

Análisis del programa mi casa diferente: Una propuesta para la elaboración de indicadores de desempeño

María Josefina Ramírez Zúñiga¹ y Carlos Román Cordourier Real²

RESUMEN

Las limitaciones para el acceso a la infraestructura de vivienda se manifiestan de forma evidente en las condiciones inadecuadas de vida de la población guanajuatense, las cuales impactan negativamente en su calidad de vida. Las carencias asociadas a la infraestructura de vivienda apropiada ponen en vulnerabilidad a las personas respecto al acceso a servicios básicos, de salud, de educación y restringen sus oportunidades de participación en diversos ámbitos.

Por lo anterior, se tornó necesario un análisis de los resultados que el programa Mi Casa Diferente tiene en las condiciones de vida de la población beneficiaria así como en su calidad de vida. A diez años de su implementación se plantean las siguientes interrogantes: ¿Qué se ha hecho, para qué ha servido y hasta qué punto se acercan los resultados a lo previsto?

Dentro de los beneficios científicos se destaca la propuesta de variables e indicadores necesarios para que pueda llevarse a cabo una evaluación racional del programa "Mi Casa Diferente". La investigación busca contribuir a la elaboración de una metodología de evaluación para programas como el de MCD.

Palabras Clave

Vivienda, Políticas Públicas, Pobreza, Calidad de vida, Indicadores

1 Licenciatura en Administración Pública. Lascrain de Retana, No 5, Col. Centro, C.P: 36000, Guanajuato, Guanajuato, Teléfono (473) 738 2668; majo.rmzuniga@gmail.com

2 Profesor-Investigador de Tiempo Completo, Universidad de Guanajuato, División de Derecho, Política y Gobierno, Departamento de Estudios Políticos, Lascrain de Retana No 5, Col. Centro, C.P: 36000, Guanajuato, Guanajuato. Teléfono: (473) 732 0006; Fax: 732 5051; c_real@ugto.mx

INTRODUCCIÓN

La adopción del derecho a la vivienda en la mayoría de las constituciones políticas de los países, se da como respuesta tanto de los Estados y de la sociedad a la demanda de consolidar condiciones de vida para su desarrollo. (Golay & Özden , 2013).

En materia legislativa, uno de los documentos normativos que consagraron por primera vez los derechos económicos, sociales y culturales, fue la Constitución mexicana de 1917, seguida de la Constitución rusa de 1918 y la germana de la República de Weimar de 1919; con lo cual el estado social de derecho se consolidaba.

La importancia que adquirió el derecho a la vivienda como un derecho fundamental ha sido significativa; se ha incrementado su inclusión en la agenda global de los derechos humanos.

De modo que, en el ámbito internacional la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) establece en su artículo veinticinco, que:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.³

³ De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en sus artículos consagra dentro de la clasificación de los DESCAs, derechos como de no discriminación, al trabajo, de condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, de asociación, de seguridad social, de alimentación, de vivienda, al medio ambiente, a la educación, a la vida cultural, entre otros. De conformidad con la ONU, la Asamblea de NU revisó el proyecto de declaración sobre

los derechos humanos y las libertades fundamentales y lo transmitió al Consejo Económico y Social para que lo "sometiera al análisis de la Comisión de Derechos Humanos y que ésta pudiera preparar una carta internacional de derechos humanos". La Comisión, en su primer período de sesiones, celebrado a principios de 1947, autorizó a sus miembros formular lo que denominó "un anteproyecto de Carta Internacional de Derechos Humanos". Posteriormente, esta labor fue asumida oficialmente por un Comité de Redacción integrado por miembros de la Comisión procedentes de ocho Estados, que fueron elegidos teniendo debidamente en cuenta la distribución geográfica. La versión definitiva redactada por René Cassin fue entregada a la Comisión de Derechos Humanos, que estaba sesionando en Ginebra. El

Para el caso mexicano, de acuerdo con el Diario Oficial de la Federación, no es sino por decreto del día 7 de febrero de 1983, que se establece el reconocimiento del derecho a la vivienda mediante una reforma al artículo cuarto constitucional, en el que queda establecido que “[t]oda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo” (Congreso de la Unión, 1917)

Aunque se destaca la importancia de los ordenamientos jurídicos en la materia, el derecho mencionado en supra líneas se concreta con cada una de las actividades que el Estado realiza.

