

Capítulo 6. Conclusiones y recomendaciones

- 6.1. Conclusiones y recomendaciones derivadas de la discusión teórica
- 6.2. Lecciones que se desprenden sobre el concepto mismo de evaluación y su importancia para la búsqueda de excelencia en la gestión pública
- 6.3. Resultados de la evaluación
- 6.4. Reflexiones finales: inferencias sobre los resultados de la evaluación

Capítulo 6

Conclusiones y recomendaciones

6.1. Conclusiones y recomendaciones derivadas de la discusión teórica

Las políticas de reducción de la pobreza, mejoramiento del medio ambiente y manejo eficiente de los recursos naturales son centrales para alcanzar un desarrollo económicamente eficiente y más equitativo, tanto entre las distintas generaciones, como dentro de una misma generación.

Si la pobreza constituye tanto causa como efecto de la degradación ambiental, el círculo vicioso en que se ha constituido podría ser liberado por la acción gubernamental. La política pública con esta intención debería seguir dos grandes pautas, según lo expuesto en el capítulo teórico de este trabajo y que se retoman en los siguientes dos subapartados.

6.1.1. Evaluar el efecto de las políticas ambientales sobre los grupos que viven en pobreza extrema

Proponiendo medidas para neutralizar los efectos negativos sobre el ambiente derivados de su instrumentación y fomentar aquellas que tienen efecto positivo sobre el ingreso de los pobres. Dos políticas en particular pueden ser adoptadas:

1) Dar prioridad en reducir la contaminación que produce deterioro en la salud y menoscabo en la productividad de los activos de los más pobres.

2) Sustituir las políticas basadas en normas restrictivas por políticas que otorguen incentivos positivos al uso sustentable de recursos, entre ellas: a) establecer derechos de propiedad ambientales en favor de los pobres, b) crear las condiciones para fortalecer su organización en el manejo de recursos de propiedad colectiva, c) pagar por los servicios ambientales de los recursos naturales que los pobres poseen y, finalmente, d) invertir en proyectos de desarrollo en los cuales la elevación del capital natural tenga un papel importante.

6.1.2. Evaluar el efecto que las políticas orientadas a reducir la pobreza pueden tener sobre el ambiente

Es necesario reducir el papel de aquellas políticas con efectos que se contraponen a los objetivos ambientales, haciendo énfasis en minimizar los subsidios que reducen el precio real de los recursos naturales y que hacen atractivas el tipo de prácticas y actividades que tienen efectos negativos sobre el medio ambiente. Además, resulta importante fomentar las políticas que tienen efectos complementarios, como:

1) Mejorar el acceso a activos productivos naturales a los pobres, y elevar el retorno que éstos obtienen de ellos.

2) Complementar los ingresos de los pobres con transferencias directas, cuyos efectos sean positivos o neutrales al medio ambiente.

3) Capitalizar, a través de la creación de empleos y de la comercialización de productos y de servicios ambientales, las nuevas oportunidades creadas por el cambio mundial debido a una mayor conciencia por la conservación ambiental.

6.2. Lecciones que se desprenden sobre el concepto mismo de evaluación y su importancia para la búsqueda de excelencia en la gestión pública

La evaluación es un ejercicio que, lamentablemente, no siempre se realiza tras la instrumentación de las políticas públicas. No obstante, tal como se ha expuesto aquí, nos parece que destinar esfuerzos y recursos a la realización de una evaluación de los programas y políticas diseñados en gabinete, propicia una oportunidad excelente para detectar aciertos y fallas que pueden potenciar -o limitar- el cumplimiento de objetivos de la política.

Esta tarea esencial de la administración pública adquiere cada vez mayor importancia, pues en el contexto actual de redefinición del Estado resulta fundamental dotar a éste de los elementos suficientes para lograr que su actuación alcance los más amplios objetivos con una utilización racional de recursos. Si se espera que las instituciones de gobierno desarrollen sus actividades sujetas a restricciones presupuestales, que atiendan las crecientes demandas sociales de equidad y participación democrática, pero que además lo hagan con una inversión equilibrada de recursos financieros y humanos, es entonces imprescindible integrar la evaluación al proceso de políticas para someterlas a un continuo ciclo de retroalimentación y aprendizaje.

