa menciona que este se dirige a «niños y niñas del área rural que se encuentran en escuelas de nivel básico (primaria)», no caracteriza a tal población.

Asimismo, en función de la operación del programa, se entendería que la población potencial y objetivo se definiera al nivel de escuelas, pues la selección de los beneficiarios no se hace según el individuo.

8. ¿El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total y las características de los solicitantes?

Respuesta: No

Nivel	Criterios
1	El programa cuenta con información sistematizada, pero no permite conocer la demanda total ni las características de los solicitantes
2	El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total, pero no las características de los solicitantes
3	El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total y las características de los solicitantes
4	- El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total y las características de los solicitantes, y - Existe evidencia de que la información sistematizada es válida, es decir, se utiliza como fuente de información única de la demanda total

Justificación: cuando una intervención tiene instrumentos sistematizados para conocer el número y características de sus solicitantes, puede desarrollar mecanismos de atención adecuados que se alineen con su estrategia de cobertura y por lo tanto, con la consecución de sus objetivos.

Según la operación del PCTP, la selección de beneficiarios se hace por escuela. Las escuelas solicitan ser atendidas —se autoseleccionan— y el programa decide a cuáles beneficiar, aunque no documenta los criterios empleados para tal efecto⁴. Así mismo, no se encontró evidencia de que la información de las escuelas solicitantes se sistematice.

Dado el tipo de apoyo que entrega el PCTP, es indispensable que el programa conozca el sexo y talla del calzado de sus beneficiarios finales. Para ello, según sus responsables, el programa visita cada escuela beneficiaria y recoge las características mencionadas; sin embargo, no se documentan los mecanismos y procesos particulares al respecto.

Un elemento fundamental para el buen diseño y gestión del PCTP, es que se asegure de entregar calzado adecuado para cada niño o niña en cuanto a talla, materiales y diseño; de manera que los zapatos se adapten a sus necesidades de desplazamiento y a las actividades comunes de los infantes.

⁴ Conviene señalar que los registros de beneficiarios del PCTP en el 2018 indican que el programa entregó 61 pares de zapatos a personas, sin identificar la institución educativa a la que pertenecen o representan.

Mecanismos de elegibilidad

9. ¿El programa cuenta con mecanismos para identificar su población objetivo? En caso de contar con estos, especifique cuáles y qué información utiliza para hacerlo.

Respuesta: la importancia de contar con mecanismos de elegibilidad adecuados radica en que gran parte del éxito de una intervención pública se debe a la identificación precisa de la población que presenta el problema y la definición de aquellos que pueden ser atendidos por el programa, pues apoyar a otra población contravendría la justificación de la intervención.

Según los responsables del programa, luego de su solicitud, las escuelas beneficiarias se seleccionan en función de su ubicación en Zonas de Atención Prioritaria (ZAP)⁵ o en áreas rurales del municipio; sin embargo, aunado a que el programa no identifica a su población potencial, los mecanismos e instrumentos que sustentan la focalización y selección de las escuelas beneficiarias —puesto que dentro de dichas escuelas se apoya todos los niños inscritos— no están documentados.

En ausencia de criterios y mecanismos claros, únicos, estandarizados y documentados para focalizar la atención y seleccionar a los beneficiarios de la intervención, la asignación de los apoyos podría estar sujeta a consideraciones personales de los responsables del programa o de las autoridades municipales e incluso, influida por presiones e intereses externos, ajenos al logro de los objetivos de la intervención.

⁵ Las ZAP se definen por la Secretaría de Desarrollo Social (ahora Bienestar) y se desagregan hasta el nivel de Área Geoestadística Básica. Más información para el 2018 y 2019 disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5506088&fecha=29/11/2017 y [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/435254/Zonas de Atención Prioritaria 2019.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/435254/Zonas_de_Atencion_Prioritaria_2019.pdf)

10. El programa cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo con las siguientes características:

- a. Incluye la definición de la población objetivo**
- b. Especifica metas de cobertura anual**
- c. Abarca un horizonte de mediano y largo plazo**
- d. Es congruente con el diseño y el diagnóstico del programa**

Respuesta: No

Nivel	Criterios
1	• La estrategia de cobertura cuenta con una de las características establecidas
2	• La estrategia de cobertura cuenta con dos de las características establecidas
3	• La estrategia de cobertura cuenta con tres de las características establecidas
4	• La estrategia de cobertura cuenta con todas las características establecidas

Justificación: la estrategia de cobertura es el mecanismo del programa para atender a su población objetivo en su horizonte de operación, bajo el supuesto de que la demanda de apoyos es superior a las capacidades materiales, financieras y humanas del programa.

Todas las intervenciones públicas deben tener un horizonte de implementación, como se mencionó antes, la atención de un problema público es lo que justifica la intervención del gobierno, por lo que se espera que programa contribuya, en un nivel aceptable y en un periodo determinado, a resolver el problema público por el que existe; de no ser así, la intervención se convierte en un costo fiscal permanente, cuyos beneficios son difusos y limitan la atención de otros problemas públicos.

En particular, además de no identificar a su población objetivo, el PCTP carece de una estrategia de cobertura documentada.

Generalmente, el contexto financiero de los gobiernos, sobre todo municipales, se caracteriza por recursos escasos. Derivado de ello, conviene que las intervenciones públicas diseñen una estrategia de cobertura alineada con el logro de sus objetivos; una alternativa al respecto es asignar los apoyos por rondas, en donde se seleccionen a los beneficiarios en función de criterios justificados.

11. Los procedimientos del programa para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen las siguientes características:

- a. Incluyen criterios de elegibilidad claramente especificados, es decir, no existe ambigüedad en su redacción
- b. Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las unidades ejecutoras
- c. Están sistematizados
- d. Están difundidos públicamente

Respuesta: No

Nivel	Criterios
1	Los procedimientos para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen una de las características establecidas
2	Los procedimientos para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen dos de las características establecidas
3	Los procedimientos para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen tres de las características establecidas
4	Los procedimientos para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen todas las características establecidas

Justificación: la selección de beneficiarios de una intervención pública debe hacerse a partir de mecanismos e instrumentos precisos y justificados, los procedimientos para aplicar estos criterios y asignar los beneficios deben ser congruentes con el diagnóstico de la intervención; además, su estandarización, sistematización y publicidad favorecen la transparencia y la rendición de cuentas.

De acuerdo con los responsables del PCTP, el programa selecciona a las escuelas beneficiarias privilegiando a aquellas que se encuentren en ZAP o en áreas rurales del municipio; sin embargo estos procedimientos y criterios no están documentados.