Con lo anterior, se pretende señalar la obligación que tienen los Estados de crear las condiciones necesarias para el establecimiento y efectividad de los derechos sociales. Específicamente en el caso de vivienda, se trata de crear las condiciones necesarias que permitan contar con una vivienda digna.

Reconocer el derecho a la vivienda como parte de un nivel adecuado de vida, contempla además principios de no discriminación, igualdad, equidad de género, entre otros; pues a través de dicho derecho se consolidan otros como el de alimentación, vestido, mejora en las condiciones de calidad, que propician los principios antes mencionados.

Es importante destacar que la vivienda es un área prioritaria para el desarrollo nacional y las actividades correspondientes a la materia se llevarán a cabo con la participación tanto del sector social como privado y en el ámbito de su competencia las entidades federativas y los municipios en coordinación con la propia federación. (Congreso de la Unión, 2006).

Para dar sustento a lo mencionado, en relación a las entidades federativas y dentro de sus competencias, el estado de Guanajuato, concreta sus acciones en el instrumento jurídico denominado *Ley de Vivienda para el Estado de Guanajuato*⁴ (en adelante “Ley de Vivienda”). Con dicho instrumento se propicia el fortalecimiento de las políticas públicas en materia de vivienda y permite además dar una reorientación de la misma. De acuerdo con la Ley de Vivienda, ésta tiene como fin sentar las bases para la definición de las políticas estatales de vivienda y de los programas y acciones habitacionales a cargo del gobierno estatal y de los municipios.

Aunado a lo anterior y una vez establecida la importancia del tema en mención, el presente trabajo de investigación ofrece un marco teórico en evaluación y políticas públicas para consecuentemente contribuir a lograr una propuesta completa de indicadores para que el programa público cuente con información que permita establecer una base para una evaluación objetiva del mismo.

Como objetivo general, la presente investigación sitúa el análisis en diversos aspectos metodológicos de la fase de evaluación en el ciclo de las políticas públicas. Dentro de los objetivos específicos, la investigación aborda la relevancia de los programas públicos como programas de actuación que permiten elevar la calidad de vida de la población guanajuatense. Asimismo la investigación refiere las acciones o actividades que gobierno del estado de Guanajuato realiza a través del programa con el propósito de verificar si dichas acciones pueden potencialmente aumentar la calidad de vida del sector beneficiado.

Métodos y materiales

primer proyecto de la Declaración se propuso en septiembre de 1948 y más de 50 Estados Miembros participaron en la redacción final. En su resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General, reunida en París, aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/history.shtml>.

⁴ Aprobada por unanimidad por la Sexagésima Legislatura del Honorable Congreso de Estado.

En ejercicio de sus atribuciones, el gobierno del estado de Guanajuato en el año 2003 detectó en el municipio de Dr. Mora⁵, como una de las necesidades más relevantes entre sus habitantes, el tema de la vivienda; lo anterior por encontrarse los espacios habitacionales en condiciones de alta vulnerabilidad. De acuerdo con el diagnóstico realizado por el gobierno del estado, las viviendas de la comunidad de la Estancia del mismo municipio, se encontraban construidas de materiales que ponían en riesgo la vida de sus habitantes, por lo que era imperante la necesidad de trabajar para mejorar dichas condiciones.