Es sólo a través de la evaluación que se puede arrojar una mirada en retrospectiva a lo que se propuso como alternativa de solución a un determinado problema, permitiendo que las nuevas políticas, o la continuación de las ya existentes, cuenten con una base más sólida a partir de la cual definir sus objetivos y procesos. En efecto, puesto que la evaluación requiere de una medición de resultados, para llevarla a cabo es necesario

corroborar al menos la existencia de productos de la política, y si estos fueron positivos o negativos de modo que se corrijan los elementos de fracaso y se recompensen los factores de éxito.

Además, la evaluación requiere sistematizar la información que hasta el momento pudiera encontrarse dispersa por lo que, en general, tras un ejercicio de este tipo los responsables de diseñar y operar un cierto programa gubernamental poseen mayor claridad respecto a la forma en que debieran manejar sus acervos de información para poder realizar cortes en cualquier momento de la política y evaluar sus acciones hasta ese momento. Las ventajas que el seguimiento de una metodología clara y específica de evaluación otorga para la continuidad de políticas a través de diferentes administraciones son evidentes, pues la tarea deja una memoria institucional que permite rescatar los aspectos más positivos de las experiencias anteriores.

La evaluación es, por definición, un ejercicio de medición que implica asignar un valor al desempeño de una política pública. Es por ello que como metodología, requiere conocer con claridad cuáles son sus objetivos y herramientas, pues para las diferentes líneas de políticas existen parámetros de medición más adecuados según sus características particulares. La valoración de los efectos inducidos por la actuación gubernamental no siempre resulta tarea fácil, pero son precisamente estos ejercicios los que propician la reflexión introspectiva respecto a los objetivos que una institución se ha planteado, y a los medios que ha diseñado para alcanzarlos.

Este trabajo ha pretendido contribuir al esclarecimiento de la metodología más conveniente para evaluar el desempeño de un programa como PRODERS que, por perseguir fines particulares, debe contar con procedimientos adecuados de evaluación que permitan distinguir si efectivamente se están alcanzado las metas planteadas. Tras la evidencia empírica mostrada en los capítulos precedentes, presentamos a continuación algunos de los resultados obtenidos en la evaluación, y las inferencias que de ellos pueden hacerse respecto a los aciertos y fallas de la política.

6.3. Resultados de la evaluación

Dados los diversos enfoques y modalidades de evaluación presentadas en esta investigación, hemos decidido presentar los resultados obtenidos en torno a cuatro componentes: a) análisis de *proyectos*, b) análisis de *pobreza*, c) el impacto *costo-beneficio social*, y en último término, d) análisis de los *impactos multisectoriales*.

6.3.1. Análisis global de proyectos

6.3.1.1. Análisis del portafolio de proyectos

Al analizar el programa como una *cartera de proyectos*, resulta clara la importancia de entender que para definir el monto que se asignará a un proyecto en particular es necesario balancear entre dos valores: *riesgo y costos de administración*, ya que destinar

todos los recursos a un número muy reducido de proyectos concentra mayores riesgos de fracaso, mientras que, en el caso contrario, una mayor dispersión incrementa los costos de acompañamiento y monitoreo. Los casos extremos en este sentido se presentaron con Zacatecas, en donde se cuenta tan sólo con un proyecto de gran monto y Puebla, que distribuyó sus recursos en 21 microproyectos. La evidencia empírica es importante para evaluar qué estrategia es mejor, pues ésta parece señalar que las obras grandes poseen un riesgo mayor de fracaso que las pequeñas. Desafortunadamente, las razones que motivaron a distribuir de manera desigual los recursos no fueron explicadas ni en los documentos del programa, ni por los funcionarios que hicieron las asignaciones.