Cuando no se documentan criterios y procedimientos de selección de beneficiarios, se corre el riesgo de que la asignación de los apoyos no corresponda a la atención del problema público y no haya alineación con la consecución de sus objetivos.

12. Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes cuentan con las siguientes características:

- a. Corresponden a las características de la población objetivo**
- b. Existen formatos definidos**
- c. Están disponibles para la población objetivo**
- d. Están apegados al documento normativo del programa**

Respuesta: No

Nivel	Criterios
1	- El programa cuenta con procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes - Los procedimientos cuentan con una de las características descritas
2	- El programa cuenta con procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes - Los procedimientos cuentan con dos de las características descritas
3	- El programa cuenta con procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes - Los procedimientos cuentan con tres de las características descritas
4	- El programa cuenta con procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes - Los procedimientos cuentan con todas las características descritas

Justificación: la recepción, registro y trámite de las solicitudes son momentos nodales en la operación de cualquier intervención, sobre todo si esta tiene contacto directo con sus beneficiarios finales, pues la percepción de la calidad de la intervención es influida importantemente por esta etapa.

A partir de la operación del PCTP, se entiende que las escuelas son quienes solicitan la intervención; sin embargo, la documentación del programa no expone los procedimientos para recibir, registrar y tramitar tales solicitudes.

IV. Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención

Padrón de beneficiarios

13. Existe información que permita conocer quiénes reciben los bienes y/o servicios que entrega el programa (padrón de beneficiarios) que:

- Incluya las características de los beneficiarios establecidas en su documento normativo
- Incluya los bienes y/o servicios entregados
- Esté sistematizada, actualizada y depurada
- Incluye una clave única de identificación por beneficiario que no cambie en el tiempo
- Cuenta con mecanismos documentados para su depuración y actualización

Respuesta: Sí

Nivel	Criterios
1	• La información de los beneficiarios cumple con al menos una de las características establecidas
2	• La información de los beneficiarios cumple con tres de las características establecidas
3	• La información de los beneficiarios cumple con cuatro de las características establecidas
4	• La información de los beneficiarios cumple con todas las características establecidas

Justificación:

- El padrón de beneficiarios del PCTP muestra únicamente la escuela, su ubicación y el número de pares de zapatos entregados según sexo. Adicionalmente, el programa cuenta con las listas de recepción de los zapatos que incluyen el nombre del niño o niña que los recibió y la talla del calzado; en este punto, se remarca que los datos personales de los niños podrían estar en riesgo al no codificar su identidad.
- El padrón de beneficiarios del programa se presenta a nivel de escuela y solo incluye el total de pares de zapatos entregados; sin embargo, para conocer la talla de estos es necesario consultar un documento individual para cada escuela beneficiada.
- Aunque el padrón de beneficiarios está sistematizado, pues se encuentra en un sistema informático, se desconoce si está actualizado y depurado.
- El padrón de beneficiarios no aprovecha la clave del centro de trabajo de cada escuela como identificador único; además, no protege la identidad de los beneficiarios finales.
- Se desconoce si el programa cuenta con mecanismos para depurar y actualizar el padrón de beneficiarios.

En conclusión, el padrón de beneficiarios del PCTP es insuficiente, pues no incluye las características básicas de las escuelas y niños beneficiados ni del apoyo entregado; además, a nivel individual, la identidad de los niños está desprotegida.

Un padrón de beneficiarios adecuado contiene toda la información relevante sobre estos, lo cual facilita la operación y seguimiento de la intervención y responde con los requerimientos normativos de transparencia y rendición de cuentas.

Mecanismos de atención y entrega del apoyo

14. Los procedimientos para otorgar los bienes y/o servicios a los beneficiarios tienen las siguientes características:

- a. Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las unidades ejecutoras**
- b. Están sistematizados**
- c. Están difundidos públicamente**
- d. Están apegados al documento normativo del programa**

Respuesta: No

Nivel	Criterios
1	Los procedimientos para otorgar los bienes y/o servicios a los beneficiarios tienen una de las características establecidas
2	Los procedimientos para otorgar los bienes y/o servicios a los beneficiarios tienen dos de las características establecidas
3	Los procedimientos para otorgar los bienes y/o servicios a los beneficiarios tienen tres de las características establecidas
4	Los procedimientos para otorgar los bienes y/o servicios a los beneficiarios tienen todas las características establecidas

Justificación: los momentos en los que la intervención entra en contacto con sus beneficiarios finales son determinantes de la percepción de la calidad del programa; en este sentido, si la entrega de los bienes se hace a partir de procedimientos estandarizados, públicos, sistematizados y alineados a la normatividad del programa, es probable que los beneficios percibidos de la intervención sean mayores.

En particular, el PCTP no cuenta con documentación en la que se expongan los procedimientos para entregar el calzado a las escuelas y luego a los niños; aunque se especifiquen, someramente, los pasos de la construcción de los zapatos en la fábrica.

15. Si el programa recolecta información de sus beneficiarios, explique el procedimiento para llevarlo a cabo, las variables que mide y la periodicidad de las mediciones.

Respuesta: el padrón de beneficiarios es el instrumento que recoge toda la información relevante de quienes reciben la intervención. Esta información permite caracterizar a los beneficiarios, darles seguimiento y probar los cambios esperados en su comportamiento o condiciones. Adicionalmente, si la intervención recoge información de los no beneficiarios y una serie de supuestos se cumple, sería posible estimar el efecto atribuible a la intervención.

El PCTP selecciona a sus beneficiarios a nivel de escuela, es decir, todos los alumnos inscritos en una escuela beneficiaria reciben su calzado. De esta manera, el programa recoge, para las escuelas beneficiarias: nombre, ubicación, nombre del director y total de pares de zapatos entregados según talla y sexo de los niños; mientras que para los beneficiarios finales (niños): nombre y talla de calzado recibido. Derivado de la operación del PCTP, se entiende que la información de los beneficiarios se recoge una vez que la escuela fue seleccionada y al momento de la entrega de los zapatos, aunque se desconocen los procedimientos para tal efecto.

Dada la ausencia de definición del problema y objetivo de la intervención, resulta imposible identificar qué variables de los beneficiarios son relevantes para el PCTP, aunque se reconoce que la información recolectada es insuficiente para conocer y dar seguimiento a los beneficiarios.

V. Evaluación y análisis de la lógica causal

Cadena de resultados y análisis de riesgos

16. El programa identifica la lógica causal que conecta la intervención con su resultado esperado.

Respuesta: de manera general, una intervención pública busca cambiar un comportamiento o condición específica de la población a la que se dirige. Los vínculos entre la intervención y sus resultados esperados se conocen como lógica causal; así, una intervención pública se construye a partir de la aceptación y evidencia de ciertas relaciones de causalidad que muestran lo que se asume sucederá al intervenir.