Para dar solución al problema detectado, surge un proyecto piloto denominado “Desarrollo Integral de la Estancia”⁶, en el cual se involucraba la participación de la Administración Municipal, el Sistema Municipal DIF y el Sistema DIF Estatal Guanajuato, para asistir en la capacitación, la supervisión y la motivación a las familias y proveerlas de diversos materiales de construcción, mediante la donación de materiales como montenes, láminas, puertas y ventanas. La motivación que propicia el Sistema DIF Estatal a las familias se basa principalmente en la participación de las mismas en la autoconstrucción de la vivienda, lo cual además se consolida como una característica fundamental de dicho programa.

En el año 2004, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Guanajuato constituyó el Programa Institucional denominado “Mi Casa DIFerente”, con la finalidad de apoyar en la autoconstrucción de una vivienda a las familias guanajuatenses que enfrentan problemas de vulnerabilidad. El programa se extiende en este periodo a 41 de los 46 municipios que conforman el estado de Guanajuato, para lograr con ello, un porcentaje mayor en el mejoramiento de las condiciones de vivienda y por lo tanto de la calidad de vida de las y los guanajuatenses.

El programa estableció a través de una serie de mecanismos, diversos apoyos a familias que se encontraban en condiciones inadecuadas de salud y/o seguridad, en nacimiento, o cualquier otra situación que los pusiera en condiciones de vulnerabilidad. El propósito de dicho programa consistió en realizar aportaciones en especie de materiales de construcción, para que los beneficiarios construyeran su propia vivienda.

El programa al que se hace referencia ha otorgado apoyos en diferentes modalidades, cada una de las modalidades se ha ido mejorando en el transcurso del programa público. Para el año 2014 otorga el apoyo bajo las modalidades de vivienda básica y ampliación de vivienda, sin embargo para ambos casos podrá aplicarse el supuesto de mejoramiento de vivienda.

Para que el apoyo pueda ser otorgado a los solicitantes, se considera el techo presupuestal autorizado, la necesidad de vivienda o ampliación de vivienda con las características del programa en el municipio y bajo el análisis previo de cumplimiento del proceso de autoconstrucción así como los índices oficiales de carencia de vivienda y espacios de calidad de vivienda, tal cual lo señalan las reglas de operación del programa al que se hace referencia.

RESULTADOS

¿Qué es lo que le da sentido de vida a las políticas públicas?; La política pública es siempre una decisión que se deriva de una situación demandante, razonable y verificable de la sociedad en específico que reclama la intervención del Estado, como lo señala Villanueva.

⁵ Siendo Gobernador del Estado Libre y Soberano de Guanajuato y Presidente del Municipio que nos ocupa, el C. Juan Carlos Romero Hicks y Miguel Valencia Cárdenas, respectivamente.

⁶ Información obtenida del portal electrónico del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Guanajuato.

Hablar de una evaluación a la respuesta que se derivó de una situación demandante, razonable y verificable que reclama la intervención del Estado, resulta poco fácil, pues el campo teórico y metodológico de esta cuenta con muchas deudas científicas en el ámbito en el que se desarrolla.

Es destacable que en la actualidad no existe una sola definición homogénea para entender la “evaluación” en este proceso de políticas. Existen definiciones que van de las más simples a las más elaboradas y complejas, las cuales pueden llegar no solo a confundir el estudio de la evaluación sino el de las políticas públicas en su proceso.

El proceso de evaluación en el ciclo de las políticas públicas resulta imprescindible, por ser las políticas un proceso de acciones cambiante, el cual requiere de un conocimiento adquirido en el mismo proceso. Conocer no solo la puesta en marcha de la política pública sino la interacción de los objetivos y los resultados permite una mayor eficiencia y eficacia al momento de realizar una evaluación a la política pública.

Entonces, ¿dónde radica la importancia de la evaluación a la política pública? Charles Lindblom señala que una función importante de los estudios acerca de las políticas públicas es evaluar las políticas públicas pasadas y las actuales con miras en el futuro. Una función importante es evaluar al Estado, cuestionar su competencia o incluso criticarlo en lugar de delegarle decisiones como las guías para una política pública.