Al clasificar los proyectos por la *naturaleza* de la obra, se encontró que el 72% de éstas son obras *nuevas*, y al respecto resultó evidente la conveniencia de considerar en proyectos futuros el asignar un mayor énfasis a los proyectos de *ampliación* y de *reacondicionamiento*, ya que en ocasiones, con una pequeña inversión, se podrían lograr beneficios de gran impacto en la comunidad. Si bien es comprensible que la mayor parte de las obras sean nuevas dado el carácter innovador del programa, retomar los conocimientos previos y las capacidades locales permite sin duda lograr mayores avances que iniciar los proyectos donde no existe experiencia previa al respecto.

6.3.1.2. Análisis de la eficacia de los proyectos

Evaluar la *eficacia*, en términos de los intereses de esta evaluación, implica responder si el programa cumplió efectivamente sus metas en lo que respecta a la *realización y funcionamiento* de obras físicas emprendidas.

En el intento por determinar la eficacia del programa encontramos que en 7.1% de las obras visitadas el *impacto fue difícil estimar y justificar desde la perspectiva ambiental*, a pesar de sus efectos positivos sobre la pobreza. En este sentido no podemos ignorar que las restricciones que el rubro presupuestario definido por la SIICP para asignar recursos a los PRODERS, y que exigía de los proyectos la realización de “obra pública”, limitaron el alcance y la variedad de los proyectos a realizar.

Vimos también que existió una cierta flexibilidad en la instrumentación, como en el caso de una comunidad “objetivo” originaria que declinó la ayuda y para la cual se encontró una comunidad sustituto. Sin embargo, existieron fallos en el funcionamiento de proyectos debido a situaciones no esperadas, como es el caso de *proyectos no funcionales pero con potencial* (7.1% de las obras), los cuales fracasaron total o parcialmente debido a factores meteorológicos fuera del control de la SEMARNAP, pero que conservaron un potencial (por ejemplo, canales y bordos).

Existieron un número importante de *proyectos no funcionales y no rentables desde la perspectiva ambiental o económica* (21.4% del total). Esto se dio por una variedad de razones, desde las adversidades climáticas hasta las contractuales. Una lección a futuro es que el seguimiento y monitoreo de los proyectos, son complemento indispensable de un buen diseño de los programas para alcanzar el éxito en los mismos.

Esto se demuestra cuando se encuentra que la mayoría de los proyectos (64.3%) *funcionaron adecuadamente*, pues en estos casos encontramos que algunas de las explicaciones de éxito fueron la organización de talleres participativos de capacitación y el acompañamiento de los equipos consultores y de los funcionarios de SEMARNAP a las comunidades en varias fases del proyecto. Sin embargo, también resultaron exitosos algunos proyectos cuyo funcionamiento no dependía demasiado de variabilidades climatológicas, así como aquellos en los que hubo mayor participación de las comunidades.

6.3.2. Consideraciones respecto al análisis y diagnóstico de pobreza

Los resultados que se obtuvieron a partir de la muestra de 8 comunidades analizadas, pertenecientes a igual número de regiones prioritarias, permiten derivar varias conclusiones. En primer lugar, se observa que los perfiles de ingreso (y por tanto, de pobreza) de las comunidades seleccionadas son bastante similares. Los coeficientes de variación de los índices de pobreza extrema y moderada fueron bajos (0.40 y 0.20 respectivamente).

El nivel de pobreza extrema para el conjunto de la muestra, por su parte, fue de 52%, mientras que la población debajo de la línea de pobreza moderada fue de 80%. Estos datos señalan una cualidad importante del programa: el *acierto en la selección de comunidades objetivo*, en tanto se utilizaron parámetros de pobreza adecuados para designar a aquellas comunidades que serían beneficiadas por el programa.