Dentro de la lógica causal de una intervención, tanto la cadena de resultados como los riesgos y supuestos asociados, deben ser consistentes, de manera que la intervención se entienda capaz de alcanzar sus objetivos y atender efectivamente el problema público que la justifica.

En particular, el PCTP carece de documentación en la que se identifique su lógica causal. Esto se debe originalmente a que el programa no identifica el problema que pretende atender y a que el objetivo definido del programa es ambiguo (ver Anexo 1).

17. El programa identifica y considera los riesgos y supuestos asociados a su intervención que pueden limitar el logro de sus resultados esperados.

Respuesta: la complejidad inherente de los problemas públicos, la inestabilidad del contexto en el que se interviene y los elementos externos que influyen en la validación de los vínculos causales, hacen que la intervención esté expuesta a numerosos factores de desviación de su resultado.

Cuando una intervención identifica y controla sus riesgos y supuestos asociados, aumenta la probabilidad de alcanzar sus objetivos. Sin embargo, en la documentación del PCTP no se identifican los riesgos y supuestos de la intervención.

18. Los indicadores para medir el desempeño del programa tienen las siguientes características:

Calidad

- a. Claridad
- b. Relevancia
- c. Economía
- d. Monitoreabilidad
- e. Adecuación

Validez

- f. Validez interna
- g. Validez externa
- h. Validez por valor aparente
- i. Consistencia intertemporal
- j. Consistencia interobservacional

Respuesta: No

Nivel	Criterios
1	• Del 0% al 49% de los indicadores del programa tienen las características establecidas
2	• Del 50% al 69% de los indicadores del programa tienen las características establecidas
3	• Del 70% al 84% de los indicadores del programa tienen las características establecidas
4	• Del 85% al 100% de los indicadores del programa tienen las características establecidas

Justificación: los indicadores son instrumentos cualitativos o cuantitativos que proveen información sobre una condición o resultado definido. Un indicador, a diferencia de un dato, representa un concepto o la relación entre dos o más variables.

En las intervenciones públicas, los indicadores proporcionan información sobre el desempeño y cumplimiento de los objetivos. Cuando se carece de indicadores, los responsables de la intervención actúan a ciegas, pues no cuentan con información sobre el avance y resultados obtenidos.

El PCTP no dispone de indicadores para medir y evaluar su desempeño, por lo que no se especifican metas al respecto, salvo para la producción de zapatos. En este sentido, la ausencia de indicadores no es una debilidad espontánea que se deba solamente a la falta de instrumentos y mecanismos de medición, sino es resultado de las debilidades acumuladas del programa que se resumen en la pregunta de ¿qué medir cuando no se define con precisión el problema público por atender ni el objetivo por alcanzar?

Finalmente y de manera adicional, conviene mencionar las características básicas que deben tener los indicadores de cualquier intervención pública, en dos dimensiones:

- Calidad
 - Claridad, el indicador es preciso e inequívoco
 - Relevancia, el indicador refleja una dimensión importante del logro del objetivo

- Economía, la información necesaria para generar el indicador está disponible a un costo razonable
- Monitoreable, el indicador puede sujetarse a una verificación independiente
- Adecuado, el indicador aporta una base suficiente para evaluar el desempeño
- Validez⁶
 - Validez interna, el indicador mide con suficiencia el objetivo al que está asociado
 - Validez externa, la medición del indicador es aplicable en otros contextos (comparabilidad espacial)
 - Validez por valor aparente, existe consenso de que el indicador mide con suficiencia el objetivo al que está asociado
 - Consistencia intertemporal, la medición del indicador es estable en el tiempo o los movimientos erráticos pueden justificarse
 - Consistencia interobservacional, el indicador puede ser replicable por otras entidades o personas

⁶ La selección de estos criterios se basa en los criterios para valorar la investigación en ciencias sociales. Para más detalle, ver Bryman, A. (2016). *Social Research Methods*. Oxford University Press.

VI. Presupuesto y rendición de cuentas

Registro de operaciones programáticas y presupuestales

19. El programa identifica y cuantifica los gastos en los que incurre para generar los bienes y los servicios (Componentes) que ofrece y los desglosa en los siguientes conceptos:

- a. **Gastos en operación:** Se deben incluir los directos (gastos derivados de los subsidios monetarios y/o no monetarios entregados a la población atendida, considere los capítulos 2000 y/o 3000 y gastos en personal para la realización del programa, considere el capítulo 1000) y los indirectos (permiten aumentar la eficiencia, forman parte de los procesos de apoyo. Gastos en supervisión, capacitación y/o evaluación, considere los capítulos 2000, 3000 y/o 4000)
- b. **Gastos en mantenimiento:** Requeridos para mantener el estándar de calidad de los activos necesarios para entregar los bienes y/o servicios a la población objetivo (unidades móviles, edificios, etc.). Considere recursos de los capítulos 2000, 3000 y/o 4000
- c. **Gastos en capital:** Son los que se deben afrontar para adquirir bienes cuya duración en el programa es superior a un año. Considere recursos de los capítulos 5000 y/o 6000 (por ejemplo. terrenos, construcción, equipamiento, inversiones complementarias)
- d. **Gasto unitario:** Gastos Totales/población atendida (Gastos totales = Gastos en operación + gastos en mantenimiento). Para programas en sus primeros dos años de operación se deben de considerar adicionalmente en el numerador los Gastos en capital

Respuesta: No

Nivel	Criterios
1	El programa identifica y cuantifica los gastos en operación y desglosa uno los conceptos establecidos
2	El programa identifica y cuantifica los gastos en operación y desglosa dos de los conceptos establecidos
3	El programa identifica y cuantifica los gastos en operación y desglosa tres de los conceptos establecidos
4	El programa identifica y cuantifica los gastos en operación y desglosa todos los conceptos establecidos

Justificación: cuando una intervención estima y asegura los recursos necesarios para ejecución, es más probable que alcance sus objetivos al atender el problema público que justifica su existencia.

En particular, la información presupuestal del PCTP no cumple con las características de la pregunta. Para el 2018, el PCTP estimó el costo unitario y agregado de fabricar 9,000 pares de zapatos en 3 meses que sumó 614,115 pesos, aunque no explica por qué se seleccionó tal cantidad de zapatos ni cómo la estimación del costo toma en cuenta las particularidades del calzado.