La evaluación permite tomar decisiones a través de la comparación de distintas alternativas asimismo permite adoptar decisiones racionales. La evaluación permite la generación de información para la toma de decisiones y así esta información llevarla al campo de la práctica. El objetivo de la evaluación es el perfeccionamiento del programa en términos de maximización de eficacia y eficiencia desde la economía y otras ciencias sociales.

Una evaluación a las políticas públicas en términos de eficiencia y eficacia permite identificar de acuerdo con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, OCDE, (2002) la medida en la que los recursos se han convertido en resultados y en qué se lograron o se esperan lograr los objetivos de la intervención para el desarrollo tomando siempre encuentra su importancia relativa. Por lo tanto, “la evaluación de los programas es una herramienta esencial para el continuo mejoramiento de las políticas. Presenta tanto problemas políticos y problemas prácticos” (Bailey, J., et. al. 2009: 357).

Para el caso de las políticas públicas esta determina la efectividad de las mismas e indica hasta qué punto los resultados planificados fueron producidos o logrados, asimismo identifica las causas que han permitido que la situación evaluada sea un problema público, evalúa los resultados e impactos del programa en general.

Si se realiza lo ya mencionado en el párrafo anterior, al momento de realizar la evaluación esta arrojará a través de los indicadores utilizados -ya sean cualitativos o cuantitativos- los resultados esperados para poder alcanzar el objetivo de la política pública.

Se destaca que el proceso evaluativo se desarrolla desde teorías y metodologías que van de las más simples a las más complejas y rigurosas, sin embargo estas se encierran en un ámbito que permite construir las respuestas esperadas del diseñador de las alternativas implementadas.

CONCLUSIONES

En el proceso de la política pública la identificación del problema, la formulación del programa, la implementación y evaluación, cuentan con el mismo grado de importancia. Si bien es cierto que la identificación del problema, como su nombre lo indica, nos ayuda a determinar cuál es la demanda que tiene la sociedad al gobierno, la formulación de los programas para la concreta toma de decisiones y objetivos a realizar, la implementación y la evaluación, son fases que ayudan a determinar si las políticas públicas implementadas logran las metas y objetivos que se esperan alcanzar con la misma.

Charles Lindblom señala que una función importante de los estudios acerca de las políticas públicas es evaluar las políticas pasadas y las actuales con miras en el futuro. Una función importante es evaluar al

Estado, cuestionar su competencia o incluso criticarlo en lugar de delegarle decisiones como las guías para una política pública.

Una evaluación a las políticas públicas en términos de eficiencia y eficacia permite identificar, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (2002), la medida en la que los recursos se han convertido en resultados y en qué se lograron o se esperan lograr los objetivos de la intervención para el desarrollo, tomando siempre en cuenta su importancia relativa.

La evaluación busca así el desarrollo de programas efectivos, sustentados en un conjunto de evidencias cualitativas y cuantitativas. Dichas evidencias juegan una parte significativa en este proceso, pues las mismas van estableciendo los contextos y las oportunidades con las que las y los individuos van a contar para mejorar sus condiciones de vida y por lo tanto su calidad de vida.

Las evidencias recolectadas dan respuesta así a la situación demandante, razonable y verificable que reclama la intervención del Estado.

Aunado a lo anterior, el Estado debe en todo momento garantizar que la implementación de sus políticas públicas refleje lineamientos que permitan que los actores involucrados lleven de una manera uniforme el proceso, en consecuencia, a través de la evaluación se permite conocer si los lineamientos previamente establecidos son los adecuados en la política implementada o si en su caso es necesaria la reformulación de los mismos.