Es posible añadir, no obstante, que si bien los perfiles de pobreza son similares, las comunidades difieren tanto en la *severidad* de esa pobreza como en su *peso poblacional*. Un aspecto que puede servir de guía en dar prioridad efectivamente a las comunidades más pobres del programa es el de considerar la medida en la que éstas contribuyen en términos porcentuales a la pobreza conjunta del universo de comunidades PRODERS. Para ello se puede tomar ventaja de las características del índice de pobreza empleado en nuestro estudio y de las aplicaciones que presentamos, pues esto serviría para construir con más exactitud el mapa de pobreza del universo PRODERS como un criterio importante para fijar las prioridades de gasto.

6.3.3. Consideraciones respecto a los análisis de impacto costo-beneficio de los proyectos

La técnica de *Análisis Costo-Beneficio Social* ofrece la ventaja de hacer explícitos aquellos costos y beneficios que no son evidentes a través de observar los mercados, y por tanto permiten ver con claridad las verdaderas tasas de rentabilidad (y sobretodo, la sustentabilidad) de los proyectos. Es importante resaltar también que los resultados de un proyecto en particular depende de criterios concretos que son incorporados en el análisis. Criterios importantes a considerar en todo proyecto son *Equidad, Tecnología Productiva Alternativa, Mejoramiento Ambiental, Perspectiva Político-Geográfica y Eficacia Económica*. En nuestro estudio pudimos comprobar la robustez de algunos

proyectos concretos que, desde el escenario más pesimista hasta el más optimista, fueron rentables en su sentido más amplio, aunque con tasas muy distintas de rentabilidad y de impacto sobre pobreza. (En San Isidro los cocientes beneficio-costo del proyecto se encontraron en un rango de valores entre 2.18 y 1.50 y en Santa Lucía entre 1.16 y 2.61, estimándose además un rango de reducción de la severidad de la pobreza en la comunidad entre 0.16% y 13.09%.

Una lección importante del ejercicio de evaluación es que la participación de las comunidades con parte de los costos, ya sea en trabajo o en materiales, aumenta las tasas de rentabilidad tanto desde la perspectiva de la SEMARNAP como de la comunidad. Si bien es cierto que en las comunidades más marginadas el apoyo gubernamental debe ser de tipo asistencial, en comunidades con mayores recursos es posible solicitar el apoyo de la población para realizar las inversiones y así generar un “ahorro” de estos recursos por parte de la SEMARNAP, lo que potencia el programa permitiendo que éste llegue a más beneficiarios o a más comunidades.

6.3.4. Consideraciones respecto al análisis de los impactos multisectoriales

Un programa con las características de PRODERS, que pretende incidir sobre las condiciones de vida de una comunidad a la vez que procura la conservación del medio ambiente, requiere de una evaluación de los impactos que genera en sectores circundantes a aquél en que realiza la inversión. La generación de estos efectos multiplicadores es uno de los objetivos implícitos del programa, por lo que nuestra evaluación se abocó también a determinar algunos de los efectos que resultaron más importantes.

A este respecto, podemos afirmar que los PRODERS, aplicados eficazmente, son un apoyo firme para promover el ingreso de poblaciones de pequeños productores rurales, pues nuestros resultados muestran que, en general, la canalización de los recursos de PRODERS para promover la productividad rural es una opción adecuada para el desarrollo del agro. Esto es, los apoyos de los PRODERS a los factores son superiores a las transferencias directas de ingreso a los hogares, pues su impacto multiplicador es mayor.

Gracias a la metodología aplicada, pudimos estimar que la inyección de PRODERS logró un aumento adicional del PIB comunitario en San Isidro del orden de 1.08%, según el Modelo de Multiplicadores y, de acuerdo a la estimación más refinada del Modelo de Equilibrio General Computable, de 0.66%.

6.4. Reflexiones finales: Inferencias sobre los resultados de la evaluación

Los PRODERS demostraron ser un instrumento efectivo en el cumplimiento de su misión, esto es, en disminuir la dinámica *pobreza-degradación-pobreza*, gracias a varios aciertos. Para comenzar, el diseño del programa ha logrado incorporar los mecanismos

suficientes para identificar con bastante acierto la población objetivo de la política, de modo que canaliza de forma más eficiente los recursos con que cuenta.