Dada la carencia de un diagnóstico de la intervención que muestre la dimensión del problema que se busca atender, es imposible valorar si los recursos financieros con los que cuenta son suficientes.

El desconocimiento acerca de los recursos necesarios y disponibles para implementar una intervención, además de la inseguridad de una financiación adecuada y oportuna, dificultan la planeación y entorpecen la operación.

Rendición de cuentas

20. El programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con las siguientes características:

- a. Las Reglas de Operación o documento normativo están actualizados y son públicos, esto es, disponibles en una página electrónica
- b. Los resultados del programa, así como la información para monitorear su desempeño, están actualizados y son públicos (difundidos en una página electrónica)
- c. Se cuenta con procedimientos para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información acorde a lo establecido en la normatividad aplicable
- d. La dependencia o entidad responsable del programa propicia la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y a su vez genera las condiciones que permitan que ésta permee en los términos que señala la normatividad aplicable

Respuesta: No

Nivel	Criterios
1	Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tienen una de las características establecidas
2	Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tienen dos de las características establecidas
3	Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tienen tres de las características establecidas
4	Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tienen todas las características establecidas

Justificación: el PCTP está sujeto a la normatividad nacional y local sobre transparencia y rendición de cuentas, establecida en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Durango. Sin embargo, la documentación del programa no presenta ningún mecanismo, procedimiento o instrumento adicional en esta materia.

Un aspecto importante de la transparencia y rendición de cuentas es la comunicación de los resultados de la intervención, pues, más allá de saber cuánto dinero se invirtió o cuántos insumos se utilizaron, lo que interesa es conocer si se alcanzaron o no los objetivos y explicar por qué. En el caso del PCTP antes de pensar en comunicar resultados, es indispensable definir qué problema público se atiende, cuál es el objetivo de la intervención y qué indicadores son relevantes.

VII. Posibles complementariedades y coincidencias con otros programas

21. ¿Con cuáles programas y/o acciones de desarrollo social en otros niveles de gobierno y en qué aspectos el programa evaluado podría tener complementariedad y/o coincidencias?

Respuesta: las complementariedades entre las intervenciones públicas representan oportunidades para aumentar su alcance y efecto; mientras que las coincidencias pueden significar que los recursos se emplean ineficientemente.

La respuesta de la pregunta 3 de esta evaluación presenta una serie de intervenciones similares al PCTP pero que se ejecutan en otros contextos.

Aunque el PCTP no identifica su objetivo, población que pretende atender ni cobertura, el análisis de la complementariedad o coincidencia puede desarrollarse a partir de la población que atiende el programa y el tipo de apoyo que entrega. De manera que, en el contexto local o nacional, no se encontraron otras iniciativas que otorguen calzado a los niños del municipio de Gómez Palacio. Sin embargo, según su documentación, el PCTP busca «atender necesidades de los niños y niñas del área rural que se encuentran en escuelas de nivel básico (primaria)», enunciado que se valida parcialmente con el registro de los beneficiarios del programa para el 2018, pues se atendieron escuelas en localidades urbanas.

En términos de la población atendida del PCTP, se identifican posibles complementariedades del programa con otras intervenciones de la Secretaría de Educación Pública como el Programa Escuelas de Tiempo Completo y el Programa Nacional de Convivencia Escolar. En lo local, se detectan complementariedades con el Programa Becas de Excelencia y el Programa Uniformes Escolares⁷.

⁷ En estricto sentido, el PCTP tendría complementariedades con todas las intervenciones de cualquier nivel de gobierno, que se operen simultáneamente en una escuela primaria beneficiada.

VIII. Principales procesos de gestión

Esta evaluación se concentra en la pertinencia, justificación y calidad del diseño de la intervención; sin embargo, explora la gestión al identificar sus principales procesos, actividades y áreas responsables.

La intervención del PCTP va más allá de la fabricación del calzado pues su documentación apunta hacia la naturaleza social del programa. A pesar de que el PCTP no documenta sus procesos de gestión —salvo para la fabricación del calzado— derivado de las conversaciones del equipo evaluador con los responsables del PCTP, se presentan los principales procesos del programa (ver Tabla 1) y el diagrama de flujo correspondiente (ver Anexo 6).

Tabla 1.
Principales procesos del PCTP

#	Nombre del proceso	Actividades	Áreas responsables
1	Recepción solicitudes	Recibir solicitudes de escuelas para ser atendidas	Presidencia del municipio de Gómez Palacio – Despacho
2	Selección de escuelas	Verificar la ubicación de la escuela en áreas rurales o en Zonas de Atención Prioritaria del municipio Seleccionar las escuelas beneficiarias	Dirección de Desarrollo Social – Subdirección de Desarrollo Social
3	Visita a escuelas	Levantar del número y tallas del calzado para entregar según la escuela beneficiaria	Dirección de Desarrollo Social – Subdirección de Desarrollo Social
4	Fabricación del calzado ⁸	Diseño del calzado y molde	Fábrica de calzado «Construyendo tus pasos»
		Corte de la piel y forro	
		Rayado y empalme	
		Costura	
		Montado	
		Cardado	
		Ensuelado	
		Verificación de calidad	
5	Entrega del calzado	Acabado	Dirección de Desarrollo Social – Subdirección de Desarrollo Social
		Empaque	
		Entregar el calzado en la mano de los niños Firmar el documento que prueba la entrega del calzado	

Fuente: elaboración propia a partir de la entrevista con los responsables del PCTP.

⁸ Según los responsables del PCTP el proceso de fabricación inicia aun antes de la recepción de solicitudes para evitar demoras en la entrega del calzado.

Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

A partir de los hallazgos de la evaluación, el equipo evaluador identifica las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de la intervención en la Tabla 2.

Tabla 2.

Matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

Fortalezas	*	Debilidades	*
El programa privilegia la atención de escuelas en áreas vulnerables (ZAP y rurales)	9	La intervención del gobierno no se justifica dada la ausencia de una identificación precisa de un problema público por atender	1
		El objetivo de la intervención es ambiguo pues no es claro en cuanto a los resultados que se pretenden alcanzar	5
		Los criterios, mecanismos, instrumentos y procedimientos para focalizar y seleccionar a los beneficiarios y entregar los apoyos no están documentados	7-12 y 14
		El programa carece de una lógica causal documentada que conecte a la intervención con sus resultados esperados con vínculos causales sustentados en la evidencia	16
Oportunidades		Amenazas	
La inminente sucesión en la administración municipal puede favorecer el replanteamiento de la estrategia de intervención	-	La vida útil de los zapatos de los niños es de 4 meses dado el ritmo de crecimiento de sus pies y el desgaste normal del calzado	3

Nota: el símbolo (*) señala el número de la pregunta de evaluación cuya respuesta sustenta la fortaleza, oportunidad, debilidad o amenaza mencionada.