La implementación de la política nos permite poner en práctica las decisiones que se han tomado, nos permite identificar los indicadores que posteriormente ayudaran en la evaluación de la política. Estos indicadores nos permiten medir -utilizando una metodología cuantitativa o cualitativa- si la formulación del programa o programas, la implementación y el impacto mismo de la política contribuyen a alcanzar el objetivo formulado. Los indicadores son un instrumento que nos ayudan a medir los resultados que ha alcanzado la política, y estos se expresan tanto de forma cualitativa como cuantitativa. Contribuyen a medir los cambios de forma oportuna para dotar a los diseñadores como a los tomadores de decisiones, de información que les permita realizar potencialmente una consecución de objetivos y metas. Un indicador, permite al tomador de decisiones reconocer el cambio que potencialmente ha tenido una variable con respecto a otra, se trata de identificar la causa del cambio que se está midiendo. Los indicadores como herramienta que nos facilita observar determinados aspectos para el logro o consecución de objetivos, permite además, la vinculación de los recursos utilizados a la mejora de las condiciones de vida de las y los ciudadanos así como de su propia calidad de vida. Un indicador de desempeño, para el tema que nos ocupa, de conformidad con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), informa a los tomadores de decisiones que se encuentran sobre todo en áreas de planificación y evaluación sobre los ámbitos fundamentales de la acción de los entes con el propósito de que exista una mayor transparencia en la acción pública.

Se trata de que a través de una correcta elaboración e implementación de indicadores de desempeño se apoye la toma de decisiones para así poder, como lo señala la propia Comisión, transitar hacia una gestión comprometida con los resultados, fomentando la cultura de la evaluación en las administraciones públicas.

En los indicadores de desempeño a establecer en la presente investigación, se debe tener en cuenta tanto el objetivo general como los específicos. Los indicadores son así, una representación que en términos numéricos, porcentuales, descriptivos, entre otros, permiten identificar las actividades o acciones que se desarrollan a través de las políticas públicas.

REFERENCIAS

- BONNEFOY, J. C., ARMIJO, M. (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe .
- COHEN, E., MARTÍNEZ, R. (s.f.). *Formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales*.
- CONGRESO DE LA UNIÓN. (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* . México, D.F.

- CONGRESO DE LA UNIÓN. (2006). *Ley de Vivienda*. México, D.F.: Congreso de la Unión.
- FINANZAS, M. (2010). *Instructivo para la Formulación de Indicadores de Desempeño*. Lima, Perú: Ministerio de Economía y Finanzas.
- GOLAY y ÖZDEN, M. (2013). *CETIM*. Obtenido de <http://www.cetim.ch/es/documents/bro7-log-A4-es.pdf>
- MALDONADO, C., GALÍNDEZ, C. (2013). *Monitoreo, Evaluación y Gestión por Resultados. Aprendizaje y Cooperación Sur-Sur para la Innovación: El papel de los actores subnacionales*. México D.F.: CIDE-Centro CLEAR para América Latina .
- MAY, E., SHAND, D., MACKAY, K., ROJAS, F., & SAAVEDRA, J. (2006). *Hacia la Institucionalización de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en América Latina y El Caribe: Actas de una conferencia del Banco Mundial/ Banco Interamericano de Desarrollo*. Washington DC.: Banco Mundial; Banco Interamericano de Desarrollo .
- MERCEDES, D., & SOLANO, R. (2012). *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia .
- MÉXICO, C. C.-C. (2013). *Fortaleciendo la Gestión para los Resultados en el Desarrollo en México: Oportunidades y Desafíos*. México D.F.: CIDE- Centro CLEAR para América Latina - Comunidad de profesionales y Expertos en Gestión para Resultados en el Desarrollo de México.
- NAVARRO, H. (2005). *Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza* . Santiago de Chile : Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social .
- NAVARRO, H., KING, K., ORTEGÓN, E., & PACHECO, J. F. (2006). *Pauta metodológica de evaluación de impacto ex- ante y ex-post de programas sociales de lucha contra la pobreza* . Santiago de Chile : Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social .
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. (s.f.). *El derecho a una vivienda adecuada*. Ginebra, Suiza : Organización de las Naciones Unidas .
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos* . París: Organización de las Naciones Unidas .
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1976). *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*. Obtenido de <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>
- PÉREZ, A. (s.f.). *¿Qué son los indicadores?*. México D.F.: Cultura Estadística y Geográfica.