Un aspecto positivo adicional es que el programa busca incidir sobre los ingresos primarios de los beneficiarios, aprovechando la experiencia previa de la comunidad, incorporando su visión y participación, de modo que contribuye también a reforzar el capital social. Esta cualidad del programa corresponde más adecuadamente a las demandas actuales de participación social en la actuación gubernamental, pues como lo muestran los casos estudiados, los proyectos resultan ser más exitosos (en todos los ámbitos) cuando la comunidad participa activamente de ellos y los hace suyos.

Nos ha parecido igualmente conveniente el que se diseñaran los PRODERS a partir de estudios de diagnóstico robustos, pues ello ha permitido prever cuáles serían los elementos que podrían limitar la efectividad de cada proyecto en particular. Esta flexibilidad en la política requiere de un trabajo previo mayor, pero es sin duda un acierto en tanto la aplicación de recursos se realiza hasta el momento en que se tiene la mayor certeza posible respecto a los resultados que se obtendrán.

Un ejercicio de evaluación *ex ante*, como el presentado para el caso de Santa Lucía, muestra la relevancia de simular escenarios posibles para definir los criterios más convenientes de distribución de las utilidades del proyecto, anticipándose a las dificultades que pudieran surgir por el carácter colectivo de algunos proyectos.

En lo que respecta al ámbito institucional, podemos mencionar que el programa PRODERS ha intentado reducir las contradicciones existentes entre políticas de diferentes sectores gubernamentales, lo cual ha logrado con cierto éxito en la escala local. En efecto, ha existido un intento de comunicación entre SEMARNAP y otras secretarías para evitar duplicar inversiones en las regiones, o realizar inversiones con efectos encontrados que se nulifiquen mutuamente. Aunque este aspecto no constituyó parte esencial de la evaluación realizada, sí pudimos constatar algunas de las dificultades de coordinación entre sectores de gobierno, e incluso entre el nivel local, regional y federal al interior de la propia SEMARNAP.

Podríamos externar también una recomendación respecto a la necesidad de esclarecer con mayor precisión los criterios de selección de comunidades que participarán del programa. En realidad, al observar la distribución de proyectos en referencia a su *aplicación por tipo de proyecto*, no es posible discernir si la elección de uno de los seis tipos de proyecto, dependía exclusivamente de las necesidades de la comunidad y del estudio técnico realizado por las Delegaciones de SEMARNAP o de preferencias de los funcionarios y equipos consultores contratados para ese efecto. Es cierto que las comunidades elegidas cubrían los requisitos necesarios, pero no se realizó un ejercicio sistematizado de selección dentro del conjunto de todas las poblaciones marginadas que podrían haberse tomado.

El cuadro sinóptico que se presenta a continuación muestra los aciertos y fallos más relevantes que nuestra evaluación nos permitió detectar.

Cuadro 6.1 Aciertos y fallos de diseño e instrumentación detectados

Aciertos	Fallos
<p><i>De Diseño:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Tener claridad en los objetivos buscados por el programa • Contar con un diagnóstico previo de cada comunidad • Considerar la planeación participativa • Incorporar la evaluación como parte integral del proceso del programa 	<p><i>De Diseño:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Carecer de una justificación explícita para seleccionar ciertas comunidades dentro del universo de poblaciones marginadas
<p><i>De Instrumentación:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Canalizar recursos a la población objetivo (comunidades marginadas) • 64% de eficacia en la realización de obras • Flexibilidad para adecuar los proyectos a las necesidades locales 	<p><i>De Instrumentación:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • En algunos casos, el monitoreo fue escaso • El exceso de flexibilidad llevó, en ocasiones, a una inadecuada coordinación entre delegaciones regionales y oficinas centrales

Así, el ejercicio de evaluación que presentamos en este trabajo nos permitió detectar aciertos y errores del programa PRODERS, con el afán de propiciar la oportunidad para realizar una reflexión institucional respecto a lo rescatable y lo mejorable en las acciones emprendidas hasta la fecha.

Santa Fe, Ciudad de México, enero de 2000