Propuesta de recomendaciones y observaciones

A partir del análisis de los elementos del diseño de la intervención y la revisión de la evidencia relacionada, el equipo evaluador invita a la administración municipal a reflexionar sobre los aspectos que se mencionan a continuación.

El Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los municipios tienen a su cargo funciones y servicios públicos específicos. Aunque la fabricación y suministro de bienes personales no se incluye dentro de las funciones municipales, tampoco contraviene la normatividad al respecto. Sin embargo, cuando el municipio asume la responsabilidad de producir este tipo de bienes, se entiende que sus funciones establecidas han sido cubiertas y que sus prioridades han avanzado hacia la atención de otros problemas o necesidades públicas pues tiene capacidades financieras, humanas y materiales disponibles.

Dado que el gobierno municipal decidió producir y entregar zapatos a los niños de educación primaria pública, la evaluación se concentra en estudiar los elementos del diseño de esta intervención. En particular, la ausencia de un problema público identificado, caracterizado y dimensionado, la ambigüedad del objetivo y la fragilidad de la lógica causal del programa, hacen que la intervención carezca de justificación y que sus beneficios estén difusos. De manera que, aun cuando se hagan supuestos acerca de los resultados esperados del programa, la evidencia sobre los efectos positivos en el desempeño y permanencia escolar de los niños derivados del uso de zapatos no es concluyente.

En general, el contexto de las administraciones municipales se caracteriza por la escasez de recursos, debido a ello, es importante justificar por qué ciertos problemas se consideran prioritarios y qué intervenciones tienen mejores resultados.

Si bien, la evaluación no discute las prioridades del municipio, sí insiste en que la asignación de los recursos públicos debe hacerse hacia la atención de problemas públicos bien identificados y dimensionados y que la selección de la estrategia de intervención debe basarse en evidencia empírica y teórica que se entienda capaz de contribuir en un nivel aceptable a solucionar la condición o comportamiento negativo que justifica su existencia.

A partir de los argumentos anteriores que derivan de los hallazgos de la evaluación expuestos en este informe y desde la perspectiva de la efectividad, se recomienda reflexionar sobre la continuidad de la intervención del gobierno dadas las deficiencias acumuladas en su diseño y la ausencia de efectos comprobados de la estrategia de intervención en variables de resultados.

Sin embargo, si el municipio decide continuar con la intervención por los argumentos que crea pertinentes, la evaluación sugiere repensar algunos aspectos que fortalezcan su eficiencia operativa.

Tabla 3.
Propuesta de recomendaciones y observaciones

Eficacia		Eficiencia	
Si el municipio prioriza en la efectividad del uso de los recursos públicos:		Si el municipio decide continuar con la intervención:	
Reflexionar sobre la continuidad de la intervención del gobierno dadas las deficiencias acumuladas en su diseño y la ausencia de efectos comprobados de la estrategia de intervención en variables de resultados	Recomendaciones y observaciones	Acciones propuestas	Resultados esperados
	Documentar los mecanismos e instrumentos para focalizar y seleccionar a los beneficiarios	Documentar los criterios con los que se seleccionan las escuelas beneficiarias a partir de variables de socioeconómicas asociadas a la ubicación de la escuela como grado rezago social, pobreza, etc.	Hacer más eficiente la intervención al asignar los apoyos a grupos de población bien identificados y disminuir la probabilidad de entregar el calzado discrecionalmente
	Asegurar la entrega de zapatos adecuados	Establecer y documentar mecanismos y procedimientos estandarizados para levantar el sexo y tallas de los niños que reciben el calzado	Disminuir la probabilidad de que los niños reciban calzado que no es de su talla
		Definir y documentar procedimientos e instrumentos para operar la entrega de zapatos	
	Robustecer el registro de los beneficiarios	Definir las variables del padrón de beneficiarios que incluya al menos, para las escuelas: Clave del Centro de Trabajo y total de pares de zapatos entregados según talla, sexo, edad y grado de los beneficiarios finales; para los niños: identificador único, edad, grado, talla y sexo	Contar con registros confiables para dar seguimiento a los beneficiarios de la intervención
Establecer y documentar mecanismos y procedimientos para recoger la información de los beneficiarios de la intervención, tanto para las escuelas como para los niños			
	Establecer indicadores para medir el desempeño operativo de la intervención	Emplear los indicadores propuestos en el Anexo 2 de esta evaluación y construir los que se consideren pertinentes	Monitorear la operación de la intervención a fin de corregir o hacer adecuaciones en su implementación

Conclusiones

El PCTP es una iniciativa con buenas intenciones, pero sin resultados comprobados. La evaluación analiza el diseño del programa al abordar su justificación, lógica causal y elementos relacionados con la configuración de su implementación.

La intervención del PCTP va más allá de la fabricación del calzado, pues su documentación apunta hacia la naturaleza social del programa. El PCTP asume que la carencia o mal estado del calzado de los niños es un problema público; sin embargo, no identifica los factores que originan esta condición, ni dimensiona la problemática; además, no presenta los argumentos que explican por qué este problema se considera prioritario. Así mismo, la falta de claridad sobre los objetivos de la intervención y la ausencia de evidencia que sustente los vínculos causales entre la estrategia de intervención del PCTP y variables de resultados, se suman a la frágil justificación del programa.

Aun con ello, la evaluación observa áreas de oportunidad en el aspecto operativo de la intervención, que tienen que ver con las limitantes del diseño de la implementación, sobre todo en términos de los procedimientos e instrumentos para focalizar, seleccionar y registrar a los beneficiarios y para entregar los apoyos.

Aunque podría entenderse como una buena práctica del municipio, resulta insuficiente construir intervenciones sobre el fundamento del aprovechamiento de la capacidad instalada; la gestión pública moderna, las restricciones del contexto y la evolución de los gobiernos, orientan a crear intervenciones que corrijan problemas públicos y no intervenciones que busquen problemas públicos que solucionar.

La evaluación que se concluye identifica hallazgos y propone recomendaciones y observaciones en dos dimensiones, una relacionada con la efectividad de la intervención del gobierno y otra con la eficiencia operativa del programa. El municipio de Gómez Palacio decidirá por una u otra alternativa; siendo la evaluación un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas, queda a escrutinio público la pertinencia de la decisión de la administración municipal.

Finalmente, la evaluación no cuestiona el fundamento implícito de la intervención relacionado con las prioridades del municipio, pero sostiene que, aunque la apropiación y beneficios percibidos del programa sean amplios para la administración, la asignación de los recursos públicos debe hacerse hacia intervenciones construidas sobre la evidencia, a fin de contribuir a resolver los problemas y necesidades reales de la población.

Referencias

- American Orthopaedic Foot & Ankle Society (s.f.). *Cómo Elegir Calzado Para Niños*. Disponible en: <http://legacy.aofas.org/footcaremd/espanol/Pages/Cómo-Elegir-Calzado-Para-Niños.aspx>
- Bryman, A. (2016). *Social Research Methods*. Oxford University Press.
- Institute for Preventive Foot Health (s.f.). *Children's Feet: How They Grow*. Disponible en: <https://www.ipfh.org/foot-care-essentials/childrens-feet-how-they-grow>
- Massey University (2010). *Shoes for Kids Findings November 2010*. Disponible en: <https://www.kidscan.org.nz/sites/default/files/Massey%20University%20-%20Shoes%20for%20Kids%20Findings%20November%202010.pdf>
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango (1987). *Ley de Planeación del Estado de Durango*. Última reforma 31 de marzo de 2019. Disponible en: [http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20\(NUEVA\).pdf](http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20(NUEVA).pdf)
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango (2013). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango*. Última reforma 28 de febrero de 2019. Disponible en: [http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20\(NUEVA\).pdf](http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20(NUEVA).pdf)
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango (2014). *Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango*. Última reforma 30 de mayo de 2019. Disponible en: [http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20\(NUEVA\).pdf](http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20(NUEVA).pdf)

Anexos

Anexo 1. Lógica causal

La ausencia de un problema público claramente definido y la ambigüedad del objetivo de la intervención, dificultan identificar una lógica causal del PCTP sustentada en la evidencia. Aun cuando se buscara documentar que el programa tuviera efectos en el desempeño o permanencia escolar de los niños —como se puede asumir del objetivo del PCTP—, la revisión de la literatura al respecto no es concluyente en cuanto a los vínculos causales entre el uso de zapatos y sus beneficios cognitivos en los niños.

Anexo 2. Indicadores

Dada la ausencia de definición de un problema público por atender y la ambigüedad del objetivo de la intervención, el equipo evaluador se limita a proponer indicadores operativos del programa, pues para medir y evaluar su desempeño estratégico es indispensable saber qué resultados busca alcanzar el PCTP.

Tabla 4.
Propuesta de indicadores del PCTP

Nivel	Nombre del indicador	Definición	Método de cálculo	Unidad de medida	Frecuencia de medición	Comportamiento del indicador
Operativo	Porcentaje de cobertura de escuelas en localidades prioritarias	Porcentaje de escuelas atendidas que se encuentran en ZAP del municipio con respecto del total de escuelas en ZAP del municipio	(Escuelas atendidas en localidades prioritarias/Total de escuelas en localidades prioritarias)100	Porcentaje	Anual	Ascendente
	Porcentaje de padres de familia o tutores que tienen en alto o muy alto grado de satisfacción	Porcentaje de padres de familia o tutores que declaran tener alto o muy alto grado de satisfacción en la encuesta satisfacción respecto de la calidad del calzado entregado	(Padres de familia o tutores que tienen alto o muy alto grado de satisfacción/Total de padres de familia o tutores que se les aplicó la encuesta de satisfacción)100	Porcentaje	Anual	Ascendente
	Porcentaje de cambio de zapatos	Porcentaje de solicitudes de cambio de tallas del calzado respecto del total de beneficiarios	(Solicitudes de cambio de talla del calzado/Total de beneficiarios del programa)100	Porcentaje	Mensual	Descendente

Fuente: elaboración propia.

Anexo 3. Gastos desglosados del programa

La información presupuestal del PCTP no cuenta con elementos para completar este anexo.

Anexo 4. Complementariedad y coincidencias entre programas y/o acciones en otros niveles de gobierno

Tabla 5.
Complementariedad y coincidencias entre programas y/o acciones en otros niveles de gobierno

Nombre del programa	Dependencia o entidad responsable	Objetivo	Población objetivo	Bienes y/o servicios entregados	Cobertura geográfica	Fuentes de información	Conciencia	Complementariedad	Justificación
Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC)	Secretaría de Educación Pública	Establecer en forma paulatina conforme a la suficiencia presupuestal, Escuelas de Tiempo Completo (ETC) con jornadas de entre 6 y 8 horas diarias, para aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico, deportivo y cultural de las/os alumnas/os. En aquellas escuelas donde más se necesite [...] se impulsarán esquemas eficientes para el suministro de alimentos nutritivos al alumnado	Escuelas Públicas de Educación Básica de un solo turno, en todos sus niveles y servicios educativos, que cumplan preferentemente con criterios seleccionados	Jornada ampliada; suministro de alimentos	Escuelas Públicas de Educación Básica de las Entidades Federativas	https://nptp.hacienda.gob.mx/programas/fichaPrograma.jsp?id=115221	No	Sí	Cuando las escuelas que atiende el PCTP también son ECT
Programa Nacional de Convivencia Escolar (PNCE)		Escuelas públicas de educación básica y especial cuentan con ambientes propicios que fortalecen la convivencia escolar.	Escuelas Públicas de Educación Básica y centros de atención múltiple que sean incorporados al PNCE por las Autoridades Educativas Locales, conforme a la disponibilidad presupuestaria	Materiales educativos, capacitación, apoyo técnico	Nacional	https://nptp.hacienda.gob.mx/programas/fichaPrograma.jsp?id=115271	No	Sí	Cuando las escuelas que atiende el PCTP también son reciben el PNCE
Programa Becas de Excelencia	Secretaría de Educación del Estado de Durango	Otorgar becas a los alumnos de educación básica y escuelas normales con el objetivo de estimular a los niños y jóvenes con rendimiento académico sobresaliente para que tengan acceso a la continuidad de su educación, vigilando la aplicación de los lineamientos	Alumnos de educación básica y escuelas normales	Transferencia monetaria	Estatal	http://educacion.durango.gob.mx/becas	No	Sí	Cuando los niños reciben calzado y becas

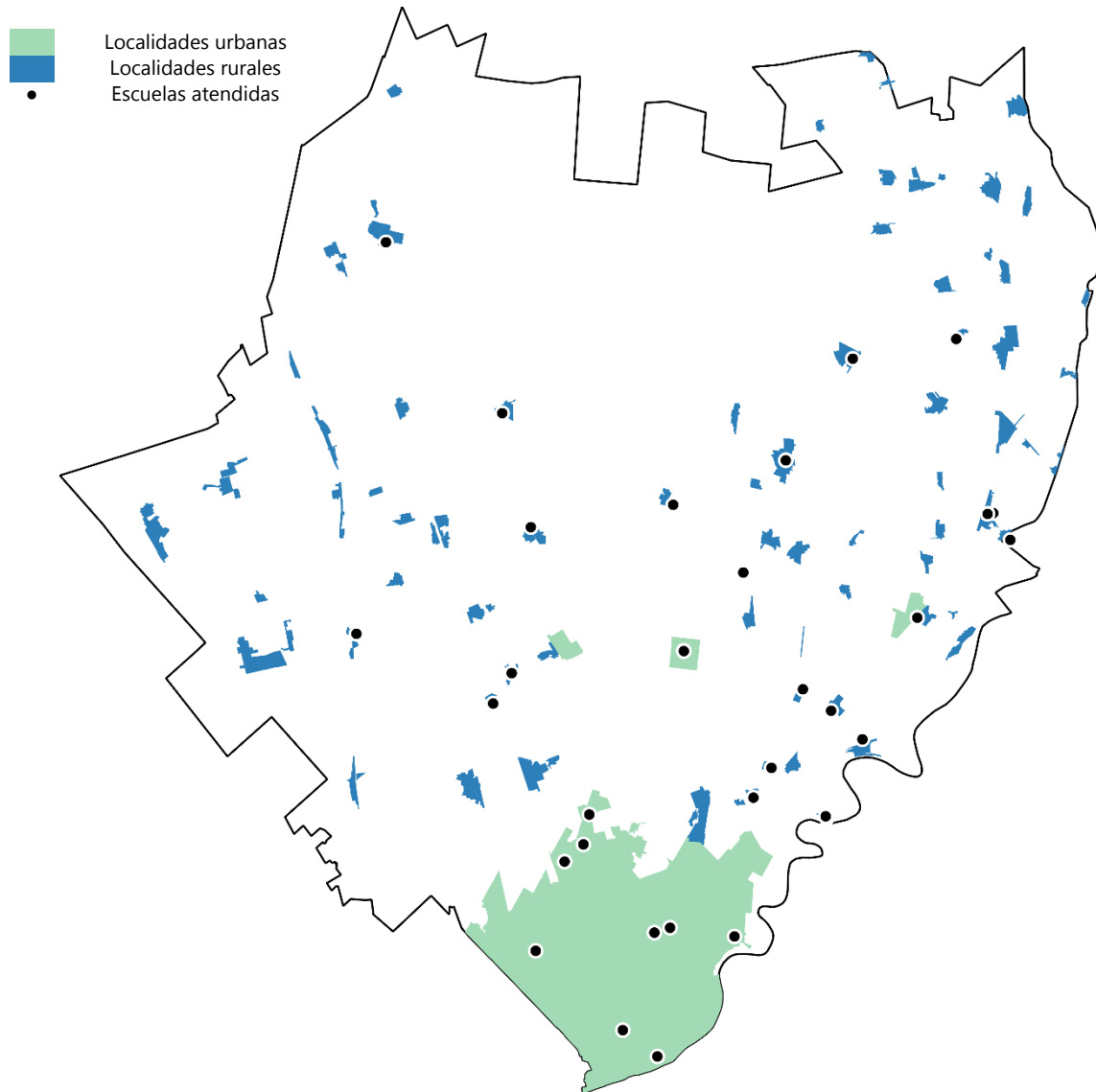
Tabla 5.
Complementariedad y coincidencias entre programas y/o acciones en otros niveles de gobierno

Nombre del programa	Dependencia o entidad responsable	Objetivo	Población objetivo	Bienes y/o servicios entregados	Cobertura geográfica	Fuentes de información	Conciencia	Complementariedad	Justificación
Programa Uniformes Escolares	Secretaría de Desarrollo Social del Estado	Coadyuvar en el bienestar económico de las familias y evitarles un gasto para la adquisición de uniformes escolares con la finalidad de que destinen esos recursos en otro tipo de necesidades; también se orienta a apoyar a la población que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad. Asimismo, se conserva la identidad cultural de nuestros pueblos originarios, a través de la confección de uniformes para la región indígena, con la vestimenta tradicional a las diversas etnias de nuestro Estado. De igual manera, se impulsa el desarrollo económico en el Estado, mediante la participación de talleres sociales y pequeñas empresas, en el proceso de producción de los uniformes escolares y sudaderas, propiciando el desarrollo social y humano en ese sector.	Niños, niñas y adolescentes que cursen la educación básica en escuelas públicas, y estudiantes que cursan la educación media superior en escuelas públicas del Estado	Uniforme escolar consistente en chamarra, pants, playera tipo polo para alumnos de educación básica y sudadera para alumnos de educación media superior. De igual manera, uniforme escolar tradicional para la región indígena.	Estatal	https://www.programa-social.org.mx/progr_ama/517/progr_ama-de-uniform-es-escolar-es?v=1053	No	Sí	Cuando los niños reciben calzado y uniforme

Fuente: elaboración propia.

Anexo 5. Cobertura del PCTP

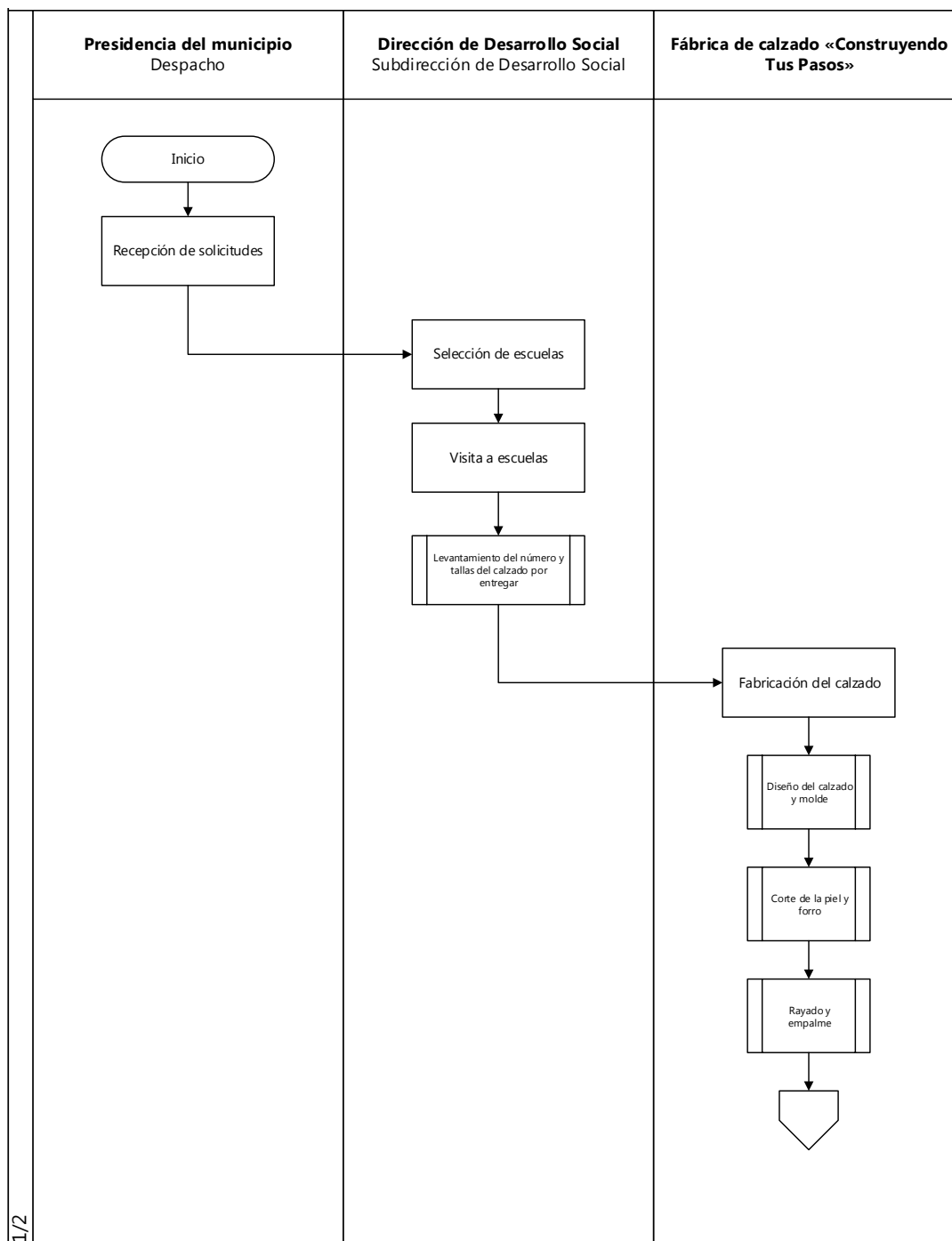
Figura 1.
Cobertura del PCTP en 2018



Fuente: elaboración propia con datos del PCTP.

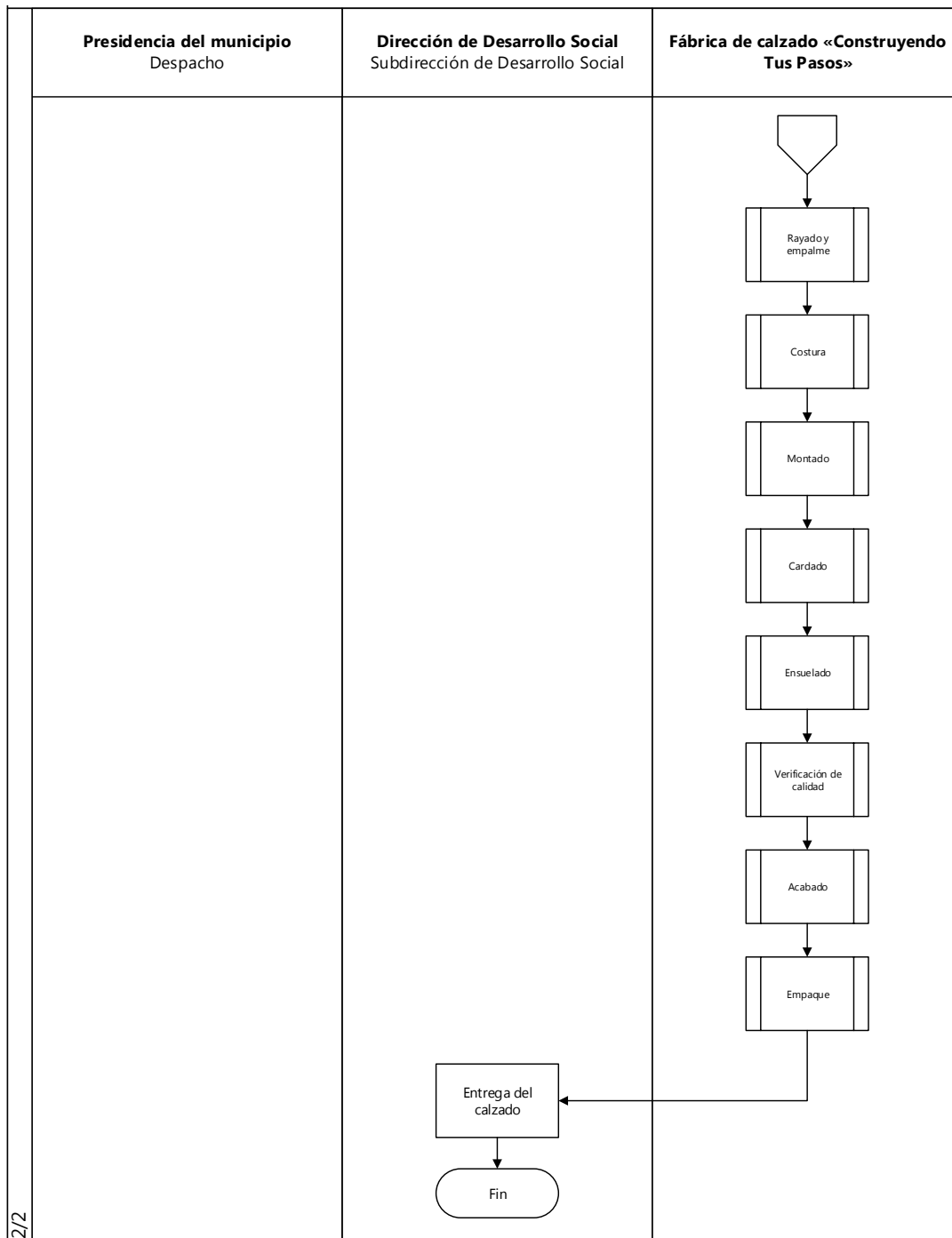
Anexo 6. Principales procesos del PCTP

Figura 2.
Diagrama de flujo del PCTP



Fuente: elaboración propia con información del PCTP.

Figura 2. (continuación)
Diagrama de flujo del PCTP



Fuente: elaboración propia con información del PCTP.

